

# Sobre la propuesta gubernamental de reforma al sistema pensional en Colombia

Hugo López Castaño

Docente e Investigador. Centro de Investigaciones Económicas.  
Universidad de Antioquia.

## 1. Antecedentes: la crisis de los seguros invalidez, vejez y muerte en Colombia

### 1.1. El fruto de la imprevisión

La organización financiera del seguro invalidez, vejez y muerte se definió, desde sus orígenes, como una combinación de los sistemas de prima media escalonada y de capitales de cobertura. Para ello se previeron tasas de cotización reajustables quinquenalmente, suficientes para conformar reservas equivalentes al valor de las pensiones que se fueran causando.

Aunque el manejo administrativo de los seguros invalidez, vejez y muerte no ha estado exento de evasiones y dolos, resulta sin embargo indudable, que sus actuales dificultades financieras no se deben tanto a un pecado de corrupción sino, sobre todo, a un pecado de imprevisión del que son responsables por igual Gobierno, empresarios y trabajadores.

A pesar de las bondades del régimen financiero previsto, se violaron permanentemente sus bases esenciales. Los gobiernos, es decir, los políticos y sus funcionarios, no solamente incumplieron las transferencias que estaban obligados a aportar, sino que tampoco aplicaron los reajus-

tes quinquenales programados en las tasas de cotización y eso a pesar de que el alza en la esperanza de vida de los colombianos hacía incluso necesaria una revisión hacia arriba de las metas inicialmente fijadas.<sup>1</sup> Al contrario, se fueron redefiniendo las prestaciones y beneficios pensionales en una forma dadivosa y sin compensaciones financieras para el fondo. El salario base de la liquidación es el promedio de los últimos dos años todo el mundo declara más faltando dos años para elevar la pensión, el régimen de sustituciones es aberrante los viejos pueden dotar a sus sobrinas jóvenes de pensiones vitalicias con una simple declaración extrajuicio de que viven maritalmente en ellas, etc. En adición, decisiones institucionales internas permitieron el desvío de reservas hacia destinos distintos a capitalización...

En invalidez, vejez y muerte la contribución fue señalada inicialmente en 6% (1,5% para

el asegurado, 3% para el empleador y 1,5% para el Estado). Posteriormente, la contribución se redujo al 4,5% (incluyendo únicamente al asegurado y al empleador). "El Gobierno debía aportar tanto como los trabajadores, no lo hizo y se perdonó los aportes."<sup>2</sup> De pasada hay que decir que hizo bien en hacerlo: la responsabilidad central era de patronos y trabajadores. En 1985 la tasa de cotización se aumentó al 6,5%: 1/3 correspondiente al asegurado, 2/3 al empleador. "Los aportes debían aumentar quinquenalmente y no se ha hecho, [el aumento de 1985 apenas llegaría a cubrir, tardíamente, lo dejado de aportar por el Gobierno]... No se podían incrementar las prestaciones sin recálculo de aporte y no se ha hecho otra cosa que incrementarlas."<sup>3</sup>

Como resultado, no se configuraron reservas suficientes para pagar las pensiones, que gradualmente han venido siendo más onerosas. La generación de

1 "Cuando el Instituto de Seguros Sociales, en 1965, dio los primeros pasos para asumir el riesgo de invalidez, vejez y muerte... la esperanza de vida al nacer era de sesenta años y hoy se aproxima a los setenta." "En el caso de los hombres afiliados al Instituto de Seguros Sociales, su esperanza de vida, al cumplir la edad requerida para la pensión de vejez, es superior a veinte años. Pero la pensión de vejez se transmite al cónyuge y eventualmente a un hijo. La pensión puede extenderse en el tiempo. Es posible asegurar una renta vitalicia por treinta años mediante el pago de cotizaciones durante diez años." Hernando Zuleta y otros, *Análisis de la situación financiera de las pensiones de invalidez, vejez, jubilación y muerte y sugerencias para un cambio dentro del marco de la seguridad social*. Bogotá, 1991. p. 57 y ss.

2 Cfr. Ingesistemas: seguridad social en Colombia. *Situación financiera*, Estudio para Planeación Nacional. Versión preliminar, marzo de 1989.

3 *Ibid.*



trabajadores ya pensionados o próximos a pensionarse adquirió así unos derechos para los cuales no cotizó suficientemente.

### **1.2. El escenario de base: si todo sigue como va...**

#### **1.2.1. El flujo futuro de nuevos pensionados**

Las proyecciones realizadas por JLB actuarios, indican que dadas las tendencias demográficas y los actuales requisitos pensionales, el número de rentistas amparados por el seguro invalidez, vejez y muerte del Instituto de Seguros Sociales crecerá rápidamente en el futuro: al 7,0% anual entre 1991 y 1995; al 6,0% entre 1995 y el año 2000. La tasa se desacelera hasta llegar al 4,7% anual entre el año 2015 y el año 2020.<sup>4</sup>

Quizá las cifras absolutas ayuden a comprender mejor estos hechos. Para fines de 1991 el Instituto de Seguros Sociales debía tener a su cargo unos 221.600 rentistas provenientes de 1990. Sumados a 20.800 nuevos rentistas aparecidos en ese año, totalizan 242.400. En el periodo

1991-1995 los nuevos rentistas del quinquenio sumarán 109.100. Se agregarán a los 209.100 sobrevivientes de 1990. El total de rentistas de 1991 se habrá pues multiplicado por 1,31 y para el año 2000 por 1,75 frente a 1991.<sup>5</sup>

#### **1.2.2. La futura nómina pensional**

Por el lado de la carga pensional, las mesadas crecerán al 12,8% anual entre 1991 y 1995, pasando en pesos constantes de 1991, de 181.800 millones a 293.800. Después de 1995 la tasa de crecimiento se moderará: 8,9% anual (1995-2000); 8,0% anual (2000-2005); etc. hasta el 5,4% anual entre el año 2015 y el 2020.<sup>6</sup> Con todo se tratará de una velocidad de crecimiento que supera la que los más optimistas prevén para el crecimiento del PIB real de la economía.

#### **1.2.3. El flujo futuro de afiliados al Instituto de Seguros Sociales y de salarios asegurados**

Mientras tanto el número de afiliados al Instituto de Seguros Sociales (la base de cotización) crecerá por debajo del número de rentistas: al 3,5% anual

4 Fuente: JLB actuarios, Estudio actual de los seguros invalidez, vejez y muerte y accidente de trabajo y enfermedad profesional a cargo del Instituto de Seguros Sociales, Financiación invalidez, vejez y muerte, volumen VII, Bogotá, noviembre de 1990, anexo 1.1.

5 Ibid.

6 Ibid.



(vs. 7.0%) entre 1991 y 1995; al 3,1% (vs. 6,0%) entre 1995 y el año 2000...; al 1,9% (vs. 4,7%) para el periodo 2015-2020.<sup>7</sup>

Los salarios asegurados crecerán también (y aquí el bache es más significativo) por debajo de la carga pensional del Instituto: al 5,1% (vs. 12,8%) entre 1991 y 1995; al 4,6% (vs. 8,9%) entre 1995 y el año 2000...; al 3,3% (vs. 5,4%) entre el año 2015 y el 2020.<sup>8</sup>

#### 1.2.4. Aumento futuro en las tasas de cotización

Manteniendo el actual régimen pensional en materia de aportes y beneficios, JLB actuarios ha realizado para el Instituto de Seguros Sociales una simulación del costo futuro de la carga pensional a cargo del Instituto bajo varios escenarios financieros. Responde a la pregunta siguiente: ¿Cuál es, para el futuro, el costo de la imprevisión si el sistema sigue rigiéndose por sus actuales parámetros?

Descartemos de momento, el sistema de capitalización pura que es el que aplican los aseguradores privados. Implica formar plenamente las reservas necesarias para cubrir los riesgos

pensionales. Como veremos esa es precisamente la propuesta del Gobierno. Consideremos por ahora sólo dos alternativas financieras: a) un sistema de capitales de cobertura; b) un sistema de reparto simple. En el primero se fija una cotización suficiente para realizar los pagos pensionales del periodo y para, paralelamente, llevar a reserva las nuevas obligaciones, es decir, el valor actualizado más probable de las obligaciones pensionales futuras adquiridas por el sistema en ese mismo periodo. El segundo, el de reparto simple, supone en cambio que corrientemente, los desembolsos pensionales de cada periodo deben ser apenas cubiertos por los recaudos de las cotizaciones. No se forma ninguna reserva adicional. Las reservas actuales (casi dos años de pensiones) sirven de colchón contra eventualidades.

Formar capitales de cobertura exigiría una tasa total de cotización del 18,07% sobre la nómina asegurada durante el primer quinquenio: 6,04 puntos para pagar los antiguos pensionados; 2,01 puntos para pagar las mesadas corrientes de los nuevos pensionados y 10,02 puntos para formar los capitales que cubran las obligaciones futuras contraídas con

7 Estimaciones de JLB actuarios.

8 *Ibid.* El salario real medio crece, por hipótesis al 1,33% anual. Los datos de salarios asegurados, inicialmente expresados en pesos de 1990, se convirtieron a pesos de 1991 utilizando un factor de inflación salarial de 25,25%.



los nuevos pensionados del periodo. El total pasa al 21,45% en el segundo quinquenio; al 24,6% en el tercero y crece progresivamente hasta representar el 37,9% en el año 2020.<sup>9</sup> Por su magnitud está por fuera de toda viabilidad.

La segunda alternativa, el reparto simple, exigiría una tasa media de cotización del 8,05% en el primer quinquenio, que sube al 10,67% en el segundo, al 13,02% en el tercero para terminar en el 20,65% hacia el año 2020.<sup>10</sup> Naturalmente es la más barata, pero cabe recordar: 1) que los cálculos fueron hechos bajo la hipótesis de que la reforma comenzaría en 1991 (lo que no ocurrió). 2) que la tasa inicial (8,05%) es un promedio quinquenal, que comienza por ser del 7,0% en 1991 y termina en el 9,28% en el año 1995. 3) que se trata de tasas puras de reparto a las que debe adicionarse un porcentaje por concepto de otras obligaciones que gravitan sobre el fondo invalidez, vejez y muerte (casi el 13,4% para una tasa de 8,04), para obtener una tasa bruta de reparto del 9,1% en ese quinquenio.

## 2. La propuesta del gobierno, sus variantes posibles y sus costos

### 2.1. La propuesta de noviembre

En noviembre del año pasado, el Gobierno propuso una reforma al sistema previsional a la Chilena. Prevé para las generaciones más jóvenes, un cambio en las condiciones y beneficios pensionales (la edad será más elevada; las pensiones, proporcionales al salario asegurado y a la fidelidad al sistema de cada quien; las condiciones de sustitución pensional no serán seguramente las mismas, etc.). Pero se trata además y sobre todo, de una profunda modificación institucional.

Los jóvenes cotizantes, los hombre menores de 40 años y las mujeres menores de 35, así como los nuevos trabajadores, se vincularán inmediata y forzosamente a fondos de pensiones administrados por el sector privado. ¿A cuál en particular? Se trata de una decisión discrecional. Los adultos y viejos (el resto) continuarán en un Fondo Básico (el antiguo Instituto de Seguros So-

9 JLB actuarios, Estudio actuarial de los seguros invalidez, vejez y muerte y accidente de trabajo y enfermedad profesional a cargo del Instituto de Seguros Sociales, Financiación invalidez, vejez y muerte, volumen VII, Bogotá, noviembre de 1990, cuadros 8.3.1, 8.4.1 cuadro p. 102 (alternativa 2).

10 *Ibid.*



ciales). Este deberá cubrir sus pensiones y las de los actuales jubilados, hasta el final de sus vidas y las de sus sucesores, es decir, hasta la cuarta década del próximo siglo. Pero el Fondo Básico deberá pagar también complementos a las nuevas generaciones, cuando la jubilación que consigan de los fondos de pensiones sea inferior al salario mínimo legal.

La tasa de cotización de ambos grupos poblaciones sería la misma y debería crecer con el tiempo. Comenzaría siendo relativamente baja, 10%, según parece, pero se elevaría progresivamente, digamos, al 16%, en el año 2021.<sup>11</sup> Sin embargo se distribuirá de manera diferente. La de los viejos irá íntegramente al Fondo Básico del Instituto de Seguros Sociales. La de los jóvenes irá en su mayor parte, a los fondos privados; pero una fracción secundaria (sugerencia inicial: 3 puntos porcentuales de los 10), y además decreciente, continuará alimentando el Fondo Básico. Este necesitará en cambio y por muchos decenios, de cuantiosos recursos presupuestales.

Esto no es todo. Se preveía que el sector público pudiera integrarse a este esquema. Los fondos de pensiones cubrirían también a los jóvenes empleados, el básico a los adultos y viejos.

Este último garantizaría también los mínimos pensionales de los primeros a cambio de una parte de la cotización. Naturalmente el Estado debería hacer sus aportes corrientes como empleador a los dos sistemas, pero sobre todo, tendría que cubrir los aportes que nunca hizo al sistema básico para enjugar sus déficit. Beneficios pensionales adicionales a los establecidos para el sector privado, deberían en cambio correr por cuenta de las entidades públicas y de sus respectivos trabajadores cuando los han acordado. Para tal efecto se establecerían fondos especiales ad-hoc.

## 2.2. El gobierno está pensando en radicalizar esta propuesta

Algunos están proponiendo radicalizar esta propuesta y el Gobierno parece proclive a aceptar esa sugerencia. No solo los jóvenes sino también los adultos y los viejos, deberían afiliarse obligatoria y rápidamente a los fondos privados de capitalización individual. Se contemplará, seguramente, una transición más rápida (quizá de cinco años). La cotización subiría de golpe al 13 o 13,5%, o algo así.

11 Faltan propuestas definitivas en esta materia. Se trata de sugerencias preliminares. En todo caso, si se quiere a la vez que la tasa de cotización no sea demasiado elevada desde el comienzo y aminore el déficit futuro hay que hacer un plan escalonado que la eleve progresivamente.



### 2.3. Los costos de la propuesta y de su variante

Aún no se conoce la propuesta definitiva del Gobierno. Para formarse un juicio adecuado sobre el sentido de la reforma vale la pena comparar la solución que una y otra variante (la de noviembre del año pasado y la más reciente) dan a dos problemas claves. El primero se refiere a quién paga el costo de las obligaciones actuariales contraídas por el sistema de seguridad social con los jubilados actuales y sus sucesores y con la actual generación de trabajadores mayores de 40 años. El segundo es la tasa de cotización que se exigirá a trabajadores y empresarios.

#### 2.3.1. Primer problema, quien paga el costo de las obligaciones

En diciembre el Gobierno propuso que el pago de la deuda actuarial contraída por el sistema con los jubilados y con la generación mayor de 35 a 40 años fuera compartida con la generación adulta y con la joven. Aunque el Estado debía poner la mayor parte, también los jóvenes debían contribuir con unos tres puntos de su salario. Con la nueva variante no pondrían nada y el Gobierno asumiría prácticamente el 100%.

JLB actuarios había estimado a finales del año pasado los costos fiscales de la propuesta original del Gobierno. En febrero pasado estimó de nuevo los costos fiscales que representaba la propuesta de Fedesarrollo,<sup>12</sup> que en este sentido es bastante similar a la que algunos recomiendan ahora. La comparación de los costos de la propuesta anterior y de la nueva resulta bastante interesante.

Antes el Gobierno debía pagar el 29% de las pensiones totales del sistema privado en el primer año de la reforma, ahora debería pagar el 99,9%; antes debía pagar el 42% de las pensiones en 1995, ahora el 99,6%; antes el 53% en el año 2000, ahora el 97,8%; antes el 74% en el año 2010, ahora el 93,3%. Con la nueva variante, aunque los adultos y viejos coticen el 13% de sus salarios a los fondos de pensiones, logran ahorrar tan poco en tan poco tiempo que el Gobierno tendría que cubrir casi todo su costo pensional. Con la propuesta oficial de noviembre, el Gobierno pagaría de su bolsillo una buena parte —y además creciente— de todas las pensiones del sistema privado. Con la nueva, casi el 100% hasta bien entrada la segunda década del siglo próximo.

En la versión que ahora algunos proponen, el valor ac-

12 Eduardo Lora, Hernando Zuleta, Loredana Helmsdorff, *Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema de pensiones privado*, Fedesarrollo, Bogotá, enero de 1992, mimeo.



tualizado de esas obligaciones con los jubilados y con los mayores de 35 a 40 años hasta el año 2030 sumaría hoy unos 9,5 billones de pesos si se utiliza una tasa de interés del 6,5% y más de 11 billones si la tasa de interés fuera del 5,5%. Ese sería el valor de los bonos de reconocimiento que habría que emitir ya para cubrirlas. Y no se cuenta ahí el valor de los bonos que eventualmente habría que reconocerles a los jóvenes por sus cotizaciones ya hechas.

Naturalmente eso eleva el costo fiscal corriente (amortizaciones e intereses de los bonos) para el Gobierno. El anterior proyecto original implica que, como porcentaje del PIB, ese costo equivalga al 0,29% en el primer año de la reforma; ahora sube al 1,06%. Antes era el 0,50% en 1995; ahora resulta igual al 1,27%. Del 0,71% en el año 2000 pasará al 1,56%, y del 1,4% hacia el 2015 pasará al 3%. Después del 2015 el costo comenzará a bajar porque los fondos de pensiones empezarán a jubilar gente joven con buen tiempo supuesto de ahorros.

Pero aún así, la cifra máxima del costo fiscal; menos del 2% con la propuesta de noviembre; 3% con la nueva variante, no parece excesiva en términos del PIB. De ahí concluyen los proponentes que la carga es llevadera, sobre todo cuando se toma en cuenta que puede ser refinanciada con el ahorro de los fondos de pensio-

nes ahora bien nutridos con una tasa de cotización del 13%.

Pero permítanme recordarles que no contamos ahí: 1) el costo de atender las obligaciones del Gobierno con sus propios empleados, que como bien dicen los proponentes están ya causadas y se aligerarán si muchos de los empleados que no cotizan entran a cotizar. 2) no contamos tampoco los eventuales bonos de reconocimiento que el Gobierno debería emitir a favor de los jóvenes cotizantes ni los intereses que deberá pagar sobre esos bonos.

### 2.3.2. Segundo problema, se refiere a la tasa de cotización

Había una razón para que la propuesta anterior fuera gradualista. Una cierta sensibilidad, ahora perdida, al esfuerzo máximo que se puede exigir a las empresas y a los trabajadores. Por eso se elevaba paulatinamente. Inicialmente del 6,5% al 10% y luego progresivamente hasta el 16%. Pero si se impone la nueva sugerencia se duplicará bruscamente al 13%. No sé cómo se dividiría entre trabajadores y empresarios. En todo caso ni trabajadores ni empresarios soportarían fácilmente un alza así. Se suman a los sacrificios impositivos de la apertura, máxime, cuando de un lado las cotizaciones para salud deberán también elevarse y cuando de otro lado, el costo fiscal de la deuda actuarial



contraída por el sistema actual deberán pagarlo también los colombianos.

### 2.3.3. La tasa de interés

Aquí quiero aclarar un punto teórico. Se refiera a la idea popular de que la capitalización sale más barata que el reparto simple porque las pensiones no se pagan sólo con las cotizaciones sino también con los intereses. Puesto en términos simples. La tasa de reparto simple para el Instituto de Seguros Sociales debe subir paulatinamente del 6,5% actual al 20% o más en el año 2020 si se mantiene la edad actual de jubilación y los demás privilegios aberrantes que existen hoy, o a un 18% si se modifica la edad de jubilación y se introducen otras modificaciones. En cambio, se dice que elevar la tasa de cotización de golpe al 13,5% en un sistema de capitalización individual, aunque caro al comienzo, saldría más barato a un largo plazo. Esta conclusión depende enteramente de la hipótesis que se haga sobre la tasa de interés a largo plazo. El gobierno hace sus cálculos con una tasa del 6,5%, pero esta es muy alta. Si el cálculo se hiciera con una tasa del 5% la cotización necesaria para viabilizar un sistema de capitalización tendría que

ser cercana al 18%, la misma del reparto simple a un largo plazo.

Este es un teorema construido por los demógrafos, actuarios y economistas.<sup>13</sup> Si la tasa de interés real es igual a la tasa de crecimiento económico (en realidad a la suma de la tasa de crecimiento demográfico + la tasa de crecimiento de la productividad) los dos sistemas cuestan lo mismo en términos de tasa de cotización. Si la tasa de interés real es superior a la tasa de crecimiento económico es más barato el sistema de capitalización. Si la tasa de interés real es menor que la tasa de crecimiento económico el reparto simple sale más barato. Ahora bien lo que los economistas juran y perjuran es que, a largo plazo (a 40 años) la tasa de interés segura y sin riesgo no puede ser superior a la tasa de crecimiento económico. Significa que a largo plazo los dos sistemas valen lo mismo en términos de tasa de cotización.

La tasa de interés real es una variable que oscila a largo plazo.

En Estados Unidos fue casi cero en los años cincuenta, 2,1% en los sesenta, -0,2% en los setenta y 4,7% en los ochenta.<sup>14</sup> El promedio, en 40 años fue inferior al 2%. Los actuarios en Colombia trabajan con el 5,5%. Es

13 Jean Bourgeois-Pichat, Le financement dese retraites par capitalisation. En: *Population*, No. 6, 1978.

14 How much should capital cost, *The economist*, 21 sept. 1991.



cierto que, en nuestro caso, la de la última década (CDT Bancario) ha sido cercana al 8%, pero el promedio en Colombia de los últimos 40 años es cercano al 4%. De hecho, y mirando hacia el futuro, es previsible que una economía más abierta tendrá forzosamente a equiparar las tasas internas de interés (que han sido tradicionalmente más altas) con las externas (que han sido más bajas). En todo caso, la tasa de rentabilidad es decisiva en las predicciones de pensiones. Si así lo prefiere el Gobierno puede usar el 10 o 15% (los fondos parecerán así más atractivos). Pero debe recordar esto: si a largo plazo la cifra no se verifica, es él quien debe pagar los platos rotos de sostener el sistema pensional en el futuro.

#### 2.3.4. *Los costos de la transición*

En realidad, más que la discusión doctrinal sobre las ventajas del reparto simple y de la capitalización individual, el verdadero problema estriba en los costos de la transición de un sistema al otro. Un régimen de capitalización individual puede ser administrado por el sector público (caso de Singapur) o privadamente (caso de Chile). Y aunque los regímenes de reparto simple suelen ser administrados públicamente, nada se opone a que puedan ser también administrados privadamente. Se po-

dría contratar con compañías privadas la afiliación, cobro de cotizaciones y pagos de pensiones a cambio de una comisión por administración.

Los partidarios de ambos sistemas de administración esgrimen razones en favor y en contra de cada uno de ellos. La administración pública tiene grandes fallas: las deseconomías de escala del monopolio, el riesgo de la corrupción y del saqueo por parte de los políticos. Es el caso de Cajanal para las pensiones, déjenme expresarles mi opinión: esa entidad debería ser cerrada. No es sin embargo el caso del Instituto de Seguros Sociales. La parte de seguros económicos funciona con muy pocos (unos 1.200) empleados. Los costos de administración representan apenas el 3,5% de los recaudos y rendimientos. El sector privado tiene también fallas. Abandonado a sus propios espíritus animales tiende a formar colusiones y monopolios y a conspirar contra los intereses del público. Recuerden ustedes el caso de los seguros de automóviles. La competencia atomística puede generar altos costos administrativos y sobre todo, es malo para manejar asuntos de larguísimo plazo. En un caso como en el otro debemos regular y controlar, la discusión se haría eterna...

Dejemos pues de lado este aspecto y concentrémonos en los costos de transición.



Tenemos dos problemas. El uno es que tenemos que pagar las obligaciones contraídas con los pensionados y con los que han adquirido derechos pensionales. El otro es que conveniría hacer un ahorro. Si nos ocupáramos sólo del primer problema el esfuerzo sería menor. Si, además, quisiéramos hacer un ahorro neto, el esfuerzo sería mayor; tanto mayor cuanto más brusco sea el tránsito a un sistema puro de capitalización. El Gobierno quiere hacer ambas cosas, pagar la deuda actuarial con recursos fiscales, es decir, de todos los colombianos y obligar a empresarios y trabajadores a hacer un esfuerzo de ahorro neto, sea que eleve gradualmente la tasa de cotización del 10% hasta el 16%, como proponía en noviembre del año pasado, o sea que, como ahora se propone, la eleve de tajo al 13% o 13,5%. Por eso es que la propuesta sale cara para la generación actual. La ventaja de los sistemas mixtos (reparto y capitalización) es precisamente que suaviza estos costos. Esto ha sido demostrado teóricamente con base en los modelos de generaciones traslapadas de Daimond y Samuelson.<sup>15</sup>

### 3. El problema de la cobertura

Pero yo no quiero decir que la mera consideración de costos (altos con la propuesta original, más altos con la nueva variante) invalide la propuesta. De un lado porque, aunque altos, pueden ser refinanciados, de otro, sobre todo, porque una reforma puede ser cara pero admirable si ofrece soluciones de fondo. Pero lo dudo, porque no se preocupa del problema número uno, del problema de la cobertura.

En efecto, el Gobierno deja la tarea de universalizar la cobertura de la previsión social en manos de la macroeconomía. Confía en que el desarrollo económico terminará por salarizar plenamente a la población urbana y rural, por reabsorber el sector informal y por estabilizar los empleos. Solo entonces, todos terminaremos forzosamente cubiertos por los fondos de pensiones, pero la espera será seguramente larga...

#### 3.1. La cobertura pensional

Cuando los chilenos hicieron su reforma en 1981, el sistema de previsión social cubría al

Hugo López Castaño

15 Cfr. Miguel Ángel López García, *El tránsito de reparto a los fondos de capital de la seguridad social: un modelo de simulación*. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada, working paper 92.02, febrero de 1992.



75% de la fuerza laboral.<sup>16</sup> El caso colombiano es sustancialmente distinto.

Apenas un 30% de la población en edad laboral está afiliada en Colombia al Instituto de Seguros Sociales o trabaja con el Estado<sup>17</sup> y, por tanto, en principio, goza de una cobertura potencial en materia pensional, sin embargo, la población de 60 años y más, que está efectivamente cubierta en su vejez mediante pensiones no llega al 17%.

### **3.2. La tercera edad ganará importancia creciente en el futuro**

La tercera edad ganará una importancia creciente en el futuro. Los viejos de 60 años y más representan actualmente el 6,1% de la población (se trata de unos dos millones de personas); en el año 2000 serán ya el 6,7% en el 2005 el 7,2% y en el 2010 el 8,3%.<sup>18</sup>

La transición demográfica ha sido muy marcada. La disminución del tamaño de las familias ha hecho posible una reducción en los niveles de pobreza urbana. Muchos han podido aumentar su ingreso presente sacri-

ficando el número actual de hijos. Su supervivencia durante la vejez se hará más difícil. Esa generación que ahora envejece, no tendrá después el apoyo tradicional de su familia y no podrá esperar una reforma de largo plazo.

### **3.3. La baja cobertura no se debe a la evasión sino a los malos empleos**

Es cierto que el sistema actual se presta a la evasión. La base para el cálculo pensional es el salario de los dos últimos años. Algunos subdeclaran ingresos toda su vida y sólo los suben antes de jubilarse, son los más pudientes, los pobres que se ganan apenas el mínimo legal, no pueden subdeclarar.

Pero a pesar de lo anterior, es esencialmente incorrecto decir como dice el Gobierno que la baja cobertura pensional se debe a la evasión.

En las cuatro metrópolis principales (los datos son de junio de 1988), la afiliación a la seguridad social pasa del 10% para quienes devengan menos de medio salario mínimo, hasta el 70% para quienes devengan diez o más salarios mínimos. Entre los

16 Mario Marcel, Alberto Arenas, *Reformas a la seguridad social en Chile*, Santiago de Chile, junio de 1991, mimeo.

17 2,7 millones de trabajadores afiliados al Instituto de Seguros Sociales más un millón de trabajadores al servicio del Estado.

18 Se trata de proyecciones de población realizadas por Planeación Nacional, basadas en el método de componentes.



trabajadores asalariados, pasa del 21,7% al 91,5% y entre los independientes, pasa del 6,6% al 50,5%.

Por ello, si una gran parte de los asalariados inestables y mal pagados, de los independientes y de los informales, carece de seguridad social, ello no se debe a que el sistema no brinde una buena relación beneficio costo. Al contrario, el sistema que tenemos brinda una magnífica. Consideren el caso de un asalariado que se gane el mínimo. Pagando de su bolsillo 1.126 pesitos mensuales (1/3 de 6,5% del salario) cotizando diez años ya tiene derecho a una pensión de un mínimo a perpetuidad y además se la puede dejar a la viuda. Un independiente debe además pagar el aporte patronal, en total 3.350 pesos mensuales —que todavía representan muy poco— y de la previsión social obtendría los mismos beneficios. La verdadera razón de la baja cobertura de la previsión social es otra; la gran mayoría de los trabajadores colombianos no tienen ingresos suficientes para pagar esas bajas cotizaciones, o no tienen empleos estables, o no son capaces de cotizar diez años. Déjenme profundizar estos puntos.

### 3.4. Los bajos salarios y las pensiones de los fondos

El sistema de capitalización individual previsto por el

Gobierno es una excelente solución para un reducidísimo núcleo de asalariados mejor pagados y más estables. Los demás, los que se ganan el mínimo o son inestables, no pueden cotizar suficientemente y no podrán nunca obtener pensiones adecuadas.

La gran mayoría de los asalariados se gana el mínimo legal. Aunque entraran jóvenes al nuevo sistema y cotizaran el 90% del tiempo y aunque la tasa de rendimiento de los fondos fuera excepcionalmente alta, no alcanzarían nunca a obtener pensiones iguales al mínimo legal. La razón es que con cotizaciones razonables, el sistema no puede garantizar tasas de reemplazo iguales al 100%. *JLB actuarios ha calculado que, con la propuesta de diciembre y bajo hipótesis óptimas para la fidelidad de cotización y la tasa de interés, el 80% de la actual generación que hoy tiene 39 años o menos no llegaría a pensiones del mínimo legal.*

### 3.5. La inestabilidad del empleo y las pensiones de los fondos

Pero los bajos salarios no son la única dificultad. La fidelidad de cotización tiene una importancia capital sobre las pensiones futuras. Hoy se están haciendo cálculos alegres con el 90% (nueve de diez años laborales) pero, la inestabilidad laboral y el ciclo de vida en Colombia sugieren un panorama más gris, se confía



en que el sistema individual de ahorros aumentará la fidelidad; cada quien estará interesado en cotizar el mayor tiempo posible. Empero, ella no depende sólo de los incentivos individuales (por eso es que la afiliación es forzosa) sino principalmente de las características del mercado laboral. La inestabilidad laboral en Colombia es enorme: en junio de 1990 el 36,1% de los asalariados privados de las cuatro principales metrópolis, llevan un año o menos en su empleo; el 15% tres meses o menos. Los jóvenes se inician generalmente como asalariados; trabajan hoy en una empresa moderna que responde por sus cotizaciones y las de sus trabajadores, mañana en una microempresa que las evade o atraviesan por periodos ecurrentes de desempleo durante los cuales no cotizan. Hacia los 35 años difícilmente pueden encontrar un empleo asalariado (las empresas los prefieren jóvenes) y son forzados progresivamente a establecerse por cuenta propia, fase durante la cual ni están obligados ni suelen cotizar.

*JLB actuarios ha realizado estimaciones de los factores de cotización. Retengamos los de 1990-98, que corresponderían ya a una fase de madurez del sistema de previsión del Instituto de Seguros Sociales. El porcentaje del tiempo anual cotizado por el personal afiliado al Instituto co-*

*mienza siendo menor al 22% hasta los 30 años, sube luego hasta los 47 cuando se aproximan al 40%, cae hasta los 51 (17%) y vuelve a subir después de los 51, hasta alcanzar el 60% entre los 55 y los 59 años. En promedio, para las edades 19-59 años, los trabajadores afiliados al Instituto de Seguros Sociales cotizan el 47,5% de tiempo.<sup>19</sup>*

Es por esto, por los bajos salarios, por la inestabilidad y por la baja fidelidad, que ni el sistema actual ni mucho menos el previsto por el Gobierno sirven a la gran mayoría de la población. Hoy se exigen diez años de cotización entre los 40 y los 60 de edad o 20 en cualquier periodo. Ya con eso mucha gente no se puede jubilar. Con la propuesta de exigir *entre veinte y treinta años* de cotización para tener derecho a la pensión mínima nadie se podrá jubilar, más valdría por ello ser realistas como los estadounidenses y reconocer que el sistema de capitalización individual es sólo adecuado para los trabajadores mejor pagados y más estables.

### **3.6. La atención a la tercera edad indigente**

La cobertura del sistema pensional entre la población vieja parece muy baja, incluso en

19 JLB actuarios. *Estudio actuarial de los seguros invalidez, vejez y muerte y accidente de trabajo y enfermedad profesional a cargo del Instituto de Seguros Sociales*, vol. 5, rotación y escenario de base, Bogotá, noviembre de 1990.



el medio urbano. En las diez áreas metropolitanas principales, las pensiones sólo cubren el 18,4% de la población vieja (i.e. de sesenta años y más); en los estratos medio-medio, medio-alto y alto cubren al 19,6%, pero en el estrato bajo-bajo sólo al 6,5% y en el bajo al 14,7%.<sup>20</sup> Paralelamente, el 45% de la población urbana mayor de sesenta años no percibe ningún ingreso. En los estratos bajo-bajo, bajo y medio-bajo la cifra se sitúa entre el 50% y el 45%.

Por eso, mientras la macroeconomía y con ella el mercado laboral mejora, los ancianos de este país deberán seguir contando con la prolongación de su vida laboral en trabajos independientes y sobre todo, con el apoyo de sus familias. Pero parece también preciso, que el Estado cubra el sostenimiento de los más desprotegidos dentro de esa población vieja y pobre con impuestos y para ello se debería diseñar e implementar paulatinamente un Sistema Nacional de atención a la tercera edad, *financiado con impuestos generales*.

Dentro de la población con 65 años y más, los pobres, con necesidades básicas insatisfechas, representaban en 1985 y a nivel nacional el 39,2% y los mise-

rables el 17%.<sup>21</sup> Extrapolando esas cifras para 1990, 231.000 viejos vivirían en condiciones de miseria, dotarlos de una pensión de un salario mínimo valdría al año unos 180.000 millones de pesos de 1992, menos de los 2/3 de lo que le costaría al Gobierno el pago de las pensiones el primer año de la reforma bajo la nueva versión (unos 275.000 millones de 1992). Esas cifras son meramente indicativas. No significan que baste entregar pensiones en dinero, se puede montar un plan de atención a la tercera edad (asilos, recreación) administrado por los Gobiernos locales, por las ONGS y aun, por empresas privadas que cobren las tarifas al costo pero en el cual el Estado subsidie a los más pobres.

#### 4. Conclusión

La pregunta que los colombianos se hacen es esta: ¿qué es lo que busca el Gobierno con su propuesta de reforma? ¿Bajar los costos? No se trata seguramente de los costos administrativos de los seguros económicos porque los del Instituto de Seguros Sociales son bajos y porque la solución para Cajanal es otra. Tampoco se

20 Hugo López Castaño, *Ciclo de vida, seguridad social y atención a la tercera edad en Colombia*, Ponencia presentada al seminario internacional sobre seguridad social organizado por Fescol, Bogotá, mayo de 1992. Las cifras provienen de las encuestas de hogares del Dane de junio de 1990.

21 Dane, *La pobreza en Colombia*, tomo I, cuadro 1.5, Bogotá, junio de 1989.



trata de los costos fiscales y para-fiscales porque además del esfuerzo fiscal para cubrir las cargas actuales, propone un ahorro neto muy considerable. ¿Universalizar la cobertura? No, porque esa solución vale apenas para los asalariados mejor pagados y más estables y porque lo que pase con la cobertura depende de los avatares del mercado laboral. ¿Corregir las inequidades del sistema actual? Quizá. Hay que controlar la evasión de los más ricos, la subdeclaración en los años tempranos y la sobredeclaración antes de la edad de jubilación, hay que corregir las escalas de cotización. Pero algo similar se puede lograr, con costos menores, estableciendo algunas modificaciones al sistema que tenemos.

Para entender lo que se pretende con la reforma quizá la literatura pueda venir en nuestra ayuda.

El Gobierno imagina ya a toda la población asalariada y estable, cotizando regularmente a los fondos toda su vida. Allá queremos llegar, pero no hemos llegado todavía y nos demoraremos mucho en llegar. Habría que ser sensibles a las dificultades de esa travesía del desierto antes de establecer una reforma que sólo funcionaría en el punto de llegada final. Pero eso no le interesa al Gobierno. Se parece al Fausto de Goethe. Fausto deseaba levantar un observatorio en el terreno ocupado por dos ancianos, Filemón y

Baucis, prototipos de la entreayuda y solidaridad tradicionales.

El observatorio era parte de un proyecto que tenía pensado junto con canales, muelles, diques y fábricas para modernizar su aldea feudal y abrirla a los intercambios internacionales. Cuando llegara a su final estarían brotando ríos de leche y miel para todos. Pero mientras tanto, no duda en sacrificar a toda una generación, no duda en sacrificar en particular a Filemón y a Baucis. La muerte de los dos ancianos —de que se encarga Mefistófeles y su cuadrilla— es el precio que hay que pagar por el sueño modernizado.

La raíz del pecado original de Fausto y de sus tribulaciones no es su ideal modernizante la aldea medieval era, en realidad un pequeño infierno. Está en lo que los griegos llamaban la *hibrys*, es decir en su desmesura, en su extremismo, en querer el progreso ahora y ya sin reparar en los costos, en querer disponer inmediatamente de todos los resultados que sólo vendrán con el progreso posterior. Es un pecado usual de los Gobiernos alucinados por el afán reformador: quieren cambiar irreversiblemente todo en cuatro años, no sea que después los escépticos puedan dar marcha atrás. Pero el observatorio de Fausto hubiera podido esperar. También podría esperar un sistema de capitalización individual para todos hasta ver los efectos del nuevo modelo sobre el

Sobre la propuesta gubernamental de reforma al sistema pensional en Colombia



empleo, la estabilidad laboral y los ingresos.

Les pido excusas por este interludio literario. Permítanme, en compensación, terminar sintetizando mi posición en tres tesis más llanas:

La reforma propuesta por el Gobierno no prevé nada para ampliar la cobertura pensional. Esa es mi principal objeción. Es una excelente solución... pero solo para una minoría, para los asalariados relativamente bien remunerados y estables.

Y siendo apenas una solución para una minoría sale muy costosa o para el fisco o pa-

ra las empresas y los trabajadores. Esa es mi segunda objeción.

El país haría mejor perfeccionando el sistema actual y depurándolo de sus aberraciones; montando un sistema complementario de capitalización privada para la minoría que lo necesita y que puede pagarlo y esperando los efectos que la apertura tenga sobre el mercado laboral en esta década antes de tomar otro tipo de decisiones. Y mientras tanto, podría emplear mejor los recursos fiscales que requiere su propuesta para implementar un plan de atención a la tercera edad indigente. Esa es mi conclusión.