ANALISIS DE LA SITUACION FINANCIERA DE LAS PENSIONES DE INVALIDEZ, VEJEZ, JUBILACION Y MUERTE Y SUGERENCIAS PARA UN CAMBIO DENTRO DEL MARCO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Este estudio fué elaborado por encargo de la FUNDACION LA PREVISORA PARA LA SEGURIDAD SOCIAL, con el auspicio y apoyo financiero de las siguientes entidades:

FUNDACION ANTONIO RESTREPO BARCO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR (FES)

FUNDACION CORONA

El grupo de trabajo que participó en la elaboración de este estudio, estuvo conformado así:

COORDINADOR ACADEMICO:

Hernando Zuleta Holguín

ASESOR:

Miguel Urrutia Montoya

INVESTIGADORES:

Eduardo Lora Torres
Gustavo Esguerra Gutierrez
María Consuelo Medina
Elena Laserna de Esguerra
Esperanza Hernández de Silva

ASISTENTE DE INVESTIGACION:

Gustavo Ramírez

ASISTENTE ADMINISTRATIVO:

Juan Manuel Chaves

I N D I C E

	Página
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
I - INTRODUCCION	1
II - ANOTACIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ECONOMIA	7
III- CASOS ESPECIALES	13
Instituto de Seguros Sociales	16
Caja Nacional de Previsión Social	23
Caja de Previsión Social de Comunicaciones	29
Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria	32
Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades	34
Caja de Previsión Social de Cundinamarca	37
Valor de las reservas actuariales y de la provisión acumulada, por sectores económicos, de algunas empresas públicas y privadas.	39
Otros casos	41
Condiciones de retiro del servicio	52
Dispersión de los requisitos sobre prestaciones	54
Prestaciones sociales de los empleados oficiales de las entidades territoriales	55
IV - LA TRANSICION DEMOGRAFICA Y LA EDAD DE RETIRO	57
V - INTERACCIONES MACROECONOMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	60
VI - RECOMENDACIONES SOBRE FONDOS DE PENSIONES	68
VII- RECOMENDACIONES	72
ANEXOS	

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las principales conclusiones del estudio, pueden resumirse así:

Los ingresos totales para programas de Seguridad Social representan menos del 5% del Producto Interno Bruto, lo que está por debajo de los niveles internacionales.

Las contribuciones laborales, dentro del total de esos ingresos, no superan el 20%.

Las contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social apenas llegan al 25% del valor de las prestaciones recibidas por ellos.

Las contribuciones patronales a la Seguridad Social llegan hoy al 9% de la remuneración de los asalariados, mientras los aportes de los trabajadores están solo en el orden del 1.6%.

Las prestaciones de Seguridad Social pagadas por instituciones y fondos especiales, representan mas del 10% del total de la remuneración de los asalariados.

El ahorro generado por las instituciones de Seguridad Social es pequeño. Con relación al ahorro total apenas llega al 1.8%.

La capacidad de ahorro de la Seguridad Social es cada día menor. Por ejemplo, de los ingresos recibidos en 1976, se hizo un ahorro igual al 30% y en 1988 sólo el 12%.

La proliferación de entidades de previsión social, dentro del sector público, ha creado una serie de distorsiones en materia de requisitos para acceder a pensiones de jubilación y en el monto de ellas.

Mientras la pensión promedio a cargo de la Caja Nacional de Previsión

está en el orden de 1.62 salarios mínimos, el promedio en otras entidades es muy superior.

Se han organizado Cajas de Previsión para atender un número muy reducido de empleados. Este es el caso de Corporanónimas y de la Caja de la Superintendencia Bancaria.

No hay dentro del sector público una política uniforme en materia de cotizaciones laborales y patronales. El mayor peso de la financiación de las entidades recae en el presupuesto, ya bien sea en forma directa o indirecta.

No existe una separación financiera entre las prestaciones asistenciales y las económicas. Las cotizaciones obrero-patronales, los aportes presupuestales y demás ingresos van a unos fondos comunes con los que atienden los gastos. En el sector público no se encuentra un esquema como el que existe en el ISS.

La existencia de empresas oficiales que atienden, en forma directa, todos los riesgos propios de la Seguridad o Previsión Social, es algo que rompe un principio básico como es el de la universalidad. Además, este esquema hace recaer la totalidad del costo en el Estado.

Ninguna Caja de Previsión Social tiene estudios actuariales ni establecido un régimen financiero para atender los riesgos de jubilación, vejez, invalidez y muerte. Solo el ISS tiene un sistema definido.

La edad de retiro para gozar de una pensión, en el sector público, es hoy de cincuenta y cinco años para hombres y mujeres.

Esa edad, dadas las condiciones demográficas del país, es menos que adecuada. Hoy es posible obtener una pensión de jubilación que puede durar treinta años o más, mediante afiliación a una Caja de Previsión durante veinte.

La relación entre trabajadores activos y pensionados es cada día menor; cinco Cajas de Previsión tenían, en 1989, una relación de 3.22 por 1. Dos empresas oficiales, Ecopetrol y Puertos de Colombia mostraron, en ese año, una relación de 1.33 por 1.

Las disposiciones legales y administrativas han creado ajustes en las pensiones de jubilación sin que simultáneamente se hayan incrementado los recursos.

Ultimamente se han creado nuevas entidades de previsión social. Los Fondos del Magisterio, del Congreso y de Notariado y Registro, lo que lleva necesariamente a una mayor atomización del sistema.

El Instituto de Seguros Sociales, tal como se explica en el informe, registra un déficit estructural en el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte que puede conducirlo a una situación financiera de la cual solo podría rescatarlo el Gobierno Nacional, lo que no sería socialmente justo por tratarse de una entidad que cubre trabajadores de empresas particulares. Un aumento moderado en las cotizaciones a cargo de patronos y trabajadores, no tendría un impacto grave en el proceso económico, tal como se explica en la parte correspondiente del estudio.

La transición demográfica registrada en Colombia, a partir de 1950, ha sido de tal magnitud que hace necesario revisar las edades de retiro y eventualmente los tiempos requeridos para acceder a una pensión.

En el caso del ISS, las normas que han debido ser transitorias se volvieron permanentes. Este es el caso de la pensión con solo quinientas semanas de cotizaciones, lo que hoy, no puede modificarse fácilmente, debido al cambio que se introdujo mediante el artículo 6º de la ley 50 del año pasado.

Los distintos sistemas de pensiones existentes en el sector público han sido diseñados como si la Seguridad Social no tuviera que tener su propia

financiación. Solo en el caso del ISS hay un esquema lógico y racional, así hoy sea insuficiente.

Con el fin de corregir la situación general por la cual atraviesa la Seguridad Social, se considera necesario recomendar lo siguiente:

- Evitar, hasta donde sea posible, la creación de nuevas entidades públicas de previsión social.

- Establecer una separación financiera, en las entidades públicas, para el manejo de los distintos riesgos a cargo de ellas. Debe haber una separación completa, clasificando los riesgos así:

Enfermedad General y Maternidad.
Jubilación, Invalidez, Vejez y Muerte.
Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional.

Para cada uno de los riesgos debe existir una cotización distinta y se debe definir qué parte corresponde al trabajador y cúal al Estado como patrono. Como ya no es posible establecer una cotización adecuada para efectos de pensiones, debe precisarse lo referente a transferencias presupuestales.

- Las Cajas de Previsión deben limitarse a cubrir los riesgos mencionados atrás. Lo referente a cesantías y otras prestaciones, debe ser atendido por entidades especializadas como el Fondo Nacional del Ahorro.

- Dada la transición demográfica, se requiere elevar la edad de retiro, tanto en el ISS como en las Cajas de Previsión, a sesenta y cinco años para los hombres y a sesenta para las mujeres.

Es necesario buscar un mecanismo jurídico apropiado para que en las convenciones colectivas de trabajo que se firman en algunas empresas públicas, se dejen reglas claras en materia de edad de retiro para gozar

de una pensión de jubilación.

El ISS debe mantener el régimen financiero de prima media escalonada. Un sistema de reparto simple, fuera de los inconvenientes técnicos, no es fácilmente aplicable ya que implica cambios permanentes en el nivel de las cotizaciones e impediría la formación de reservas. Para mantener el sistema mencionado se requiere elevar la cotización actual.

La modificación recomendada atrás, tiene que estar acompañada de lo siguiente:

- Aumento, en cinco años, de la edad requerida para una pensión de vejez.

- Modificación en el sistema de conformación de las pensiones, para que el mayor porcentaje de ellas sea otorgado por el tiempo cotizado en los últimos años y no por las primeras quinientas semanas como hoy ocurre.

- El salario promedio para la liquidación de la pensión debe estar en relación con la vida laboral del afiliado y no solo con los dos últimos años. Esto hay que hacerlo con correctivos que protejan al trabajador contra la inflación.

- El ISS debe buscar un mecanismo mediante el cual las categorías para el riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte tengan un límite que le permita al Gobierno desarrollar el propósito de los Fondo de Pensiones. Sin embargo, ese límite no debe existir para el riesgo de Enfermedad General y Maternidad cuyas prestaciones, a diferencia de las de IVM, no estan limitadas por los aportes.

- El tema de los Fondo de Pensiones está incluido en las recomendaciones que aparecen en el informe final. Se trata de un punto complejo que no es fácil resumir. Sin embargo, debe anotarse que está tratado dentro del mismo orden de ideas en que se discutió para efectos del proyecto de ley que se presentó, en 1990, a la consideración del Congreso pero con

precisiones que no se hicieron en ese entonces.

- Algunas de las recomendaciones aquí contenidas requieren solo un Acuerdo del Consejo Nacional de los Seguros Sociales Obligatorios, aprobado por el Gobierno Nacional. Otras deben ser materia de ley. Con el informe final se entregarán los proyectos respectivos.

Las recomendaciones buscan no solo una financiación adecuada para las Cajas de Previsión y para el ISS. Tambien está el propósito de fortalecer el ahorro nacional a través de este sector de la economía colombiana.

Por otra parte, debe dejarse a la consideración del gobierno una inquietud en materia grave. De acuerdo con las leyes vigentes, ninguna pensión puede ser inferior al salario mínimo. Esto de por si es financieramente muy difícil. Pero el tema se vuelve aún mas enredado si se tiene en consideración que en el ISS se puede obtener una pensión de vejez con menos de diez años de cotizaciones, al igual que en el sector público cuando se da el fenómeno del retiro por vejez, sin haber cumplido requisitos para jubilación. Esto podría corregirse si la norma se modificara, definiendo como pensión solo aquella que se adquiere luego de veinte o mas años de servicios o mil semanas de cotizaciones al ISS y las otras como pensiones restringidas que pueden tener una relación proporcional con el salario mínimo, pero sin ser necesariamente iguales o superiores.
Naturalmente que lo expuesto en el punto anterior es socialmente complicado y no se ve fácil un acuerdo sobre el particular con las centrales obreras. Ahora, este punto podría ser materia de un régimen especial de aportes ya que desmontar el sistema actual es complicado, por no decir imposible.

Por último no debe descartarse la idea de separar las funciones de la Caja Nacional de Previsión y asignar lo referente al reconocimiento, liquidación y pago de pensiones a otra entidad que bien podría ser La Previsora S.A., tal como lo estableció, para el ISS, el decreto ley 1650 de 1977 y cuya aplicación podría ser conveniente.

DATOS BASICOS
CORRESPONDIENTES AL AÑO DE 1989

	Afiliados	Pensionados	Relación	Pensión Promedio (1)
CAJANAL	227.376	67.194	3.38	1.62
CAPRECOM	24.269	10.794	2.25	2.59
CORPORANONIMAS	605	157	3.85	3.11
CAJA DE PREVISION DE SUPERBANCARIA	934	370	2.52	2.48
CAPRECUNDI	19.963	6.266	3.19	1.87
	273.147	84.781	3.22	1.77(2)
ECOPETROL	9.704	4.521	2.15	3.17
PUERTOS DE COLOMBIA	8.192	8.889	0.92	2.90
	17.896	13.410	1.33	2.99(2)
I.S.S.	2.603.450	189.931	13.71	1.29
Total	2.894.493	288.122	10.05	1.51(2)

(1) Veces salario mínimo

(2) Promedio ponderado

I N T R O D U C C I O N

El doctor Francisco de Paula Pérez, ilustre hacendista, cuatro veces Ministro de Hacienda y Crédito Público, decía, en la memoria presentada al Congreso Nacional, en julio de 1931, lo siguiente:

"En armonía con las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado, cuyos efectos es preciso acatar, en el presupuesto de la actual vigencia, se apropiaron las siguientes cantidades para el servicio de pensiones, así:

Para pensiones civiles	$ 437.520.oo
Para pensiones militares	297.900.oo
Para pensiones de maestros de escuela	140.000.oo
Total ...	$ 875.420.oo "

"Teniendo en cuenta las nuevas sentencias expedidas en la vigencia en curso y que el artículo 6o. de la Ley 45 de 1931 prorrogó hasta el 31 de diciembre de este año el plazo para solicitar del Consejo de Estado la revisión de pensiones a cargo de la Nación, se ha creído conveniente calcular para 1932 las sumas que a continuación se expresan para atender al servicio de pensiones en la vigencia próxima:

Para pensiones civiles	$ 502.520.oo
Para pensiones militares	297.900.oo
Para pensiones de maestros de escuela	140.000.oo
Total ...	$ 940.420.oo "

"El guarismo anterior pone de manifiesto la necesidad urgente de acometer una seria revisión de la actual legislación sobre pensiones, ya que la suma de $940.420.oo significa un 2.326% sobre el monto total del presupuesto de gastos.

"Y aun cuando no prosperó en el último Congreso una iniciativa del suscrito sobre el particular, será forzoso que el Gobierno insista en ella, para ponerle fin a ciertas anomalías que hoy existen y a merced de las cuales se viene aumentando de año en año en cantidades considerables, las sumas que eroga el fisco nacional en el servicio de pensiones."

Más adelante el Dr. Pérez afirmaba:

"Una ley que sustituya en todo y por todo el desorden hoy imperante haría un gran servicio y no sólo reduciría gastos por este concepto, sino que corregiría verdaderas injusticias."

"Combinar el ahorro obligatorio de los empleados fijados por ley, para formar la caja de sueldos de retiro, sería quizás el método mas equitativo y racional en esta materia. De otro modo, si se sigue como vamos tendremos una nueva sangría en nuestro exhausto tesoro".(1)

Han pasado cerca de sesenta años desde que Francisco de Paula Pérez puso el dedo en la llaga y dió aviso a los colombianos de lo que podría pasar si no se tomaban medidas financieramente sanas para afrontar el desarrollo irreversible de las prestaciones económicas.

Entre lo escrito por Francisco de Paula Pérez en 1931 y hoy, el problema se ha agravado: se han creado sistemas de pensiones para todos los funcionarios públicos, se estableció el Instituto de Seguros Sociales para amparar a los empleados particulares, se han dictado normas para

reajustar periodicamente las pensiones de Jubilación y de Vejez y para poder acumular tiempos de servicios en el sector público y en el privado.

El país ha creado unos sistemas de pensiones más que generosos. Sin embargo, la financiación de esos sistemas nunca ha sido un tema que haya sido analizado con la atención debida, salvo los estudios que se adelantaron cuando el Instituto de Seguros Sociales, iba a asumir el riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte y los que se terminaron hace poco tiempo.

El país no conoce el valor de las obligaciones que tiene en materia de pensiones; solo un estudio elaborado para el Instituto de Seguros Sociales da información sobre el particular. La Caja Nacional de Previsión tiene una información sobre el costo de las pensiones en curso, pero desconoce el pasivo existente por concepto de los afiliados activos. En el caso de los sistemas departamentales, intendenciales, comisariales y municipales sólo existe una información histórica y no es posible efectuar proyecciones hacia el futuro.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público recomendaba, en 1931,la expedición de una ley que sustituyera el desorden que entonces imperaba. Esa recomendación no fue tomada en cuenta y han pasado sesenta años y el desorden ha crecido hasta llegar a un punto tal que hoy no se conoce, con exactitud, el número de entidades de Previsón Social existentes en el país, ni el número de afiliados a ellas. Ni siquiera la Caja Nacional de Previsión Social tiene información precisa sobre sus afiliados.

La única entidad que muestra organización y algunos sistemas de información es indudablemente el Instituto de Seguros Sociales.

No obstante lo anterior, el ISS no tiene estadísticas que muestren, por ejemplo, la edad de los afiliados. Lo anterior es una muestra clara y precisa sobre el desorden y la falta de interés que el país ha mostrado

frente a un tema que debe ser prioritario.

Por otra parte, debe anotarse que el Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, al igual que el Gobierno, en sus distintos niveles, han propiciado un sinnúmero de cambios en las normas sobre pensiones sin establecer la financiación requerida.

La seguridad social, en lo que hace referencia a pensiones, no puede ni debe ser solo un expediente para asegurar a los trabajadores un ingreso a partir de su retiro. Esto último tiene que ser el resultado de una política económica que haga posible el pago de esas prestaciones. No es posible otorgar prestaciones sin que previamente se haya establecido un sistema financiero adecuado para tal efecto. De lo contrario, se llega a un punto tal que, como decía el Dr. Pérez en 1931, "Tendremos una nueva sangría en nuestro exhausto tesoro".

Las responsabilidades con relación a pensiones de jubilación y de vejez estan en cabeza de un sinnúmero de entidades nacionales, departamentales, municipales y de empresas públicas y privadas, que por uno u otro motivo no están vinculadas a ninguna caja de previsión ni al Instituto de Seguros Sociales, o porque a pesar de serlo han otorgado a sus trabajadores prestaciones superiores a las previstas en las normas legales.

Fuera de la proliferación de instituciones de Seguridad Social, conviene anotar que ellas tienen diferentes regimenes prestacionales y sistemas distintos para el otorgamiento de pensiones. Inclusive, en algunas hay diferencias entre las prestaciones que otorgan a sus afiliados y a sus propios empleados. Por ejemplo, un afiliado al Instituto de Seguros Sociales puede ser jubilado a los sesenta años , mientras los empleados del ISS lo son a los cincuenta y cinco. Lo anterior es un simple ejemplo del desorden y de la falta de coherencia que ha caraterizado al sistema de Seguridad Social en Colombia.

Por otra parte, el desarrollo de las pensiones de Vejez y de Jubilación

no ha estado acompañado de sistemas de financiación adecuados. Sin riesgo de equivocación, podría afirmarse que las únicas pensiones en curso o futuras que estan adecuadamente protegidas son aquellas a cargo de patronos que han hecho las provisiones contables necesarias, con base en cálculos actuariales técnicamente efectuados.

Prácticamente todas las instituciones de Seguridad Social que protegen a los funcionarios públicos dependen para el pago de las pensiones a cargo de ellas, de transferencias presupuestales que en muchas ocasiones son tratadas como aportes patronales. Esas entidades no tienen un sistema financiero adecuado y en muchas ocasiones ni siquiera se ha expresado en las normas respectivas cúal es el régimen financiero a que deben someterse. Se trabaja al ritmo de los acontecimientos y de las necesidades diarias, pero sin orden ni metas, ni siquiera a corto plazo.

El caso del Instituto de Seguros Sociales es diferente. Hay un régimen financiero establecido legalmente para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Se han elaborado, como ya se dijo, estudios actuariales y pueden hacerse proyecciones para el futuro. Además, existen estadísticas confiables que permiten analizar lo que ha sido la evolución de las finanzas del ISS.

Por otra parte, conviene mencionar que salvo las disposiciones sobre el manejo del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte a cargo del ISS, el país nunca ha relacionado la Seguridad Social con el proceso económico. El ahorro, la inversión, el empleo y el crecimiento económico no han sido temas que se consideren cuando se trata de legislar en esta materia.

El establecimiento de pensiones, sus reajustes y los cambios para la conformación de ellas son tópicos que en Colombia se han tratado sin pensar en la necesidad de una financiación sana para tales efectos. Se ha creado una mentalidad que lleva al país a dejar la responsabilidad final en manos del presupuesto público.

Se piensa que el sistema fiscal o los ingresos de las empresas, estan siempre en capacidad de absorver los costos adicionales de una política social,cuya financiación no ha sido tema de discusión. Para demostrar lo dicho, basta con ver las Leyes 4 de 1976 y 71 de 1988.

Solo en el caso del ISS se ha considerado que los aportes para los seguros de pensiones pueden convertirse en un instrumento eficaz de ahorro y de inversión. Si hubiera existido la voluntad política necesaria para aplicar, así fuera en forma parcial, las normas originales sobre cotizaciones para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, el país no estaría hoy abocado a tomar decisiones radicales sobre el régimen financiero del ISS y un ahorro considerable se hubiera canalizado hacia inversiones productivas. Tal como se vera más adelante, a pesar del no cumplimiento de las normas sobre cotizaciones para la financiación del seguro de IVM, el ISS pudo inicialmente tener unos excedentes apreciables que ayudaron al desarrollo de inversiones en vivienda, salud e industria.

La participación de la seguridad social dentro del proceso económico del país tiene una importancia mayor de la que suele atribuirsele; afecta la remuneración de los asalariados, influye en la conformación del ahorro nacional, afecta las utilidades de los empresarios; es, en fín, una pieza de la economía que no puede dejarse de lado en un análisis global.

---

(1) PEREZ, FRANCISCO DE PAULA
Memoria del Ministro de Hacienda y Crédito Público
presentada al Congreso Nacional en 1931.-
Banco de la República 1990.

ANOTACIONES SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA ECONOMIA

Para poder analizar la participación de la Seguridad Social en el proceso económico del país, es necesario, en primer término, ver cuales son los ingresos, de donde provienen, que entidades o personas los reciben y como se gastan. Para llegar a lo anterior, ha sido necesario acudir a las Cuentas Nacionales que lleva el DANE y en las cuales hay discriminación entre entidades nacionales, seccionales y locales de Seguridad Social, Cajas de Compensación Familiar y contribuciones y gastos efectuados directamente por los patronos o empleadores.

El cuadro No. 1, muestra como la totalidad de los ingresos para programas de Seguridad Social crecio, entre 1980 y 1988, de $70.475 millones a $573.968 millones, lo que implica una tasa anual promedio del 30%, porcentaje superior a la inflación registrada durante ese lapso.

Debe anotarse que los ingresos que dedican, en forma directa, las empresas y que no se canalizan a través de Fondos Especiales representan alrededor del 35% del total. Esto nos muestra la magnitud de las sumas que se manejan por fuera del ISS, de las Cajas de Previsión y de las de Compensación Familiar.

En el cuadro No. 2 puede observarse la relación entre los ingresos para Seguridad Social y el Producto Interno Bruto. Dicha relación ha estado aproximadamente entre el 4.5% y el 5%. En lo que hace relación a las entidades o fondos especiales, dicha participación apenas supera el 3% del P.I.B.

El cuadro No. 3 trae los ingresos de las instituciones de Seguridad Social, discriminada entre contribuciones patronales, laborales y otros ingresos. Ahí puede observarse cómo el mayor peso recae sobre los patronos, incluido dentro de estos los gobiernos en sus diferentes niveles. Para mayor claridad sobre el particular, se presenta el cuadro

No. 4 que muestra la distribución porcentual de los ingresos mencionados, incluidas las cajas de compensación familiar.

Para efectos de este estudio conviene dejar por fuera las cajas de compensación y concentrar el análisis básicamente en las prestaciones económicas a cargo de las entidades de Seguridad Social y estudiar, hasta donde es posible, los gastos que directamente hacen los patronos.

Contribuciones Obrero-Patronales a las instituciones de Seguridad Social.-

El cuadro No. 5 muestra la evolución de las contribuciones de los patronos y de los trabajadores a las entidades de Seguridad Social. Dicho cuadro discrimina entre instituciones nacionales, seccionales y municipales y tambien incluye a las cajas de compensación familiar.

El cuadro mencionado, al igual que el No. 7, muestra como la participación de los patronos es significativamente importante con relación a la de los trabajadores, sin incluir a las cajas de compensación familiar, a las que contribuyen solo los empleadores. Se observa como la parte de los patronos representa mas del 70% de las contribuciones recaudadas. Si a lo anterior se le suma las cajas de compensación familiar, el porcentaje supera el 78%. Esto muestra el esfuerzo que en esta materia vienen haciendo empleadores públicos y privados.

Para demostrar que no hay una contribución importante de los trabajadores, para cubrir las prestaciones a cargo de las instituciones de Seguridad Social, debe verse el cuadro No. 8, en el que se observa cómo la relación porcentual entre los aportes laborales y el costo del total de las prestaciones ha venido disminuyendo.

Debe tenerse en cuenta que las prestaciones a que se refiere el párrafo anterior cubren tanto las económicas como las asistenciales.

El cuadro No. 9 muestra las prestaciones en dinero pagadas entre 1980 y 1990 por las instituciones de Seguridad Social. Ahí puede notarse que dichos pagos crecen a una tasa superior al 35% anual.

Por otra parte, el cuadro No. 8 tambien muestra el valor de las prestaciones de salud, pagadas por las instituciones de Seguridad Social, el cual aumenta a un ritmo anual del 31.40%

Los pagos por ambos conceptos, prestaciones en dinero y en salud, aumentan al 33.7%, mientras las cotizaciones obrero-patronales lo hacen a un ritmo inferior al 30%. Esto muestra un desequilibrio estructural que lleva al sistema a una posición difícil y complicada, sobre todo si se considera que los ingresos diferentes a los aportes de empleadores y trabajadores representan una parte relativamente pequeña del total de los ingresos y crecen, anualmente, menos del 28%.

Para ver la importancia de las contribuciones de patronos y trabajadores, conviene observar cómo ellas por una parte,elevan la remuneración de los asalariados y por otra la afectan.

Tal como puede verse en el cuadro No. 10, los aportes patronales para la seguridad social excluidos los hechos a las Cajas de Compensación Familiar, representaban en 1988, el 9% de la remuneración de los asalariados.

Por otra parte, y tal como aparece en el cuadro No. 11, los aportes de los trabajadores a la Seguridad Social representan un porcentaje muy pequeño de la remuneración del trabajo, el cual no alcanza, en ningun año, entre 1980 y 1988, el dos por ciento (2%).

Las prestaciones, en dinero y en especie, recibidas de la Seguridad Social por los asalariados se aproximan , con relación a la remuneración de esos últimos, a mas del 10% (ver cuadro No. 12).

Para una mayor claridad , se ha preparado el cuadro No. 13, el cual muestra el total de las contribuciones obrero-patronales (excluidas las Cajas de Compensación Familiar) para programas de Seguridad Social y el valor de las prestaciones pagadas (excluido el subsidio familiar). En el cuadro se ve cómo las prestaciones y las contribuciones son prácticamente iguales y no hay margen que permita, con base en las contribuciones, efectuar un ahorro importante y poder tener así reservas, por lo menos para fluctuaciones estacionales.

Los seguros de pensiones de jubilación y vejez deben tener un sistema técnico financiero claramente definido. Solo así puede saberse si dentro de la política de Seguridad Social se aspira no solo a disponer de más recursos para pagar mas prestaciones sino tambien a formar un ahorro útil para el proceso de desarrollo económico.

En el caso colombiano, una mayoría de las entidades de seguridad social no han adoptado un sistema financiero y trabajan, teóricamente, sobre la base de reparto simple. Sin embargo, por tratarse de entidades públicas, no se ajustan periodicamente las cotizaciones de trabajadores y patronos como debería hacerse dentro del sistema supuestamente utilizado, sino que los déficit se trasladan, en su totalidad, al gobierno en sus diferentes niveles, para que éste los cubra con aportes prespuestales.

Solo, y como ya se dijo, el Instituto de Seguros Sociales tiene, para todos los riesgos regimenes financieros definidos.

En efecto , el ISS adoptó, hace muchos años, para el riesgo de IVM, el llamado régimen financiero de prima media escalonada , el cual si es adecuadamente aplicado, permite cancelar los gastos con los ingresos recibidos y formar unas reservas importantes, que si bien es cierto no son suficientes para respaldar la totalidad de las pensiones en curso y futuras, si otorgan un margen de seguridad para no estar, aumentando cotizaciones anualmente.

El sistema de prima media escalonada le ha permitido al ISS formar unas reservas, asi sean pequeñas frente a lo deseable, y las cuales han sido útiles en la financiación de proyectos de vivienda , industria, salud y energía.

El sistema en referencia ha ayudado a la formación del ahorro nacional, así sea en forma muy modesta.

No fue posible discriminar, con exactitud, el ahorro de las entidades de Seguridad Social entre Cajas de Previsión, Instituto de Seguros Sociales y Cajas de Compensación Familiar. No obstante lo anterior , puede afirmarse que el ahorro del sub-sector es atribuible al ISS y a las Cajas de Compensación.

La participación de la Seguridad Social en el ahorro muestra una tendencia hacia la baja bastante marcada. En efecto, la relación porcentual entre el ahorro de la Seguridad Social y el Ahorro Bruto Nacional, ha tenido, a partir de 1975, un comportamiento que nos lleva a pensar que la Seguridad Social no puede convertirse, salvo reformas sustanciales en un instrumento útil para el desarrollo (ver cuadro No. 14).

El cuadro No. 15 muestra cómo el ahorro de la Seguridad Social, a precios constantes de 1.980, se mantiene dentro de unas cifras relativamente pequeñas. La tasa anual promedio de crecimiento, entre 1975 y 1988 no alcanza el 1%, apenas llega al siete y medio por mil. El Ahorro Nacional, durante el mismo lapso registró un incremento real anual promedio del 6.81%.

Por último, conviene ver el cuadro No. 16 que muestra el ahorro y los ingresos de los fondos especiales para la seguridad social y su relación, que en 1.976 llegó al 30% y para 1.988 había bajado al 12.1%

Los comentarios anteriores tienen como objeto reafirmar que la

participación de la Seguridad Social dentro del Ahorro Nacional, no solo es baja sino que de continuar la tendencia actual puede llegar un momento en que el sistema puede convertirse en un factor de descapitalización

NOTA.- Para efectos de los cuadros que aparecen a continuación, debe tenerse en cuenta que las operaciones de las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de Policía no están, en las cuentas del DANE, clasificadas dentro del Sub-Sector de Seguridad Social de las Administraciones Públicas sino que aparecen en el Sub-Sector seguro y cajas de pensiones de las Instituciones Financieras.

Cuadro No. 1

INGRESOS TOTALES PARA PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL (1980 - 1988) (en millones de pesos)

año	Ingresos de la seguridad social (fondos especiales) (1)	Contribuciones para cubrir riesgos de seguridad social no basadas en fondos especiales (2)	Total ingresos para seguridad social
1980	45.295	25.180	70.475
1981	61.638	33.952	95.590
1982	78.079	41.090	119.169
1983	99.995	52.343	152.338
1984	127.982	70.846	198.828
1985	164.939	85.901	250.840
1986	219.292	113.452	332.744
1987	288.724	153.889	442.613
1988	372.058	201.910	573.968

(1) Incluye contribuciones obrero-patronales y otros ingresos.

(2) Incluye solo aportes de los patronos, públicos y privados para prestaciones no cubiertas por fondos especiales

(3) Las cifras entre parêntesis corresponden a la relación porcentual con el total de ingresos.

FUENTE: DANE - Sección de Cuentas Nacionales.

Cuadro No. 2

RELACION PORCENTUAL ENTRE LOS INGRESOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (1975 - 1988)

Año	Ingresos de las entidades de la Seguridad Social	Contribuciones para cubrir riesgos de Seguridad Social no basada en Fondos Especiales	Total
1975	2.35%	1.04%	3.39%
1976	2.39%	1.22%	3.61%
1977	2.46%	1.11%	3.57%
1978	2.61%	1.38%	3.99%
1979	2.83%	1.42%	4.25%
1980	2.87%	1.59%	4.46%
1981	3.11%	1.71%	4.82%
1982	3.13%	1.64%	4.77%
1983	3.28%	1.71%	4.99%
1984	3.32%	1.84%	5.16%
1985	3.32%	1.73%	5.05%
1986	3.23%	1.67%	4.90%
1987	3.27%	1.75%	5.02%
1988	3.20%	1.73%	4.93%

Cuadro No. 3

INGRESOS DE LAS INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1980 - 1988)
(en millones de pesos)

año	Total Ingresos	Contribuciones Patronales	Contribuciones Laborales	Otros Ingresos
1980	45.295	30.355	9.006	5.934
1981	61.638	41.879	12.916	6.843
1982	78.079	51.982	16.134	9.963
1983	99.995	68.417	20.375	11.203
1984	127.989	88.616	25.715	13.658
1985	164.789	114.306	31.581	18.902
1986	219.292	148.531	44.228	26.533
1987	288.724	201.078	55.792	31.854
1988	372.058	260.396	69.086	42.576

NOTA: Incluye Cajas de Compensación Familiar

Fuente: DANE - Sección de Cuentas Nacionales.-

Cuadro No. 4

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (1980-1988)
(en millones de pesos)

A ñ o	Contribuciones Patronales	Contribuciones Laborales	Otros Ingresos	Total
1980	67.0	19.9	13.1	100.0
1981	67.9	21.0	11.1	100.0
1982	66.6	20.7	12.7	100.0
1983	68.4	20.4	11.2	100.0
1984	69.2	20.1	10.7	100.0
1985	69.3	19.2	11.5	100.0
1986	67.7	20.2	12.1	100.0
1987	69.6	19.3	11.1	100.0
1988	70.0	18.6	11.4	100.0

NOTA: Incluye Cajas de Compensación Familiar.

Fuente: DANE - Sección Cuentas Nacionales.-

Cuadro No. 5

CONTRIBUCIONES A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (1980 - 1988)
(En millones de pesos)

	(1)		(2)		(3)			(4)	
Año	Patronales	Laborales	Patronales	Laborales	Patronales	Laborales	Sub-Total	Patronales	Total
1980	21.659.5	8.254.7	1.085.6	624.3	640.7	127.1	32.391.9	6.969.0	39.360.9
1981	29.963.6	11.474.9	1.746.1	867.3	775.9	573.7	45.401.5	9.393.4	54.794.9
1982	36.206.9	14.108.1	2.455.5	1.438.0	861.9	587.8	55.658.2	12.457.7	68.115.9
1983	46.454.7	17.814.9	3.687.6	1.825.4	1.206.3	734.7	71.723.6	17.068.1	88.791.7
1984	59.833.8	22.819.3	4.623.9	1.965.5	1.525.5	929.8	91.697.8	22.632.7	114.330.5
1985	77.229.2	27.942.0	5.631.9	2.472.4	3.152.1	1.166.4	117.594.0	28.292.6	145.886.6
1986	100.403.5	39.257.1	7.470.3	3.389.3	3.781.4	1.581.6	155.883.2	36.875.8	192.759.0
1987	134.563.0	49.989.0	9.806.0	3.934.0	5.451.0	1.869.0	205.612.0	51.258.0	256.870.0
1988	171.258.7	61.485.5	13.935.4	4.996.8	8.096.5	2.603.6	262.376.5	67.105.4	329.481.9

(1) Entidades Nacionales

(2) Entidades departamentales, intendenciales y comisariales

(3) Entidades Municipales

(4) Cajas de Compensación Familiar

FUENTE: DANE - Sección Cuentas Nacionales. Tabulados ingresos por niveles según variables y agrupaciones económicas, entidades de Seguridad Social.

Cuadro No. 6

CONTRIBUCIONES OBRERO-PATRONALES A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (*)
(1980 - 1990)
(En millones de pesos)

A ñ o	(1)	(2)	(3)	Total (*)
1980	29.914	1.710	768	32.392
1981	41.439	2.613	1.350	45.402
1982	50.315	3.894	1.450	55.659
1983	64.270	5.513	1.941	71.724
1984	82.653	6.589	2.455	91.697
1985	105.171	8.104	4.319	117.594
1986	139.660	10.860	5.363	155.883
1987	184.552	13.740	7.320	205.612
1988	232.744	18.932	10.700	262.376
1989**	300.504	25.570	14.673	340.747
1990**	387.650	34.534	20.673	442.857

(1) Entidades Nacionales

(2) Entidades departamentales, intendenciales y comisariales

(3) Entidades municipales

(*) Excluye Cajas de Compensación Familiar

(**) Proyectado por Hernando Zuleta y Asociados

FUENTE : DANE - Sección Cuentas Nacionales.

Cuadro No. 7

CONTRIBUCIONES OBRERO-PATRONALES DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (1980 - 1988)
(En millones de pesos)

	Cajas de Previsión Social e ISS			Cajas de Compensación	Totales		
Año	Patronales	Laborales	Total	Patronales	Patronales	Laborales	Total
1980	23.385.8	9.006.1	32.391.9	6.969.0	30.354.8	9.006.1	39.360.9
1981	32.485.6	12.915.9	45.401.5	9.393.4	41.879.0	12.915.9	54.794.9
1982	39.524.3	16.133.9	55.658.2	12.457.7	51.982.0	16.133.9	68.115.9
1983	51.349.6	20.375.0	71.723.6	17.068.1	68.416.7	20.375.0	88.791.7
1984	65.983.2	25.714.6	91.697.8	22.632.7	88.615.9	25.714.6	114.330.5
1985	86.013.2	31.580.8	117.594.0	28.292.6	114.305.8	31.580.8	145.886.6
1986	111.655.2	44.228.0	155.883.2	36.875.8	148.531.0	44.228.0	192.759.0
1987	149.820.0	55.792.0	205.612.0	51.258.0	201.078.0	55.792.0	256.870.0
1988	193.290.6	69.085.9	262.376.5	67.105.4	260.396.0	69.085.0	329.481.9

FUENTE : DANE - Sección Cuentas Nacionales

Cuadro No. 8

CONTRIBUCIONES DE LOS TRABAJADORES A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y LAS PRESTACIONES PAGADAS POR ELLAS, EXCLUIDAS LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
(1980 - 1990)
(En millones de pesos)

Año	Contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social	Prestaciones de la Seguridad Social pagadas a los trabajadores excluidas las Cajas de Compensación Familiar (1	Relación porcentual entre las contribuciones a cargo de los trabajadores y las prestaciones recibidas por ellos
1980*	9.006	25.667	35%
1981*	12.916	38.140	34%
1982*	16.134	52.074	31%
1983*	20.375	70.916	29%
1984*	25.715	91.668	28%
1985*	31.581	112.662	28%
1986*	44.228	152.630	29%
1987*	55.792	199.539	28%
1988*	69.086	259.366	27%
1989**	89.460	346.331	26%
1990**	115.859	462.456	25%

(1) Incluye prestaciones económicas y de salud, pagadas por las Instituciones de Seguridad Social.

FUENTES: * DANE - Sección Cuentas Nacionales

** Cálculos hechos por Hernando Zuleta y Asociados con base en la tendencia histórica.

Cuadro No. 9

PRESTACIONES DE INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (1980 -1990)
(En millones de pesos)

Año	Prestaciones económicas o en dinero (1)	Prestaciones en especie (salud)	Total (1)
1980	13.424	12.244	25.668
1981	19.793	18.347	38.140
1982	26.656	25.418	52.074
1983	35.518	35.398	70.916
1984	47.800	43.868	91.668
1985	64.238	48.424	112.662
1986	84.382	68.248	152.630
1987	112.650	86.889	199.539
1988	150.552	108.814	259.366
1989*	203.667	142.982	346.649
1990*	275.520	187.878	463.398

(1) Excluye Cajas de Compensación Familiar.

* Proyectado por Hernando Zuleta y Asociados con base en la tendencia histórica.

FUENTE: DANE - Sección Cuentas Nacionales.

Cuadro No. 10

RELACION PORCENTUAL ENTRE LAS CONTRIBUCIONES PATRONALES A LA SEGURIDAD SOCIAL, (EXCLUIDAS LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR), Y LA REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS (1980-1988)

A ñ o	Con relación a Instituciones de Seguridad Social	Con relación a contribuciones no basadas en fondos especiales	Total
1980	3.55%	3.97%	7.52%
1981	3.83%	4.05%	7.88%
1982	3.67%	3.87%	7.54%
1983	3.84%	3.96%	7.80%
1984	3.95%	4.29%	8.24%
1985	4.29%	4.32%	8.61%
1986	4.36%	4.46%	8.82%
1987	4.50%	4.65%	9.15%
1988	4.39%	4.61%	9.00%

NOTA : Cálculos hechos por Hernando Zuleta y Asociados con base enlos datos del DANE - Sección Cuentas Nacionales.

Cuadro No. 11

CONTRIBUCIONES DE LOS TRABAJADORES A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS
(1980 - 1988)

(En millones de pesos)

A ñ o	Contribuciones de los trabajadores a la Seguridad Social	Remuneración de los asalariados	Relación Porcentual
1980	9.006	657.977	1.37%
1981	12.916	849.257	1.52%
1982	16.134	1.078.009	1.50%
1983	20.375	1.337.317	1.52%
1984	25.715	1.668.850	1.54%
1985	31.581	2.007.439	1.57%
1986	44.228	2.562.683	1.73%
1987	55.792	3.332.987	1.67%
1988	69.086	4.407.766	1.57%

FUENTE: DANE - Sección Cuentas Nacionales

Cuadro No. 12

RELACION PORCENTUAL ENTRE LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PAGADAS POR INSTITUCIONES O FONDOS ESPECIALES, - EXCLUIDAS LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR - , Y POR LOS PATRONOS O EMPLEADORES EN FORMA DIRECTA Y LA REMUNERACION A LOS ASALARIADOS

(1980 - 1988)

Año	Con relación a prestaciones económicas	Con relación a prestaciones en salud	Sub-Total	Con relación a pagos hechos directamente por los empleadores	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
1980	2.04	1.86	3.90	3.97	7.87
1981	2.33	2.16	4.49	4.05	8.54
1982	2.47	2.36	4.83	3.87	8.70
1983	2.66	2.65	5.31	3.96	9.27
1984	2.86	2.63	5.49	4.29	9.78
1985	3.20	2.41	5.61	4.32	9.93
1986	3.29	2.66	5.95	4.46	10.41
1987	3.38	2.61	5.99	4.65	10.64
1988	3.42	2.47	5.89	4.61	10.50

NOTA : Cálculos hechos por Hernando Zuleta y Asociados con base en los datos del DANE - Sección Cuentas Nacionales

Cuadro No. 13

RELACION ENTRE LAS PRESTACIONES OTORGADAS, (EXCLUIDO EL SUBSIDIO FAMILIAR) Y LAS CONTRIBUCIONES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL, (EXCLUIDAS LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR)

(En millones de pesos)

A ñ o	Prestaciones	Contribuciones(1)	Relación entre prestaciones y contribuciones
1980	51.772	58.496	0.89
1981	72.577	79.839	0.91
1982	93.795	97.379	0.96
1983	123.862	124.670	0.99
1984	163.262	163.292	1.00
1985	199.385	204.317	0.98
1986	266.916	270.169	0.99
1987	354.469	360.542	0.98
1988	462.639	465.650	0.99

(1) Incluye lo aportado por las empresas y patronos para prestaciones no basadas en fondos especiales y las transferencias presupuestales.

FUENTE: DANE - Sección Cuentas Nacionales

Cuadro No. 14

AHORRO GENERADO POR LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, INCLUIDAS LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR, Y EL AHORRO BRUTO NACIONAL
(1975 - 1988)
(En millones de pesos)

Año	Ahorro de las entidades de la Seguridad Social	Ahorro Bruto Nacional	Relación
1975	2.652	69.141	3.8%
1976	3.815	101.302	3.8%
1977	3.976	154.677	2.6%
1978	4.317	185.862	2.3%
1979	8.524	235.004	3.6%
1980	11.880	309.222	3.8%
1981	13.512	335.275	4.0%
1982	11.795	376.594	3.1%
1983	11.111	448.162	2.5%
1984	12.106	597.852	2.0%
1985	22.916	847.281	2.7%
1986	28.597	1.493.081	1.9%
1987	37.319	1.849.889	2.0%
1988	45.076	2.542.099	1.8%

FUENTE: DANE - Sección de Cuentas Nacionales.-

AHORRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL A PRECIOS CORRIENTES Y A PRECIOS CONSTANTES DE 1980
(1975 - 1988)
(En millones de pesos)

A ñ o	A precios corrientes	A precios constantes (1)
1975	2.652	8.036
1976	3.815	9.305
1977	3.976	7.502
1978	4.317	6.852
1979	8.524	10.655
1980	11.880	11.880
1981	13.512	10.698
1982	11.795	7.527
1983	11.111	6.078
1984	12.106	5.599
1985	22.916	8.657
1986	28.597	8.930
1987	37.319	9.398
1988	45.076	8.861

(1) Deflactor : I.P.C. a diciembre 31 de 1980 = 100

FUENTE: DANE - Sección Cuentas Nacionales.-

Cuadro No.16

RELACION ENTRE EL AHORRO Y LOS INGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Fondos Especiales) (1975 - 1988) (En millones de pesos)

Año	Ahorro de la Seguridad Social	Ingresos de la Seguridad Social	Relación
1975	2.652	9.531	27.8%
1976	3.815	12.707	30.0%
1977	3.976	17.619	22.6%
1978	4.317	23.769	18.2%
1979	8.524	33.626	25.3%
1980	11.880	45.295	26.2%
1981	13.512	61.638	21.9%
1982	11.795	78.079	15.1%
1983	11.111	99.995	11.1%
1984	12.106	127.982	9.5%
1985	22.916	164.939	13.9%
1986	28.597	219.292	13.0%
1987	37.319	288.724	12.9%
1988	45.076	372.058	12.1%

FUENTE: DANE - Sección Cuentas Nacionales

CASOS ESPECIALES

Con el fín de ver el panorama general de las instituciones de Seguridad Social y de las prestaciones que no se pagan a través de Fondos Especiales, se escogieron, con el fin de tener una muestra significativa entidades clasificadas como nacionales y sólo una departamental. Esto se justifica en virtud de los siguiente: De conformidad con el cuadro No. 17, alrededor del 90% de las contribuciones Obrero-Patronales a instituciones de Seguridad Social (excluidas las Cajas de Compensación Familiar) corresponden a entidades nacionales. La distribución de los egresos es similar.

Dentro de las instituciones de Seguridad Social escogidas se er entran, en primer lugar, el Instituto de Seguros Sociales y la Caja Nacional de Previsión. Se trata de las entidades con el mayor número de afiliados activos y de pensionados. Tambien se analizaron la Caja de Previsión de la Superintendencia Bancaria, Corporanónimas y Caprecom. La entidad departamental escogida fué la Caja de Previsión Social de Cundinamarca.

El Fondo de Previsión de Notariado y Registro todavía no ha comenzado a cumplir su objeto social y el del Congreso carece de información confiable que permita efectuar un análisis serio.

Por otra parte, se analizó lo referente a cálculos actuariales y provisiones para pensiones de jubilación de empresas vigiladas por la Superintendencia de Sociedades y de las empresas oficiales más importantes, que envían a esa Superintendencia los cálculos mencionados.

Con base en el orden de ideas expuesto anteriormente, el presente capítulo se ha dividido en las siguientes partes:

- Instituto de Seguros Sociales;
- Caja Nacional de Previsión Social;
- Caja de Previsión Social de Comunicaciones;

- Caja de Previsión de la Superintendencia Bancaria;
- Corporanónimas;
- Caja de Previsión Social de Cundinamarca y
- Valor de las Reservas Actuariales y provisión acumulada, por sectores económicos, de algunas empresas privadas y públicas con responsabilidades directas en materia de Seguridad Social.

Con ésta parte del capítulo se busca cubrir lo referente, así sea en forma parcial, de lo que anteriormente se ha denominado como "prestaciones no basadas en Fondos Especiales".

Para el efecto anterior, se trabajó con información sobre más de quinientas empresas que tienen obligaciones pensionales con más de cien mil personas, de las cuales una proporción muy alta se encuentra pensionada.

Tambien se presenta al final, un resumen sobre los Fondos del Magisterio, del Congreso y de Notariado y Registro y algunos comentarios sobre las condiciones de retiro y la dispersión de requisitos.

NOTA.- Para el desarrollo de los temas que se tratan a continuación. Se utilizaron los siguientes documentos preparados con motivo de este estudio.

Instituto de Seguros Sociales: los estudios citados al comienzo de esa parte del capítulo y los comentarios hechos por Esguerra Laserna y Cia.

Caja Nacional de Previsión y Caja de Previsión Social de Comunicaciones: informes preparados por Esperanza de Silva de Consultorías Actuariales y por Esguerra Laserna y Cia.

Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, Corporanónimas y Caja de Previsión Social de Cundinamarca: informes preparados por Esguerra Laserna y Cia.

Valor de Reservas Actuariales y provisión acumulada de un grupo de empresas con

responsabilidades directas: información dada por la Superintendencia de Sociedades.

Resumen sobre Fondos del Magisterio, del Congreso, de Notariado y Registro y comentarios sobre condiciones de retiro y dispersión de requisitos: Informes preparados por Esguerra Laserna y Cia.

En el desarrollo de los temas se cita, en algunas ocasiones, la fuente. Cuando lo anterior no se hace, debe entenderse que la información proviene de los informes citados.

Cuadro No. 17

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS CONTRIBUCIONES A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL (*) (1980-1988)

	Entidades Nacionales			Entidades Seccionales			Entidades Municipales		
Año	Patronales	Laborales	Total	Patronales	Laborales	Total	Patronales	Laborales	Total
1980	72.2%	27.8%	100%	63.3%	36.7%	100%	83.3%	16.7%	100%
1981	72.3%	27.7%	100%	66.8%	33.2%	100%	57.5%	42.5%	100%
1982	72.0%	28.0%	100%	63.1%	36.9%	100%	59.5%	40.5%	100%
1983	72.3%	27.7%	100%	66.9%	33.1%	100%	62.1%	37.9%	100%
1984	72.4%	27.6%	100%	70.2%	29.8%	100%	62.1%	37.9%	100%
1985	73.4%	26.6%	100%	69.5%	30.5%	100%	73.0%	27.0%	1005
1986	72.9%	27.1%	100%	69.8%	30.2%	100%	71.5%	28.5%	100%
1987	72.9%	27.1%	100%	71.4%	28.6%	100%	74.5%	25.5%	100%
1988	73.3%	26.7%	100%	73.3%	26.7%	100%	75.4%	24.6%	100%

NOTA: Cálculos efectuados por Hernando Zuleta y Asociados con base en los datos del DANE- Sección Cuentas Nacionales.-

(*): Excluye Cajas de Compensación.

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

El caso del Instituto de Seguros Sociales es algo, que por su tamaño, ha llamado la atención durante mucho tiempo. Puede afirmarse que la entidad mencionada ha sido objeto, en los últimos años, de estudios detenidos y completos, hasta donde es posible dadas las limitaciones existentes, atribuibles a deficiencias en los sistemas de información.

Dentro de los análisis más completos que sobre el ISS se han efectuado en los últimos años, conviene mencionar los siguientes:

- "Análisis del Desarrollo, Situación Actual, Perspectivas de los Seguros Sociales de Invalidez, Vejez y Muerte y de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales", elaborado por Gonzalo Arroba, en 1983, en desarrollo de un convenio entre el Instituto de Seguros Sociales, el Banco de la República y FES.

-"Situación Financiera de los Seguros Sociales de I.V.M. y ATEP a cargo del Instituto de los Seguros Sociales". preparado, en 1990, por Zuleta y Medina Ltda. para la Fundación La Previsora para La Seguridad Social, y

- "Estudio Actuarial Sobre los Riesgos de IVM y ATEP a cargo del Instituto de Seguros Sociales", elaborado y entregado, en 1990, por el consorcio JLB Actuarios.

Los tres estudios mencionados llegan, en lo que hace referencia al seguro de IVM, a conclusiones similares y coinciden en afirmar que hay un déficit estructural en la financiación del riesgo en referencia.

Para poder desarrollar un análisis serio del problema y poder conocer la magnitud del mismo, se requiere ver el comportamiento del Seguro de IVM en los últimos años y lo que será el futuro, con base en el estudio

actuarial elaborado por el consorcio mencionado.

El número de afiliados al ISS creció, entre 1980 y 1989 a una tasa anual promedio del 4.2% mientras el número de pensionados por IVM lo hizo al 13.5%. En 1980 había más de treinta afiliados activos por pensionado, mientras, en 1990 dicha relación era de trece a uno. (Ver cuadro No.18)

Otro punto que conviene analizar, es el referente a la relación entre los costos del seguro de IVM y el valor de los salarios asegurados. El cuadro No. 19 muestra que esa relación ha pasado del 3.3% en 1980 al 7.5% en 1989. Para 1990, aparece solo en el 6.9%. Esto es debido a la ampliación de categorías hecha a fines de 1989, cuando el mayor salario asegurado por el ISS, pasó de ciento sesenta y tres mil pesos a $665.070.oo, lo que representó un incremento considerable en el total. Se trata de una situación coyuntural que no permite establecer una tendencia a mediano plazo.

El costo del seguro de IVM ha crecido, en promedio, entre 1980 y 1990 a una tasa anual del 42.5% y los salarios asegurados solo al 31.1%.

El cuadro No. 20, muestra, en forma discriminada los ingresos los seguros de IVM, los gastos del mismo y el movimiento de las reservas.

Con posterioridad a la fecha en que el ISS, asumió el riesgo de IVM, se dictaron leyes, como la 4 de 1976 y la 71 de 1988, las que por sí solas desestabilizan cualquier sistema financiero, al crear nuevas cargas en materia de pensiones, sin establecer la financiación necesaria.

De conformidad con las normas originales del seguro de IVM, la cotización ha debido ser ajustada en forma quinquenal. Esto era básico para mantener, dentro del régimen financiero conocido como "Prima Media Escalonada", el sistema en equilibrio. Sin embargo, ésto no se hizo y entre 1967 y hoy se ha efectuado un solo ajuste en la cotización, a

fines de 1985, cuando pasó del 4.5% al 6.5% del valor del salario asegurado.

El no haber hecho los ajustes requeridos oportunamente, hizo que el coeficiente de reservas, o sea la relación entre las reservas al comienzo de un año y el costo de las prestaciones en dicho año, bajara de 4.54 en 1980 a 1.55 en 1990.

El coeficiente de reservas ha evolucionado así:

Año	Coeficiente
1980	4.54
1981	3.90
1982	3.80
1983	3.45
1984	3.17
1985	2.84
1986	2.34
1987	2.17
1988	1.86
1989	1.75
1990	1.55

Lo anterior muestra que el ISS registra, año a año, una disminución considerable en su capacidad financiera para respaldar las obligaciones existentes. El ISS ha entrado, sin buscarlo, en un sistema de reparto simple. Ya no hay capacidad real para formar reservas.

Por otra parte, la tarifa actual, 6.5% del valor de los salarios asegurados, es insuficiente para cubrir gastos del seguro de IVM. En efecto, de acuerdo con los cálculos que aparecen en el estudio actuarial ya mencionado, si el ISS trabajara sobre la base de reparto simple, la cotización, en 1992, tendría que ser de 7.5% y la tasa promedio del quinquenio comprendido entre 1991 y 1995, superaría el 8% de los salarios asegurados.(1)

Lo anterior muestra con claridad que si el ISS abandona, formalmente, el régimen financiero de prima media escalonada y adopta el de reparto simple, tambien tiene que ajustar las cotizaciones.

Es necesario tener en cuenta que del estudio actuarial se desprenden, entre otras, las siguientes conclusiones(2):

El número total de pensionados por IVM aumentará, entre 1990 y 1995, a una tasa promedio del 9% mientras los afiliados lo harán sólo al 3.4%.

El valor de los salarios asegurados por el ISS, crecerá anualmente, descontando la inflación, a un ritmo del 5% y en el mismo periodo, 1990 a 1995, las prestaciones correspondientes al riesgo de IVM, lo harán al 12.8%.

Siendo las tasas de crecimiento de los pensionados y de las pensiones, superiores a las correspondientes a los afiliados y a los salarios asegurados, lo único que puede esperarse es un debilitamiento mayor de la situación financiera del ISS que hará necesario que los déficit sucesivos que se presenten tengan que ser absorbidos por el gobierno nacional, afectándose así la política fiscal y la monetaria, con beneficio solo para un grupo de la población que tuvo durante la vida laboral empleo formal, atención en salud y protección de toda índole. Esto hace imperativo entrar a solucionar el problema.

Por último el cuadro No.21 llamado Pronóstico Financiero del Seguro de IVM fué preparado con base en el estudio actuarial, pero introduciendo ajustes por inflación y por aumentos en el salario mínimo. Dicho cuadro muestra un déficit permanente que en el quinquenio asciende a más de cuatrocientos cincuenta y siete mil millones de pesos. En efecto, la consolidación de las cifras que aparecen en dicho cuadro, muestran lo siguiente:

	Periodo 1991 a 1995 (En millones de pesos)
Ingresos	
Cotizaciones	1.451.987
otros	35.858
	1.487.845
Egresos	
Prestaciones económicas	1.953.095
Aporte Patronal EGM	160.939
Administración	56.090
F.S.S.C.	24.039
	2.194.163
Déficit	(706.318)
Rendimientos Financieros	150.585
Amortizaciones	98.176
	248.761
Déficit final (Costo Fiscal)	(457.557)

Ahora bien, al terminar el periodo y según se observa en el cuadro No.21, las reservas estarán, en 1995, en el orden de un billón de pesos. Cualquier persona, en forma desprevenida, puede preguntar cúal es el objeto de subir una tarifa cuando hay reservas que son casi el doble del déficit estimado, el que podría cubrirse fácilmente? La respuesta a dicha pregunta no es fácil de comprender a menos que se conozca el régimen jurídico de las reservas en referencia y la situación financiera de las entidades que han recibido del ISS esos fondos.

De conformidad con la reglamentación legal correspondiente a las reservas del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, los Bonos de Valor Constante,

se amortizan en veinticinco años, por veinticuatroavas partes anuales y desde el segundo año de emisión. Es claro que no es posible disponer, en forma anticipada de las amortizaciones.

A diciembre 31 de 1990, las reservas del seguro de IVM sumaban $290.687 millones, de los cuales cerca del 97% estaban representados en Bonos de Valor Constante y en empréstitos al Fondo Nacional Hospitalario que para efectos de las amortizaciones, tiene un sistema igual al de los Bonos.

Lo anterior implica que cerca de doscientos ochenta y dos mil millones de pesos están sujetos a amortizaciones a largo plazo. Además, debe considerarse que la inmensa mayoría de las amortizaciones percibidas desde la iniciación del sistema, han sido reinvertidas en los mismos documentos.

Pero aún suponiendo que fuera posible establecer un sistema de amortizaciones acelerado, lo único que se lograría sería trasladar el problema a otras entidades que no tienen forma de hacer los pagos. En efecto, a diciembre 31 de 1989 había un déficit estimado, generado por el manejo de los Bonos de Valor Constante, de noventa y nueve mil millones de pesos, lo que hizo necesario la expedición de la Ley 48 de 1990, que modificó el régimen de inversiones de los recursos provenientes de las reservas de IVM. Además, dicha Ley estableció un procedimiento para saldar el déficit mencionado.

Es claro que no es posible esperar amortizaciones en fechas distintas a las previstas en las normas vigentes y solo podría contarse con los ingresos provenientes de las amortizaciones corrientes.

El hecho de que la Nación haya aceptado hacerse cargo del 66% del déficit, no implica que el ISS vaya a recibir de inmediato la suma correspondiente. Simplemente, se han asegurado los recursos para efectuar los pagos

respectivos oportunamente.

Por otra parte, el sistema para la inversión de reservas contemplado en la Ley 48 de 1990 y en el decreto 546 de 1991 hace que los rendimientos sean, aparentemente, superiores a los de los Bonos de Valor Constante. Sin embargo, las reservas, al requerir el ISS de los rendimientos, se veran deterioradas en su valor real. Pero, lo anterior pertenece al campo de la especulación teórica, ya que con la actual cotización, el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte no tiene remanentes para inversión.

---

(1) (2) J.L.B Actuarios. Estudio actuarial de los seguros de IVM Y ATEP a cargo del ISS.-
Financiación del Seguro de IVM.- Bogotá, noviembre de 1990

Cuadro No. 18

RELACION ENTRE AFILIADOS Y PENSIONADOS POR IVM
(1980 - 1990)

Año	Afiliados	Pensionados por IVM	Relación
1980	1.803.891	58.807	30.7
1981	1.856.254	69.563	26.7
1982	1.834.040	79.340	23.1
1983	1.901.700	92.454	20.6
1984	1.943.016	108.874	17.8
1985	1.988.011	121.770	16.3
1986	2.123.167	133.352	15.9
1987	2.257.727	147.490	15.3
1988	2.495.380	169.114	14.8
1989	2.603.450	189.931	13.7
1990(1)	2.724.340	207.718	13.1

(1) Provisional

FUENTES: Sección de Actuaría-ISS
Oficina de Planeación e Informática-ISS

Cuadro No. 19

COSTO DEL SEGURO DE IVM Y SALARIOS ASEGURADOS
(1980 - 1990)
(En millones de pesos)

Año	Costo del Seguro de IVM	Salarios Asegurados	Relación
1980	4.619	138.844	3.3%
1981	7.200	181.451	4.0%
1982	10.028	253.964	3.9%
1983	14.288	347.831	4.1%
1984	20.029	414.384	4.8%
1985	28.025	466.544	6.0%
1986	40.320	569.799	7.1%
1987	52.281	819.352	6.4%
1988	76.186	1.108.165	6.9%
1989	104.715	1.401.340	7.5%
1990 (1)	144.308	2.078.232	6.9%

(1) Provisional

FUENTES: Sección Actuaría - ISS
Sección Tesorería - ISS
Estimativos de Zuleta y Medina Ltda.

Cuadro No. 20

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990(1)
Recaudos	6.248.0	8.165.3	11.428.4	15.652.4	18.647.3	20.994.5	37.036.9	53.257.9	72.030.7	91.087.1	135.085.0
Menos:											
F.S.S.C.	167.8	472.9	438.0	524.3	651.2	789.7	1.286.3	1.831.6	2.459.7	2.971.1	2.228.4
Administración	195.7	551.7	511.4	611.6	759.8	921.3	1.500.6	2.136.9	2.869.6	3.597.3	5.200.0
Prestaciones Económicas	4.255.1	6.175.1	9.078.7	13.152.5	18.617.5	26.313.6	37.533.2	48.312.9	70.857.1	98.146.2	136.879.0
Saldo para invertir	1.629.4	965.6	1.400.3	1.364.0	(1.381.2)	(7.030.1)	(3.283.2)	976.5	(4.155.7)	(13.627.5)	(9.222.4)
Más:											
Rendimientos, Inversiones y otros	1.101.0	1.865.8	2.892.6	3.301.2	3.958.5	5.117.5	5.601.2	7.764.1	9.958.5	12.951.4	16.569.3
Consutación Andian					2.472.2						
Ajustes										676.1	221.1
Inversión Nueva	2.730.4	2.831.4	4.292.9	4.665.2	5.049.5	(1.912.6)	2.318.0	8.740.6	5.802.8	-0-	7.569.0
Más:											
Inversiones al comienzo del año	20.978.3	28.091.8	38.097.0	49.232.2	63.468.5	79.530.0	94.529.8	113.425.4	144.647.6	183.419.2	226.519.7
Revaluación	4.383.1	7.173.8	6.842.3	9.571.1	11.012.0	16.912.4	16.577.6	22.481.6	32.968.8	43.100.5	56.598.1
Inversiones al final del año	28.091.8	38.097.0	49.232.2	63.468.5	79.530.0	94.529.8	113.425.4	144.647.6	183.419.2	226.519.7	290.686.8

(1) Provisional

FUENTE : Tesorería y Actuaria - ISS

Cuadro No. 21

PRONOSTICO FINANCIERO
SEGURO I.V.M. A CARGO DEL ISS
(Millones de Pesos)

	1991	1992	1993	1994	1995
INGRESOS					
Cotizaciones	168.147	215.807	276.976	349.654	441.403
Otros	4.194	5.345	6.821	8.602	10.896
	172.341	221.152	283.797	358.256	452.299
EGRESOS					
Prestaciones económicas	184.404	256.321	356.286	495.238	660.846
Gastos:					
Aporte patronal E.G.M.	15.195	21.121	29.359	40.809	54.455
Administración	6.559	8.362	10.670	13.456	17.043
F.S.S.C.	2.811	3.584	4.573	5.766	7.305
	208.969	289.388	400.888	555.269	739.649
Déficit	(36.628)	(68.236)	(117.091)	(197.013)	(287.350)
Rendimientos financieros	19.256	23.097	27.880	34.803	45.549
Amortizaciones	12.526	15.323	18.257	22.755	29.315
	31.782	38.420	46.137	57.558	74.864
Déficit final - Costo fiscal	(4.846)	(29.816)	(70.954)	(139.455)	(212.486)
Reservas	367.744	438.172	546.129	703.553	954.404

Anexo 1
(cuadro No.21)

BASES UTILIZADAS PARA LAS PROYECCIONES

Año	Número de afiliados	Número de Pensionados por I.V.M.
1991	2.806.656	225.836
1992	2.903.205	246.043
1993	3.003.075	268.057
1994	3.106.381	292.042
1995	3.213.430	318.173

Año	Inflación	Aumento Salario Mínimo
1991	25%	26.06%
1992	22%	25.0 %
1993	22%	22.0 %
1994	20%	22.0 %
1995	20%	20.0 %

Año	Aumento Salario Asegurado por afiliado	Aumento en las pensiones y otras prestaciones por afiliado
1991	25%	26.06%
1992	22%	25.0 %
1993	22%	22.0 %
1994	20%	22.0 %
1995	20%	20.0 %

Año	Salario Asegurado (En miles de pesos)	Pensiones y otras prestaciones pagadas (En miles de pesos)
1991	2.586.884	184.404
1992	3.320.110	256.321
1993	4.261.162	356.286
1994	5.379.291	495.238
1995	6.790.817	660.846

Revalorización de las inversiones permanentes (Bonos de Valor Constante)= incremento porcentual en el Indice de Precios al Consumidor (IPC).

Rendimiento de las inversiones = el 5.5% anual sobre el valor revalorizado de las inversiones permanentes.

Amortización de las inversiones permamentes = a una veinticuatroava parte cada año.

Anexo 2
(cuadro No.21)

I N D I C A D O R E S

Año	Relación entre el valor de las prestaciones económicas y los salarios asegurados	Relación entre los egresos totales y los salarios ase_ asegurados
1991	7.13 %	8.08 %
1992	7.72 %	8.72 %
1993	8.36 %	9.41 %
1994	9.21 %	10.32 %
1995	9.73 %	10.89 %

Año	Relación entre ingresos totales (incluídos rendimientos financieros y amortizaciones) y egresos totales	Coeficiente de Reservas (Reservas al comienzo del año sobre el valor de las prestaciones en el año)
1991	0.98	1.63
1992	0.90	1.43
1993	0.82	1.23
1994	0.75	1.10
1995	0.71	1.06

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

La Caja Nacional de Previsión Social tiene, en materia de pensiones, diferentes responsabilidades. Atiende pensiones de jubilación especiales, como son aquellas decretadas a favor de los Expresidentes de la República, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Consejeros y Fiscales del Consejo de Estado.

Tambien la Caja atiende las pensiones de jubilación de los afiliados que cumplen veinte años de servicios al Estado y cincuenta y cinco de edad; las de vejez a que tienen derecho quienes llegan a la edad de retiro forzoso, sin haber reunido requisitos para la jubilación. Por último, tambien debe atender las correpondientes a invalidez.

Todas las cargas que en materia de pensiones recaen sobre la Caja Nacional de Previsión nunca han sido materia de estudios actuariales completos ni de un análisis financiero detenido. Además, aun no ha sido posible determinar con exactitud el número de afiliados a la entidad y por lo tanto ha sido necesario trabajar sobre la base de datos aproximados.

Por otra parte, tampoco es posible determinar el valor de los salarios asegurados por la Caja Nacional de Previsión. Esto se debe a que los pagos efectuados por entidades públicas, en su condición de patronos y los aportes de los trabajadores no siempre ingresan con la regularidad debida. En muchas ocasiones, no existe una relación cierta entre los porcentajes que legalmente deben aportarse y el valor real de las nóminas. Sobre el particular se hicieron varios ejercicios y cálculos y no fué posible encontrar respuestas apropiadas.

Si embargo, el punto anterior no es básico en el caso de la Caja Nacional de Previsión, porque no se trata de establecer una correlación entre el valor real de las pensiones y los salarios asegurados para fijar una cotización para cubrir esas prestaciones. El hecho de que ya exista un pensio-

nado por menos de tres afiliados activos (2.91), hace imposible establecer un régimen financiero que no tenga como base fundamental transferencias presupuestales directas. (ver cuadro No. 22)

Para poder analizar la magnitud del problema, conviene ver cúal ha sido la distribución porcentual promedio de los ingresos de la Caja, entre 1985 y 1989. Dicha distribución ha sido así (3) :

Aportes patronales	15.5.%
Aportes de los afiliados	11.3%
Aportes de los pensionados	2.9%
Ingresos de operación	0.5%
Ingresos Financieros	4.6%
Ingresos varios	1.6%
Aporte del Gobierno Nacional (Transferencia Presupuestal)	63.6%
	100%

Esto quiere decir, que para el funcionamiento de la Caja se requiere una transferencia presupuestal de tal tamaño, que cualquier problema que se presente para la entrega de los fondos respectivos, paraliza las actividades de la entidad.

Los egresos de la Caja, durante el periodo ya mencionado (1985-1989), tuvieron la siguiente distribución porcentual(4):

Gastos asistenciales	20.6%
Pensiones	63.4%
Otras prestaciones	7.8%
Gastos de Administración	4.9%
Gastos Financieros	0.1%
Cesantías	0.5%

Bienestar Social de los pensionados	0.1%
Varios	2.6%
	100%

Ahora bien, el peso de los pagos por pensiones en la Caja Nacional de Previsión es de tal magnitud, que no puede pensarse que con aumentos en las cotizaciones pueda solucionarse el problema.

Los aportes o cotizaciones de los trabajadores y patronos representan menos del 30% del total de los ingresos. Naturalmente deben existir filtraciones y sistemas para evadir los pagos, pero es imposible suponer que a través de medidas administrativas, se pueda elevar el producido de dichos aportes para que lleguen a representar no el 30% sino más del 90% del total de los ingresos.

Naturalmente, se requiere tomar una serie de medidas para establecer mecanismos administrativos que hagan viable el recaudo de los aportes, en forma tal que nunca sean inferiores a los porcentajes fijados en la ley.

De acuerdo con las normas vigentes, los aportes a la Caja son los siguientes:

Patronos	8ϕ% del valor de los salarios
Trabajadores	5% del valor del salario y una tercera parte del primer salario y un porcentaje similar, por un solo mes, de cualquier incremento salarial.
Pensionados	5% del valor de la pensión.

Nadie está en condiciones de afirmar que las cotizaciones anteriores estén siendo respetadas y la totalidad de los pagos correspondientes efectuados. La Caja no tiene posibilidad política ni jurídica para obligar a las entidades afiliadas a cumplir con sus obligaciones. No está en condiciones,

por ejemplo, de negar servicios asistenciales a los trabajadores y empleados de las entidades morosas.

A pesar de la dificultad de elevar las cotizaciones a favor de la Caja, es necesario, fijar una política para lograr que las cotizaciones sean suficientes para cubrir todos los gastos distintos de las pensiones y alguna parte de ellas.

A las entidades afiliadas se les debe fijar un aporte, no inferior al que pagan los patronos al Instituto de Seguros Sociales y el cual supera hoy, en promedio, el 10% del valor de los salarios asegurados. Esto haría recaer una mayor responsabilidad en las entidades afiliadas y aliviaría la carga directa sobre el presupuesto nacional. Tambien debe pensarse en elevar el porcentaje a cargo de trabajadores y empleados, eliminando la cuota de afiliación y la correspondiente a aumentos salariales, que no tienen explicación técnica de ninguna clase.

Un sistema de Seguridad Social debe estar basado en aportes de trabajadores y patronos, con una distribución equitativa. En el caso de la Caja, el patrono, que es el propio Estado, contribuye con casi el 80%.

Por otra parte, debe verse cómo ha evolucionado el número de pensionados frente a los afiliados activos. El cuadro No. 22 muestra cómo, entre 1980 y 1990, el total de pensionados ha crecido, en promedio, a una tasa anual del 8.1% mientras el total de afiliados lo hizo sólo al 1.1%. Naturalmente, este último porcentaje puede estar distorsionado por las deficiencias en la información sobre trabajadores activos.

Con referencia al valor de las pensiones pagadas por la Caja Nacional de Previsión, se puede anotar que los datos provenientes de dos fuentes internas de información no coinciden. En efecto, en el informe preparado, para este estudio, por Esperanza de Silva, están consignadas cifras distintas a las que la sección de presupuesto entregó directamente a Gustavo Esguerra y a Hernando Zuleta.

Esperanza de Silva trabajó con datos del Balance de la Caja Nacional de Previsión, los cuales muestran, con relación a la ejecución presupuestal, diferencias apreciables, tal como se puede observar en el cuadro No. 23. Si dichas diferencias no superaran el 10%, podían explicarse por incluir la ejecución presupuestal reservas por gastos causados y no efectuados en la vigencia fiscal correspondiente y los datos de contabilidad únicamente los egresos de caja. Pero las diferencias anotadas son muy significativas, pueden originarse en el sinnúmero de pleitos y embargos que han recaido sobre la Caja.

Lo anterior, no impide anotar que el valor de las pensiones a cargo de la Caja, viene incrementándose a una tasa anual relativamente alta. Si esa tasa se calcula con los datos de presupuesto, llega al 34% y si el cálculo se hace con base en la contabilidad, es del 30%

Los dos puntos anteriores se ven agravados por cuanto la suma de los aportes periódicos de los afiliados y de las cuotas patronales se han incrementado, durante el periodo en referencia, solo a una tasa anual promedio del 21.5% o sea por debajo de la inflación. Naturalmente que ésto ha tenido que ser compensado por los incrementos en las transferencias presupuestales que registran una tasa anual cercana al 30%.

Si bien es cierto que por ahora no puede pensarse en un esquema de capitalización ni de prima media escalonada, si convendría, como ya se dijo, estudiar modificaciones en el régimen de aportes para disminuir la dependencia del Presupuesto Nacional.

Por último, y con referencia a la Caja Nacional de previsión, conviene anotar, que hace algun tiempo se efectuó un cálculo actuarial, para determinar lo que deberían ser las reservas para amparar las pensiones de quienes ya gozaban de dicha prestación. Dicha reserva llegaba, en 1988, a casi cuatrocientos mil millones de pesos, quien efectuó dicho cálculo, hizo una proyección para 1991, que supera los ochocientos mil millones de pesos.(5) Las cifras son tal altas que no permiten pensar en un régimen

financiero distinto al de reparto simple.

---

(3)(4) Esperanza de Silva - Consultorías Actuariales
Informe presentado en enero de 1991

(5) Esperanza de Silva - Consultorías Actuariales.
Estudio sobre los pasivos de la Caja Nacional de Previsión (1989).-

Cuadro No. 22

RELACION ENTRE AFILIADOS Y PENSIONADOS EN LA CAJA NACIONAL DE PREVISION

Año	Afiliados	Pensionados	Relación
1980	203.663	36.257	5.6
1981	221.899	38.447	5.8
1982	221.899	40.447	5.5
1983	226.465	44.405	5.1
1984	226.465	49.102	4.6
1985	226.465	52.424	4.3
1986	226.465	55.832	4.1
1987	226.730	58.801	3.9
1988	226.730	61.767	3.7
1989	227.376	67.194	3.4
1990	228.074	79.198(1)	2.9

(1) a septiembre 30 de 1990.-

FUENTES: Sección de estadística de Cajanal
Esperanza de Silva - Consultorías Actuariales
Informe de enero de 1991

Cuadro No. 23

VALOR DE LAS PENSIONES PAGADAS, SEGUN LA EJECUCION PRESUPUESTAL DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION Y LOS DATOS DEL BALANCE (1985 - 1989)
(En millones de pesos)

Año	Ejecución Presupuestal(1)	Información tomada de los balances(2)	Diferencia (*)
1985	16.583	15.437	6.9 %
1986	21.072	18.162	13.8 %
1987	27.576	24.110	12.6 %
1988	38.817	31.695	18.3 %
1989	53.844	43.762	18.7 %

(*) Diferencia entre ejecución presupuestal e información tomada de la contabilidad.

FUENTES: (1) Cuadros entregados en Enero de 1990 por la Caja Nacional de Previsión a Gustavo Esguerra y Hernando Zuleta.

(2) Información tomada de los Balances anuales y anexos respectivos por Esperanza de Silva.

CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES

La Caja de Previsión Social de Comunicaciones, conocida cono Caprecom, es una entidad relativamente pequeña. De conformidad con los informes estadísticos disponibles, el número de afiliados activos, en 1989, apenas llegaba a veinticuatro mil doscientas sesenta y nueve personas y tenía diez mil setecientos noventa y cuatro pensionados.

Caprecom debe pagar pensiones de jubilación ordinarias y especiales, al igual que la de retiro por vejez y la de invalidez.

Existe, de acuerdo con los decretos 1237 de 1946 y 2661 de 1960, una norma especial que otorga el derecho a una pensión de jubilación, en el sector de las comunicaciones, despues de veinticinco años de servicios sin consideración a la edad. Tambien existe una pensión especial, para quienes desempeñen determinados cargos y para la cual solo se requieren veinte años de servicio y la que puede concederse a cualquier edad.

El régimen financiero de Caprecom tiene, para efectos de gastos asistenciales un sistema de cotizaciones similar al de la Caja Nacional de Previsión. Para el pago de las pensiones, las entidades afiliadas deben transferir, mensualmente, el valor de la nómina respectiva más un 15% que cobra Caprecom por administración.

Es interesante mencionar que dentro de los afiliados a Caprecom, se encuentra Telecom, entidad que tiene reservas actuariales y provisiones adecuadas para respaldar las pensiones a su cargo. Esta empresa utiliza, a un costo muy alto, los servicios de Caprecom para los pagos respectivos.

Fuera de Telecom, ninguna otra entidad afiliada a Caprecom dispone de provisiones para amparar los pasivos por pensiones de jubilación y por lo tanto deben hacer transferencias en la misma forma en que lo hace el Gobierno a través del Presupuesto Nacional, para la Caja Nacional de Previsión Social.

La distribución porcentual de los ingresos de la Caja de Previsión de Comunicaciones ha tenido, en promedio, el siguiente comportamiento:

- Aporte de los trabajadores (Inscripción y cuota periódica)	10.2%
- Aporte de los pensionados	4.3%
- Aporte patronal para servicios médicos asistenciales	16.8%
- Aportes de las entidades afiliadas para el pago de pensiones	41.3%
- Aportes del presupuesto nacional	15.5%
- Ingresos Financieros	13.4%
- Ajustes por remesas regionales	(2.0%)
	100%

La distribución porcentual de los gastos, registró en promedio, lo siguiente:

- Pensiones por jubilación, vejez e invalidez	56.3%
- Auxilios, indemnizaciones y seguro de vida	5.8%
- Servicios médicos asistenciales	35.4%
- Varios	2.5%
	100%

La Caja de Previsión de Comunicaciones es un típico ejemplo de la ausencia de una política global de Seguridad Social dentro del sector público. No tiene una base financiera racional para el pago de pensiones y depende de las transferencias de las entidades afiliadas, una de las cuales dispone de cálculos actuariales y de provisiones adecuadas, mientras las otras no conocen sus pasivos y deben trabajar, al igual que la Caja Nacional, al rítmo de los acontecimientos.

Desde el punto de vista de las pensiones de jubilación, vejez e invalidez, vale la pena preguntar si se justifica la existencia de una Caja de Previsión que demande una organización completa para pagar alrededor de once mil pensiones y atender las prestaciones económicas eventuales de veinticinco mil trabajadores activos. Las condiciones de unos y otros son de privilegio si se comparan con el ISS o la Caja Nacional de Previsión.

Debe mencionarse que la población activa afiliada a Caprecom registra tasas de crecimiento de un 3.1% anual, mientras el número de pensionados crece casi al 6% anual. El costo real de las pensiones crece a una tasa superior al 3% anual.

Debe, por último, hacerse mención en lo siguiente: todo el esquema financiero de las pensiones está basado en aportes de los patronos sin que se haya pensado en que los trabajadores hagan un esfuerzo, así éste sea pequeño.

CAJA DE PREVISION DE LA SUPERINTENDENCIA BANCARIA

Esta Caja, que ampara a los funcionarios de la Superintendencia Bancaria, es un caso típico de las fórmulas que se han diseñado para otorgar, a un reducido número de funcionarios públicos, prestaciones extralegales y muy superiores a las que reciben la mayoría de los empleados oficiales.

Fuera de las prestaciones legales, los afiliados a la Caja de la Superintendencia Bancaria reciben otras prestaciones, esta cubre lo siguiente:

- Reserva especial de ahorro. La Caja paga el 42% del sueldo básico mensual a todos los activos. Esta prestación no se considera parte del salario y no se tiene en cuenta para los aportes ni para la liquidación de la pensión.

- Auxilio educacional. La Caja reconoce una suma fija al año (establecida por la Junta Directiva) por cada hijo en edad escolar. (En 1989 dicha suma fué de $17.280 por cada hijo y se pagó a 859 niños).

- Primas extraordinarias. La Caja paga varias primas extralegales a los afiliados. Estas son: primas semestrales a razón de un sueldo en junio y otro en diciembre, prima de navidad, un sueldo en diciembre, prima de vacaciones equivalente a un sueldo más el ahorro correspondiente de un mes.

- Prima de alimentación. Consiste en pagar a cada empleado una suma mensual como subsidio de alimentación.

- Servicios médicos especiales. Igualmente, en la Caja la cobertura se extiende al conyuge, a los padres, a los hermanos y a los hijos que dependan económicamente del afiliado. La Caja presta servicios de consulta externa y pediatría, consulta domiciliaria, consulta especializada, hospitalario, de obstetricia y ginecología, farmacia, odontológico, para-clínicos, rehabilitación, medicina preventiva, urgencias,

óptica, cobaltoterapia y radioterapia.

Para obtener todo lo anterior, los afiliados contribuyen con aportes iguales a los de la Caja Nacional de Previsión más una cotización variable para el servicio de medicina familiar.

No hay cotización especial para pensiones y estas son todas a cargo de la Nación.

Los ingresos y egresos de la Caja tienen registrada la siguiente distribución porcentual.

Ingresos		Egresos	
Aportes de afiliados	5.5%	Gastos asistenciales	19.2%
Ingresos financieros	8.9%	Pago prestaciones sociales	65.9%
Aportes del Gobierno	81.4%	Cesantías	6.0%
Varios	4.2%	Administración	8.9%
	100%		100%

Lo anterior muestra que casi el 83% de los gastos de la Caja, se financian con las contribuciones que recibe el gobierno de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

La Caja tiene, mas o menos, mil afiliados, trescientos noventa pensionados y cerca de dos mil doscientos derecho-habientes, o personas que sin ser afiliadas obtienen servicios asistenciales.

El crecimiento del número de pensionados es superior al 7% anual y el de afiliados algo más del 10%.

La pensión promedio que reconoce y paga la Caja está en el orden de dos salarios mínimos y medio.

CORPORACION SOCIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES

Esta corporación, conocida como Corporanónimas reconoce pensiones de jubilación, de vejez y de invalidez de conformidad con las normas nacionales sobre el particular. Tambien tiene responsabilidades en materia de cesantías y de otras prestaciones legales.

Fuera de lo anterior, y de gastos asistenciales, Corporanónimas reconoce y paga lo siguiente:

- Reservas especial de ahorro. La Caja aporta el 65% del sueldo básico mensual a todos los activos. Este aporte se considera como parte del salario y se tiene en cuenta para los aportes y la liquidación de la pensión.

- Prima por dependientes. La Caja aporta el 15% del salario básico a todo activo con cónyuge y/o hijos.

- Prima de actividad. La Caja le aporta el 50% del salario básico en el mes en que cumple años de servicios.

- Prima de alimentación. La Caja aporta una suma mensual como subsidio de alimentación (en 1990 era de $9.500).

- Otras primas. En circunstancias especiales (matrimonio, vacaciones, auxilios educativos y otros) la Caja aporta una fracción del salario.

- Servicios médicos especiales al cónyuge e hijos del afiliado. Igualmente, en Corporanónimas la cobertura se extiende al cónyuge y a los hijos hasta la edad de 18 años incapacitados por razón de estudio y para los hijos mayores de 18 años tratándose de inválidos. La Corporanónimas, a través de su división de prestaciones asistenciales presta servicios de medicina preventiva, curativa, educativa y ocupacional.

Para el otorgamiento de todo lo anterior, los afiliados aportan solo el 3.3% del total de los ingresos de Corporanónimas. La distribución porcentual de esos ingresos es como sigue:

Aportes de los afiliados	3.3 %
Aportes de los pensionados	0.7 %
Aportes del Gobierno	87.0 %
Ingresos Financieros	8.7 %
Ingresos varios	0.3 %
	100 %

Los gastos de Corporanónimas muestran el siguiente comportamiento porcentual:

Gastos ordinarios asistenciales	11.6 %
Pago de prestaciones sociales	43.7 %
Administración	6.0 %
Cesantías	7.2 %
Excedentes o superávit	31.5 %
	100 %

El número de afiliados crece a una tasa inferior del 5% anual y el de pensionados a razón del 17.1%

La Corporación tenía, a diciembre de 1989, unas reservas, para jubilaciones, de unos cuatrocientos cincuenta millones de pesos, pero el cálculo actuarial respectivo llegaba a más de nueve mil millones.

Todo el andamiaje de Corporanónimas está al servicio de 600 afiliados, ciento noventa pensionados y menos de mil derecho-habientes, para un total inferior a un mil ochocientos beneficiarios. Corporanónimas es

otro ejemplo de las situaciones de privilegio que se encuentran dentro del sector público.

No sobra anotar que la pensión promedio que paga Corporanónimas, equivale a más de tres salarios mínimos, lo que representa mas del doble del promedio de las entidades estudiadas.

CAJA DE PREVISION SOCIAL DE CUNDINAMARCA

Para efectos ilustrativos se presenta a continuación un resumen de los ingresos y egresos de la Caja de Previsión del Departamento de Cundinamarca.

Ingresos

(En millones de pesos)

Impuestos	117.5	(1.1%)
Aportes de los trabajadores	897.0	(8.7%)
Cuotas afiliación	150.9	(1.5%)
Transferencias IVA	1.298.1	(12.5%)
Aportes patronales	1.289.9	(12.4%)
Aportes para cesantías	1.241.9	(12.0%)
Transferencias del Departamento	4.314.8	(41.7%)
Ingresos financieros	806.7	(7.8 %)
Otros	237.2	(2.3 %)

Egresos

Administración	338	(3.7 %)
Cesantías	2.662.7	(29 %)
Pensiones	4.689.4	(51.2%)
Indemnizaciones y auxilios	60.8	(0.7%)
Servicios asistenciales	1.416.0	(15.4%)

En el año de 1990, Caprecundi tenía 6.266 pensionados y 19.963 afiliados activos, de los cuales 12.504 pertenecen al magisterio y por lo tanto deben pasar al Fondo recientemente creado.

La pensión promedio que paga Caprecundi equivale a 1.84 salarios mínimos.

En esta Caja, al igual que en las otras entidades oficiales, se observa que la contribución de los trabajadores es muy baja con relación a la del Estado. En efecto, entre cuotas de afiliación y aportes laborales, la contribución de los trabajadores representa solo el 10.2% del total de los ingresos.

Con referencia a esta entidad territorial, conviene, por último, hacer las siguientes precisiones:

- Los salarios asegurados, en 1989, sumaron 17.940 millones y los egresos por concepto de pensiones y gastos asistenciales representaron el 26% y el 7.9% del valor de los salarios. Esto quiere decir que para efectos de solo los dos egresos mencionados se requeriría una cotización total de cerca del 34%.

- Los gastos totales, en 1989, sumaron 9.166.9 millones o sea mas del 50% del valor de los salarios asegurados.

VALOR RESERVAS ACTUARIALES Y PROVISION, POR SECTORES ECONOMICOS, DE ALGUNAS EMPRESAS PRIVADAS Y PUBLICAS CON RESPONSABILIDADES DIRECTAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Las estadísticas de la Superintendencia de Sociedades muestran que un número muy apreciable de entidades tienen reservas actuariales y provisiones para amparar el pago de pensiones por las que son directamente responsables.

Esas entidades son aquellas que tienen como centro de operaciones lugares a los cuales no ha extendido sus servicios el Instituto de Seguros Sociales o las que en virtud de arreglos laborales reconocen pensiones superiores y en condiciones diferentes a los previsto en los reglamentos del ISS. Tambien están incluidas en las estadísticas de la Superintendencia, algunas empresas oficiales que no estan vinculadas a ninguna entidad de Seguridad Social, o que estandolo tiene compromisos directos en materia de pensiones.

El cuadro No. 24 muestra el número de empresas, clasificadas por sectores económicos y el valor de las reservas en los años 1987, 1988 y 1989 (6).

Dentro del total de empresas incluidas en el cuadro No. 24, se encuentran seis entidades públicas, cuyas reservas son las que tienen un mayor peso dentro del total. Ellas son Telecom, Ecopetrol, Puertos de Colombia, Idema, Industria Militar y Satena.

Las reservas de las entidades oficiales mencionadas en el párrafo anterior representaron, en los años 1987, 1988 y 1989, el 64.3%, el 63.9% y 70.4% del total respectivamente. Pero en número de empresas, la participación de las oficiales es muy pequeña; solo seis, frente a más de quinientas (ver cuadro No. 25)

El valor de las reservas en referencia llegaba en 1989 a mas de un billón de pesos. La relación entre las provisiones y las reservas ha evoluciona-

do así:

(En millones de pesos)

Año	Valor de la Reserva	Provisión	Prov/reserva
1987	1.030.944	176.414	17.1%
1988	869.349	500.360	57.6%
1989	1.114.365	664.161	59.6%

La provisión correspondiente a 1989 fué estimada, por cuanto la Superintendencia de Sociedades aún no tiene el dato consolidado.

Debe mencionarse que la reserva disminuyó, en 1988 con relación a 198 Esto es debido a que en 1988 entró en vigencia el decreto 2498, el cual modificó las bases técnicas para la elaboración de cálculos actuariales, como son la tasa para incrementos futuros y el interés técnico, originándose para la gran mayoría de las empresas una disminución en el valor de los cálculos.

Aquí cabe anotar que las provisiones hechas por las entidades en referencia, para amparar el pasivo por concepto de pensiones, es superior a seiscientos mil millones de pesos. Resulta paradójico ver que mientras cerca de quinientas empresas tienen esa provisión, las reservas del ISS, con mas de docientos mil pensionados y casi dos millones ochocientos mil afiliados, no llegan a trescientos mil millones de pesos y la Caja Nacional de Previsión carece de cualquier respaldo. Esto nos muestra que el país ha adoptado, probablemente sin proponérselo, una política para dejar en manos de las generaciones futuras el pago de las pensiones.

---

(6) Carta número 29715 de 1991, enviada con cuadros anexos por la Superintendencia de Sociedades a Hernando Zuleta y Asociados.

CUADRO No. 2

VALOR DE LA RESERVA POR PENSIONES DE JUBILACION APROBADA POR SECTORES ECONOMICOS (1987-1988-1989)
(EN MILLONES DE PESOS)

	1987		1988		1989	
	NUMERO DE SOCIEDADES	RESERVA	NUMERO DE SOCIEDADES	RESERVA	NUMERO DE SOCIEDADES	RESERVA
AGRICULTURA	26	11,335	25	11,940	23	10,113
MINAS Y CANTERAS	22	301,667	19	210,070	15	279,723
INDUSTRIA MANUFACTURERA	374	193,098	343	202,014	306	202,585
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	15	15,407	11	10,292	14	12,310
CONSTRUCCION	6	1,079	10	2,057	8	1,565
COMERCIO Y HOTELES	96	347,225	90	225,854	82	313,648
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	19	156,200	20	199,022	16	285,271
SERVICIOS Y ASESORIAS	24	3,305	25	6,271	25	7,104
SERVICIOS COMUNALES	16	1,628	14	1,839	14	2,046
TOTALES	598	1,030,944	557	869,359	503	1,114,365

FUENTE: ACTUARIA-SUPERSOCIEDADES

CUADRO No. 25

CUADRO COMPARATIVO DE LAS EMPRESAS ESTATALES MAS IMPORTANTES
QUE ENVIAN CALCULOS ACTUARIALES POR PENSIONES DE JUBILACION
(EN MILLONES DE PESOS)

EMPRESAS	RESERVA 1987	%	RESERVA 1988	%	RESERVA 1989	%
EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES -TELECOM-	308,142.6	46.50	193,930.7	34.89	273,565.5	34.89
EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS ECOPETROL	231,498.1	34.93	166,804.2	30.01	233,384.6	29.77
EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA	109,203.6	16.48	175,844.5	31.63	251,021.4	32.02
INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO -IDEMA-	11,934.6	1.80	15,650.4	2.82	21,083.6	2.69
INDUSTRIA MILITAR	1,732.7	0.26	3,154.1	0.57	4,341.6	0.55
SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES -SATENA-	165.9	0.03	465.4	0.08	655.3	0.08
TOTALES	662,677.5	100.0	555,849.3	100.0	784,052.0	100.0

FUENTE: SUPERSOCIEDADES

OTROS CASOS

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

Este fondo fue creado mediante ley 91 de 1989, para atender al reclamo de los docentes sobre la morosidad característica del pago de sus prestaciones sociales por parte del sin número de entidades de previsión social (la mayoría correspondiente a las entidades territoriales) que anteriormente tenian esa obligación.

En la ley se distinguen tres clases de docentes:

1). Personal nacional: son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno Nacional.

2). Personal Nacionalizado: son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esa fecha, de conformidad con lo dispuesto por la ley 43 de 1975.

3). Personal territorial: son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la ley 43 de 1975.

De acuerdo a la anterior clasificación, las prestaciones sociales de los docentes se asumirán de la siguiente forma:

1). Las prestaciones del personal nacional causadas hasta el 29 de diciembre de 1989 son de cargo de la Caja Nacional de Previsión y el Fondo del Ahorro y continuarán pagandose por tales entidades

2). Las prestaciones del personal nacionalizado causadas hasta el 31 de diciembre de 1975 son de cargo de las respectivas entidades territoriales.

3). Las prestaciones del personal nacionalizado causadas entre el 1 de enero de 1976 y el 31 de diciembre de 1980 son de cargo de la Nación o de las respectivas entidades territoriales. La Nación pagará, pero estas entidades contribuirán, por este período, con los aportes de ley, en los mismos porcentajes definidos en el artículo 3 de la ley 43 de 1975.

4). Las prestaciones del personal nacionalizado, causadas y no pagadas en el periódo comprendido entre el 1 de enero de 1981 y el 29 de diciembre de 1989 serán reconocidas y pagadas por las respectivas entidades territoriales. Para atender los pagos, la Nación tendrá que hacer los aportes correspondientes de acuerdo con los convenios que se suscriban para el efecto.

5). Las prestaciones del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del 29 de diciembre de 1989 son de cargo de la Nación y serán pagadas por el FONDO pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión y el Fondo del Ahorro pagarán al Fondo las sumas que resulten

adeudar hasta el 29 de diciembre de 1989 por concepto de las prestaciones no causadas o no exigibles. Las prestaciones del personal nacional se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional. Las prestaciones del personal nacionalizado se seguirán reconociendo de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial.

Para cumplir con el pago de las prestaciones a su cargo, el Fondo cuenta con los siguientes recursos: 1) El 5% del sueldo básico mensual del personal afiliado al Fondo, 2) Las cuotas personales de inscripción equivalentes a una tercera parte del primer sueldo mensual devengado, y una tercera parte de sus posteriores aumentos. 3) El aporte de la Nación, equivalente al 8% mensual liquidado sobre los factores salariales que forman parte del rubro de pago por servicios personales de los docentes. 4) El aporte de la Nación equivalente a una doceava anual, liquidada sobre los factores salariales que forman, 5) El 5% de cada mesada pensional que pague el Fondo, incluídas las mesadas adicionales, como aporte de los pensionados. 6) El 5 por mil, de que hablan las Leyes 4a. de 1966 y 33 de 1985, a cargo de los docentes, de toda la nómina que les pague la Nación por servicios personales. 7) El porcentaje del IVA que las entidades territoriales destinen para el pago de las prestaciones del Magisterio. 8) Las sumas que debe recibir

de la Nación y de las entidades territoriales por concepto de las prestaciones sociales adeudadas, así como los dineros que por el mismo concepto resulten adeudar la Caja Nacional de Previsión Social y el Fondo Nacional del Ahorro, las cuales se destinarán a constituir las reservas para el pago de las prestaciones económicas. Para este último efecto, el Fondo realizará un corte de cuentas con las mencionadas entidades con el fin de determinar las sumas que éstas adeudan al momento de su iniciación. Dicho corte de cuentas deberá estar perfeccionado a más tardar en un año. 9) Las utilidades provenientes de las inversiones que haga el Fondo con fines de rentabilidad y los intereses recibidos por concepto de los préstamos que conceda. 10) Los recursos que reciba por cualquier otro concepto. En ningún caso podrán destinarse los recursos del Fondo al pago de prestaciones sociales para personal diferente al previsto en la Ley.

La deuda liquidada a cargo de la Nación que resulte de los convenios interadministrativos celebrados entre la Nación y las entidades territoriales se pagará al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio dentro de los diez años inmediatamente siguientes al 29 de diciembre de 1989, así: En los dos (2) primeros años un porcentaje anual del 7%, en los siguientes dos (2) años porcentajes anuales del 10% y en los últimos seis (6) años porcentajes anuales del 11%, de tal manera que al final de los diez años la deuda se

encuentre completamente saldada.

La Nación emitirá Bonos Educativos de Valor Constante, por el valor total de la deuda, que serán administrados por el Banco de la República, redimibles por la Tesoreria General de la Nación, en las cuantías y en los plazos fijados arriba. Para garantizar el cumplimiento del pago de todas las obligaciones previstas, la ley estableció varios mecanismos: i) El Congreso deberá exigir la inclusión de las partidas que aseguren el pago oportuno de dichas obligaciones como requisito para la aprobación del presupuesto Nacional, ii) Incurriran en causal de mala conducta, los funcionarios que retarden u obstaculicen el pago; y serán objeto de las sanciones disciplinarias como la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la Ley Penal.

Para efectos de determinar las cuantías que las entidades territoriales y la Nación deben depositar en el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se efectuará un corte de cuentas a más tardar en un año, contado a partir de la promulgación de la Ley, en el cual se determinará con exactitud el monto de las prestaciones que cada uno adeude a los docentes en forma que se establezca claramente el valor total y no queden obligaciones pendientes con ninguno de los funcionarios. Dicha

liquidación tendrá validez únicamente para fines interadministrativos de manera que no constituirá reconocimiento de prestaciones o pensiones para efecto de la relación laborar individual con los docentes.

Igualmente, la Nación y las entidades Territoriales deberán suscribir convenios para acordar la destinación directa por parte de la primera, de sumas provenientes de transferencia con destino a las segundas, para cubrir la deuda que resulte a cargo de las entidades territoriales a favor del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

FONDO PRESTACIONAL DEL CONGRESO

Este Fondo fue creado por la ley 33 de 1985 para efectuar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los congresistas, de los empleados del Congreso y de los empleados del mismo Fondo.

De acuerdo con la ley de creación, el patrimonio del Fondo esta constituido por: a) Los aportes periódicos del Congreso de la República, equivalentes al ocho por ciento (8%) de las asignaciones de los congresistas, comprendidas las dietas y los gastos de representación y el mismo porcentaje de las asignaciones de los empleados del Congreso, comprendidos los sueldos, los gastos de representación, las primas técnicas,

de antiguedad, semestrales y de navidad, la remuneración por honorarios, dominicales y feriados, por horas extras, trabajo suplementario y bonificaciones. b) Los aportes periódicos de los congresistas, en cuantía equivalente al diez por ciento (10%) de las asignaciones comprendidas las dietas y los gastos de representación. c) Los aportes periódicos de los empleados del Congreso, en cuantía equivalente al cinco por ciento (5%) de sus asignaciones comprendidos los sueldos, los gastos de representación, las primas técnicas, de antiguedad, semestrales y de navidad, la remuneración por honorarios, dominicales y feriados, horas extras, trabajo suplementario y bonificaciones. d) El valor de la cuota de afiliación, equivalente a la tercera parte de la primera asignación que reciban los congresistas y a la tercera parte de cada nuevo incremento, comprendidas las dietas y los gastos de representación. e) El valor de la cuota de afiliación, equivalente a la tercera parte del sueldo que reciban los empleados del Congreso y del Fondo, y la tercera parte de los incrementos que se causen, comprendidos todos los factores señalados en el literal c). f) Las cotizaciones a cargo de los pensioandos beneficiarios para servicios médico-asistenciales, de conformidad con los reglamentos que se dicten. g) Los rendimientos financieros que generen sus inversiones. h) Las donaciones, auxilios, subvenciones o contribuciones que reciba de organismos oficiales o de personas naturales o jurídicas. i) Los demás

ingresos que le hayan sido o le sean reconocidos por las leyes.

Para la transición se estableció que la Caja Nacional de Previsión Social, liquidara las prestaciones sociales de los Congresistas y de los empleados del Congreso hasta el momento en que empezó a funcionar el Fondo, siendo de cargo de la Caja Nacional de Previsión Social las prestaciones sociales de los Congresistas y empleados del Congreso, hasta la cuantía de los aportes que por tales conceptos se le hayan efectuado. En el evento que el valor de los aportes no sea suficiente para cancelar las prestaciones sociales, el tesoro nacional hará los aportes necesarios al Fondo de Previsión Social del Congreso.

Tienen derecho a gozar de todas las prestaciones y servicios del Fondo de Previsión Social del Congreso, aquellas personas que están legalmente obligadas a contribuir para su funcionamiento. Los Congresistas que para tomar posesión de sus cargos hayan de renunciar temporalmente a recibir la pensión de jubilación que las había sido reconocida con anterioridad, la podrán seguir percibiendo del Fondo de Previsión Social del Congreso con derecho al respectivo reajuste, una vez suspendan o cesen en el ejercicio de sus funciones, pero el nuevo lapso de vinculación al Congreso y de aporte al Fondo no podrá ser inferior a un (1) año, en

forma continua o discontinua.

FONDO DE PREVISION SOCIAL DE NOTARIADO Y REGISTRO (FONPRENOR)

Este fondo, constituido mediante ley 86 de 1988, tiene como función principal la de atender el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales que corresponden a las entidades de previsión y a que tienen derecho los empleados de la Superintendencia de Notariado y Registro, los Notarios, los empleados de las Notarías, los Registradores de Instrumentos Públicos, los empleados de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, del Fondo Nacional del Notariado y del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro. El Fondo debe prestar, igualmente, asistencia médica, quirúrgica, obstétrica, de laboratorio, odontológica, hospitalaria y farmacéutica a sus afiliados, a su cónyuge o compañera o compañero permanente, a sus hijos menores o inválidos y a los padres que dependan económicamente de los afiliados. De otro lado, el Fondo reconocerá y pagará el auxilio de Cesantías a los notarios y empleados de los notarios y adelantará la financiación de programas de vivienda que beneficien a sus afiliados.

El patrimonio del Fondo estará constituído: a) Por los bienes que como persona jurídica haya adquirido o adquiera a cualquier título y por los frutos naturales y civiles de

éstos. b) Por el producto de las rentas que perciba o llegue a percibir por concepto de tasas, contribuciones, auxilios, subvenciones y legados. c) Por las apropiaciones que le sean asignadas en el presupuesto nacional y las que perciba por transferencia de la Superintendencia de Notariado y Registro y del Fondo Nacional del Notariado que correspondan al 10% de los ingresos percibidos en el año inmediatamente anterior. Este porcentaje se distribuirá así: 50% para planes de vivienda de sus afiliados y el 50% restante para dotación y contratación de los servicios de asistencia médica y odontológica. d) Por los aportes periódicos de la Superintendencia de Notariado y Registro y del Fondo Nacional del Notariado equivalentes al diez por ciento (10%) de la remuneración de los empleados, incluidos gastos de representación, primas de antiguedad, técnicas, semestrales, vacaciones, navidad, gastos de transporte, auxilio de alimentación, bonificación por servicios prestados y trabajo suplementario. e) Por los aportes por concepto de cuotas patronales que deben hacer los Notarios que tengan empleados a su servicio y que corresponden al cinco por ciento (5%) de sus ingresos líquidos mensuales. f) Por el valor de las cuotas de afiliación equivalente a la tercera parte de la primera asignación básica mensual de cada afiliado y a la tercera parte de cada nuevo incremento. Los Notarios pagarán la tercera parte del primer ingreso líquido mensual y la misma proporción de todo aumento de éste. g) Por los aportes

por concepto de cuota periódica que deben hacer los Notarios y que corresponde al siete por ciento (7%) de su ingreso líquido mensual y los de los empleados subalternos de las Notarias que pagarán una suma equivalente al siete por ciento (7%) del valor del salario correspondiente a cada mes. h) Por los aportes con destino al pago de cesantías de los Notarios y de los empleados subalternos de Notaría y que girarán los Notarios mensualmente al Fondo así: Una suma equivalente a la doceava parte de su ingreso líquido mensual con destino al pago de las cesantías de los Notarios; y una suma equivalente a la doceava parte de los pagos efectuados a los empleados por concepto de salarios, horas extras y demás factores que inciden en la liquidación de la cesantía. i) Por las cuotas periódicas de los empleados de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las Oficinas de Registro de Instrumentos públicos, del Fondo Nacional de Notariado y del Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro y que corresponden al siete por ciento (7%) de la remuneración, incluidos todos los factores salariales. j) Por la cotización a cargo de los pensionados beneficiarios para servicio médico-asistenciales de ellos y de su familia, de conformidad con los reglamentos que se dicten. k) Por los rendimientos financieros que generen sus inversiones. l) Los demás ingresos que le han sido o le sean reconocidos por las leyes.

CONDICIONES DE RETIRO DEL SERVICIO

El retiro del servicio de los empleados oficiales, después de cumplir los requisitos para gozar de una pensión de jubilación, se ha practicado en forma indiscriminada para sustituirlos por nuevos empleados, sin reparar en las consecuencias de tal actuación. Por un lado, las dificultades características de las cajas de previsión no permiten incorporar en forma ágil a los nuevos pensionados. De otra parte, no parece conveniente acelerar la velocidad de crecimiento del número de pensionados con individuos jovenes (55 años en general y edades muy inferiores en casos especiales) que podrían continuar prestando adecuadamente sus servicios, sin incurrir prematuramente en el costo que implica el pago de sus pensiones (usualmente, costo fiscal integramente, por la estructura financiera de las cajas). Sin embargo, la ley abordó este tema tan solo recientemente. En efecto, la primera vez que se intentó regular el retiro del servicio de los empleados oficiales (personal civil) fue en 1968, mediante los decretos 2400 y 3074 de dicho año. En el mismo año se estableció el retiro forzoso a los 65 años de edad y se creó la pensión de retiro por vejez para aquellos que al alcanzar la edad de retiro forzoso no cuenten con los años de servicio requeridos para gozar de una pensión de jubilación. De otra parte, en 1985, la ley 33 introdujo la prohibición de desvincular del servicio a los

empleados oficiales, para propósitos de jubilación, sin su consentimiento expreso y escrito, antes de cumplir los 60 años. Recientemente, con la ley 60 de 1990, se le otorgaron facultades extraordinarias (no utilizadas todavia) al Presidente de la República para determinar las condiciones de retiro del servicio de los funcionarios. En desarrollo de dicha facultad, el Presidente podrá establecer sistemas especiales del retiro del servicio mediante compensación pecuniaria, como la insubsistencia con indemnización y el retiro voluntario mediante bonificación. Las normas que se expidan deberán precisar los eventos, requisitos y procedimientos para los sistemas especiales de retiro, así como el monto y las condiciones de la indemnización o bonificación. Esta es una excelente oportunidad para regular cuidadosamente las condiciones de retiro del servicio de los empleados oficiales.

DISPERSION DE LOS REQUISITOS SOBRE PRESTACIONES SOCIALES

Además de la falta de una legislación general y marco sobre la seguridad social en Colombia, la autonomía de algunas entidades y la libertad con que se han afrontado las negociaciones colectivas en el sector público han permitido que se establezcan notorias concesiones en materia de prestaciones para los empleados de algunas entidades. Afortunadamente, la ley 60 de 1990 le otorgó facultades al Presidente de la República para establecer un sistema de control y autorizaciones en relación con las negociaciones de futuras convenciones colectivas de trabajo por parte de las Juntas Directivas y los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de los establecimientos públicos del orden nacional, así como por parte de los titulares de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos y entidades del sector público nacional. Es de esperarse que hacia el futuro, los sistemas de control y autorizaciones que se establezcan busquen una menor dispersión de los requisitos sobre prestaciones sociales en el orden nacional.

PRESTACIONES SOCIALES DE LOS EMPLEADOS OFICIALES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

A pesar de que el régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales de los departamentos y municipios es el que establece la ley (Artículo 234 del decreto 1222 de 1986 y Artículo 291 del decreto 1333 de 1986), las Asambleas y los Concejos han venido expidiendo normas sobre dichas prestaciones, las cuales no resultan anuladas o suspendidas en forma diligente por la Jurisdicción Contenciosa. Este es el caso de las ordenanzas nobles de Cundinamarca con las cuales se les otorga el privilegio de recibir una pensión de jubilación, de retiro por vejez o de invalidez, equivalente al 75% del salario del respectivo cargo, a quien hubiere ejercido por un año las funciones de Gobernador, Contralor, Secretario de Despacho o Gerente de Instituto Descentralizado del Departamento o por dos años las funciones de Diputado, y haya sido pensionado por cualquier entidad de derecho público, independientemente del último salario devengado y de la entidad que lo pensione (Ordenanzas 2 de 1976 y 18 de 1977). Igualmente, mediante la ordenanza, todo empleado del Departamento que sea retirado del servicio por cualquier causa distinta a su propia voluntad y que lleve más de 20 años de servicio recibe de inmediato una pensión de jubilación, independientemente de la edad. Las anteriores

ordenanzas se encuetran demandadas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca desde hace varios años pero inexplicablemente dicho Tribunal no se ha pronunciado de ninguna manera. Ejemplos como los anteriores abundan en todas las entidades territoriales, a pesar de la expresa prohibición legal.

LA TRANSICION DEMOGRAFICA Y LA EDAD DE RETIRO

La población colombiana se ha visto expuesta al fenómeno conocido como transición demográfica. Esto representa cambios significativos en las tasas de mortalidad, la esperanza de vida al nacer, la fecundidad y la composición de la población.

La información censal y las proyecciones conocidas, permiten resumir los principales cambios así:

ESPERANZA DE VIDA AL NACER

Año	Número de años
1950	50.6
1970	61.6
1990	69.2
2010	73.2

Los datos anteriores muestran, por sí solos, un cambio demográfico radical. Entre 1950 y 1990,la esperanza de vida al nacer aumentó en casi diez y nueve años. Aunque estas cantidades estan afectadas por la mortalidad infantil, la información es muy significativa.

Por otra parte, la composición de la población, por grupos de edad, ha variado sustancialmente. El grupo que va hasta los diez y nueve años pasó de representar el 57.3% del total en 1965 a menos del cincuenta por ciento en 1985 y se espera que para comienzos del siglo XXI sea alrededor del 40%. Por otra parte, el número de colombianos mayores de sesenta años muestra un incremento porcentual, dentro del total, de tal magnitud, que llegaría, en el año 2025, a casi el 14%.

El estudio elaborado por J.L.B Actuarios, construyó con base en la

información disponible de afiliados y pensionados del ISS, una tabla de mortalidad. Igualmente se proyectó dicha tabla hasta elaborar una tabla límite hacía la que va la población del país. En el cuadro 26 aparecen dichas tablas, proyectadas con la esperanza de vida al llegar a los quince años de edad hasta los ochenta y cinco, con intervalos de cinco años.

Si bien es cierto que J.LB. Actuarios trabajó con base en información correspondiente al ISS, puede decirse que las características de la población protegida por la Caja Nacional de Previsión y otras entidades análogas son similares a la de los afiliados al ISS, por lo siguiente:

Se trata de grupos que han tenido durante la mayoría de su vida laboral un empleo dentro del sector formal de la economía.

Los afiliados al ISS y a las Cajas de Previsión han tenido, durante muchos años, acceso a servicios de salud. No solo atención primaria sino otros servicios que pueden ir al tercer nivel que cubre las más complejas especialidades.

Si comparamos las edades de retiro, en el ISS y en las Cajas de Previsión y los años esperados de vida al cumplir esas edades, encontramos, con relación a la tabla límite lo siguiente:
Las mujeres que se retiran del servicio público para gozar de una pensión de jubilación o que reciben una de vejez del Instituto de Seguros Sociales, al cumplir cincuenta y cinco años, tienen todavía una esperanza de vida de mas de veinticinco años.

Sin incluir la posibilidad de una sustitución de esa pensión, puede verse cómo con solo veinte años de afiliación a una o varias Cajas de Previsión o con solo quinientas semanas de cotizaciones al ISS, es posible gozar de una renta vitalicia durante mas de un cuarto de siglo.

En el caso, de los hombres que han laborado en el sector público, pueden

gozar de una pensión de jubilación durante algo mas de veinticinco años y la esposa por lo menos durante de cinco años adicionales, sin contar que la pensión puede, eventualmente, transmitirse a los hijos. Aquí tenemos el caso de una renta vitalicia durante treinta años por una afiliación de solo veinte.

En el caso de los hombres afiliados al ISS, su esperanza de vida, al cumplir la edad requerida para la pensión de vejez, es superior a los 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 menos de diez.

Cuando en Colombia, se establecieron los primeros sistemas de pensiones, tanto en el sector público como en el privado, las condiciones demográficas eran muy distintas. Sin tener que retroceder muchos años para ver las diferencias, es suficiente mencionar lo siguiente:

Cuando el ISS, en 1965, dió los primeros pasos para asumir el riesgo de IVM, la tasa bruta de mortalidad era del diez por mil y hoy no llega al seis. La mortalidad infantil estaba en más del ochenta por mil y hoy ha disminuido al treinta y siete por mil. La esperanza de vida al nacer era de sesenta años y hoy se aproxima a los setenta. En 1965, la tasa global de fecundidad era de 6.28% y hoy está en menos del tres.

La disminución de la fecundidad, de la mortalidad infantil y de la mortalidad en general cambiaron radicalmente la pirámide de población y ésto necesariamente influye en todo el sistema de seguridad social.
La transición demográfica ocurrida en Colombia obliga al país a pensar en la urgencia de revisar las edades requeridas para tener acceso a una pensión de jubilación o de vejez.

CUADRO No. 26

ESPERANZA DE VIDA AL LLEGAR A DETERMINADAS EDADES

EDAD	TABLA BASICA			TABLA LIMITE		
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
15	62.10	60.55	61.29	63.46	62.03	62.71
20	57.22	55.67	56.41	58.55	57.12	57.80
25	52.38	50.84	51.58	53.67	52.25	52.93
30	47.58	46.05	46.78	48.83	47.41	48.09
35	42.82	41.29	42.02	44.02	42.60	43.27
40	38.13	36.59	37.33	39.26	37.84	38.52
45	33.54	31.99	32.73	34.61	33.17	33.85
50	29.08	27.55	28.28	30.07	28.63	29.32
55	24.76	23.32	24.01	25.67	24.30	24.95
60	20.67	19.39	20.00	21.48	20.26	20.85
65	16.85	15.83	16.32	17.57	16.59	17.06
70	13.51	12.66	13.07	14.11	13.29	13.68
75	10.56	9.89	10.21	11.05	10.39	10.71
80	8.04	7.53	7.78	8.42	7.92	8.16
85	5.96	5.60	5.78	6.23	5.88	6.05

FUENTES: JLB ACTUARIOS (TRABAJO PARA EL ISS)
TABLA BASICA Y TABLA LIMITE
ESGUERRA LASERNA Y CIA

INTERACCIONES MACROECONOMICAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL(7)

El propósito de este capítulo es analizar las implicaciones macroeconómicas de un conjunto de posibles reformas al sistema de la seguridad social en Colombia. Para este fin se utiliza un modelo de equilibrio general adaptado específicamente para tener en cuenta las principales interacciones entre el sistema de la seguridad social y el resto de la economía.

El modelo tiene en cuenta las características de funcionamiento de 15 sectores productivos y en particular la forma como estos sectores, en respuesta a consideraciones de costo relativo, combinan distintas formas de trabajo, solamente una de las cuales --denominada empleo estable-- implica afiliación a los sistemas de

---

(7) Este capítulo fué elaborado por el doctor Eduardo Lora y forma parte del documento preparado por FEDESARROLLO, como parte de este estudio.
La otra parte del informe de Fedesarrollo contiene la estructura y funcionamiento del modelo y otra serie de temas que pueden ser de interes para el lector especializado. El documento completo fué entregado, como anexo, a las entidades que patrocinaron este estudio.

seguridad social del Estado. El modelo también tiene en cuenta el funcionamiento de los mercados laborales que son de naturaleza parcialmente segmentada en el caso colombiano, implicando esto que no hay total movilidad de los trabajadores entre los distintos segmentos de ese mercado, pero tampoco que dichos segmentos sean totalmente independientes entre sí. Por consiguiente, dependiendo de las remuneraciones relativas y de las posibilidad de encontrar ocupación en uno u otro segmento, se presentan "migraciones" de trabajadores entre estos segmentos.

Un modelo de esta naturaleza está en capacidad de estudiar las interrelaciones entre el sistema de la seguridad social y el resto de la economía, ya que permite ver de qué forma se afectan las contribuciones recibidas por el sistema cuando cambia la actividad económica, cuando se altera la composición del empleo en respuesta a cambios en variables de política tales como el salario mínimo, o la tasa de cotizaciones al ISS, o, virtualmente, cuando cambia cualquier otra variable que puede afectar el comportamiento económico, los precios, o el empleo.

No sólo las contribuciones recibidas por el sistema de seguridad social interactúan con el resto de la economía. También las prestaciones otorgadas tienen relación a través de su vinculación al salario mínino, y los gastos de consumo a través de su relación

con el número de afiliados al sistema y con los precios de los bienes y servicios en los cuales se realiza ese gasto.

Como resultado de los cambios que producen las distintas variables económicas sobre las contribuciones, las prestaciones y los gastos de consumo del sistema de seguridad social, se obtienen los efectos sobre el ahorro de dicho sistema, que son la variable determinante de su solidez financiera en el mediano y el largo plazo.

A continuación se resumen las principales conclusiones de las simulaciones efectuadas con base en este modelo. Si se eleva la tasa efectiva de cotizaciones del ISS a cargo del empleador en 4 puntos, el principal efecto macroeconómico consiste en disminuir el crecimiento de la economía en 0.5%, sin modificar en forma importante el índice de precios al consumidor. Para el sistema de la seguridad social esta medida eleva sus ahorros en el 0.4% del PIB, pero para la economía en su conjunto el aumento del ahorro es solo del 0.2% del PIB, ya que el resto se pierde en disminuciones del ahorro privado y del sector público. En materia de ingresos, las contribuciones adicionales recibidas por el ISS alcanzan aproximadamente el 90% de las esperadas con base en la afiliación existente, ya que el 10% se pierde por una disminución en el empleo de carácter estable y por una ligera caída en sus remuneraciones.

Cuando se aplica el mismo aumento en la tasa de cotizaciones a los trabajadores se obtiene un efecto semejante de disminución en la actividad económica, en este caso con una caída del 1% en el índice de precios al consumidor y con un aumento ligeramente mayor del ahorro total de la economía (0.25%). Para las finanzas del ISS, esta alternativa produce un recaudo adicional equivalente aproximadamente al 80% del esperado, que permite incrementar su ahorro ligeramente por debajo del 0.4% del PIB.

La combinación de las dos medidas anteriores --un aumento de 4 puntos en la tasa de cotizaciones del ISS a cargo del empleador y de otros 4 puntos a cargo del trabajador-- trae como resultado una disminución del PIB del 1%, una caída del IPC de 0.9 puntos, un deterioro de los ingresos reales de las familias urbanas hasta del 2%, especialmente en los estratos más altos, y una mayor generación de ahorro para el sistema de seguridad social equivalente al 0.8% del PIB y para la economía en su conjunto del 0.4% del PIB.

Los resultados anteriores implican una disminución en los ingresos disponibles de los trabajadores, que podría despertar la reacción de las organizaciones sindicales. Qué ocurriría entonces si se compensa a los trabajadores con un aumento del salario mínimo de 4 puntos? En resumen, el ajuste compensatorio de 4 puntos en el salario mínimo tiene únicamente un efecto <u>adicional</u> sobre el índice de precios al consumidor, que se eleva en 0.7 puntos en relación

con la simulación anterior. Los efectos de esta medida sobre la actividad económica, la distribución del ingreso, los balances macroeconómicos y las mismas finanzas del sistema de seguridad social son todos muy reducidos. Conviene precisar, sin embargo, que estos resultados dependen de que la combinación de un mayor salario mínimo y unas tasas más elevadas de contribución de los trabajadores al sistema de seguridad social no alteren las prácticas tradicionales de negociación y fijación de salarios por encima del mínimo en el sector formal de la economía. En las circunstancias actuales de la economía, dado un entorno macroeconómico relativamente restrictivo, es improbable que los trabajadores gocen de la capacidad de presión que se requeriría para obtener ajustes salariales adicionales significativos. Por consiguiente, puede ser una coyuntura favorable para adoptar una combinación de medidas como la aquí analizada.

En todas las simulaciones resumidas hasta ahora se supone que los ahorros adicionales que generan estas reformas no se destinan a incrementar la inversión. Conviene entonces preguntarse qué sucedería si los ahorros adicionales del sistema se seguridad social se destinaran en su totalidad a financiar gastos de inversión en capital fijo en cabeza del gobierno. El principal efecto sería contrarrestar completamente los efectos recesivos de las medidas de ajuste al sistema de seguridad social. Sin embargo, se tendria como principal inconveniente la aparición de un efecto

inflacionario del orden de unos 1.8 puntos. Esto sugiere que aunque las medidas de ajuste al sistema de seguridad social deben tomarse con prontitud, dada la actual coyuntura inflacionaria es prudente diferir por un tiempo la utilización de esos ahorros en mayor inversión. Una vez reducidos los actuales niveles de inflación sí es aconsejable elevar la inversión, no sólo para estimular el crecimiento de corto plazo y reducir los efectos de compensación sobre el ahorro total que tienen lugar en una situación recesiva sino, básicamente, para fortalecer la capacidad productiva del país hacia el futuro.

A través de dos ejercicios adicionales de simulación el modelo se utilizó también para evaluar los posibles efectos que se tendrían en el caso en que lograra corregirse completamente la subdeclaración de salarios al ISS y de que se impusieran límites máximos a las prestaciones concedidas por el sistema. Al comparar las estadísticas de salarios reportadas al ISS y las recogidas por el DANE a través de la Encuesta Nacional de Hogares (para 1989) pudo determinarse que la subdeclaración implica una pérdida de ingresos para el ISS de por lo menos el 14% del total de sus contribuciones. En algunos estratos de altos ingresos la subdeclaración supera el 20% de los salarios, pero en los estratos cercanos al mínimo es mucho más reducida. Si lograra eliminarse completamente este problema de subdeclaración de ingresos, en fin de cuentas el ISS podría elevar sus recaudos en un 13% y el sistema

en su conjunto en un 6%, con un incremento de los ahorros brutos del sistema del orden del 0.2% del PIB.

Por su parte, en el caso hipotético de que las prestaciones totales del sistema (no solo del ISS) tuvieran un límite máximo que permitiera reducirlas en el 26.5% a costa de los beneficiarios de más altos ingresos, el efecto sobre las finanzas del sistema sería un aumento del ahorro bruto del orden del 140%, equivalente al 0.7% del PIB. Para la economía en su conjunto el mayor ahorro generado representaría el 0.4% del PIB, y tendría lugar además una caída del PIB del 0.9% y una reducción del índice de precios al consumidor de 1.6 puntos.

Un conjunto de ejercicios se sensibilidad adicionales muestran que las conclusiones anteriores son bastante robustas, ya que no se alteran en forma apreciable cuando se introducen cambios a algunos de los parámetros claves del modelo sobre los cuales existe incertidumbre.

Conviene mencionar, finalmente, que el modelo adaptado para este estudio puede ser utilizado sin dificultad para realizar otros ejercicios de simulación sobre la manera como afectan al sistema de seguridad social diferentes medidas macroeconómicas y, a su vez, sobre las implicaciones macroeconómicas de otras reformas alternativas a dicho sistema.

Teniendo en cuenta las ventajas anteriores, se desarrolló un modelo, sobre la base de un incremento de tres puntos porcentuales en las cotizaciones del ISS, o sea elevando la tarifa del 6.5% al 9.5% del valor de los salarios asegurados, correspondiendole al patrono el 6.33% y al trabajador el 3.17%.

Los resultados de esa simulación aparecen en el cuadro No. 36 y las principales respuestas pueden resumirse así:

- El aumento en las cotizaciones no tiene efectos desfavorables en el índice de precios al consumidor.

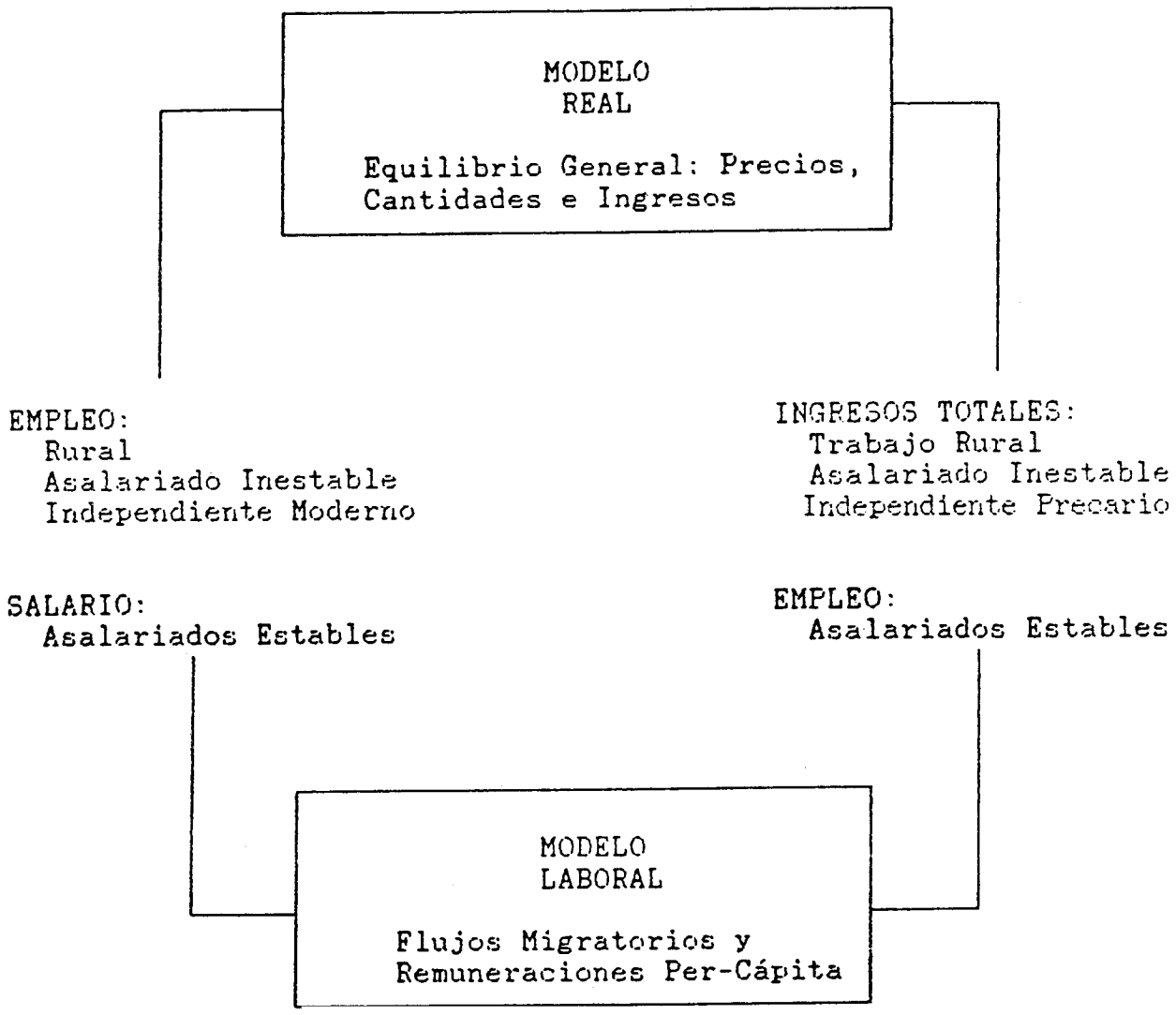
- El ahorro de la Seguridad Social registra un pequeño incremento, al pasar del 0.46% al 0.76% del PIB. Sin embargo, el ahorro del Gobierno bajaría del 2.19% al 2.10% y el privado del 14.42% al 14.37%. No obstante lo anterior, el ahorro total, incluyendo el externo, pasa de representar el 19.05% al 19.13% del PIB. La inversión total tambien muestra un ligero aumento.

El impacto del alza de las cotizaciones en la remuneración de los asalariados, en la ocupación y en el ingreso disponible aparece en el cuadro No. 37. Dicho impacto no es algo que pueda preocupar a las entidades económicas, sobre todo si se tienen en cuenta las consecuencias fiscales y monetarias que se presentarían si no se hace el ajuste.

Ahora, si el aumento en las cotizaciones se efectúa con incrementos simultáneos en el salario mínimo, tal como se presenta en la otra alternativa, las consecuencias en el nivel de precios si serían desafavorables.

Cuadro No. 27

INTERRELACIONES ENTRE EL MODELO REAL Y LABORAL



Cuadro No. 28

RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE SIMULACION:
VARIABLES MACROECONOMICAS

A = Aumento de 2 puntos en la tasa de cotizaciones de los empleadores.
B = Aumento de 2 puntos en la tasa de cotizaciones de los trabajadores.
C = A + B
D = C con aumento de 4 puntos en el salario mínimo.

	BASE (1985)	Simulación A	Simulación B	Simulación C	Simulación D	Simulación E
Crecimiento económico (%)						
- PIB		-0.57	-0.54	-1.09	-1.03	0.08
- Consumo privado		-0.92	-1.04	-1.92	-1.72	-0.61
- Inversión		0.00	0.00	0.00	0.00	4.28
- Exportaciones		0.00	0.24	0.24	0.09	-0.36
- Importaciones		-0.47	-1.17	-1.60	-1.11	2.13
Balances macroeconómicos (% del PIB)						
- Ahorro externo	1.98	1.91	1.86	1.79	1.84	2.18
- Ahorro del gobierno	2.19	2.01	2.11	1.93	1.90	2.07
- Ahorro seguridad social	0.46	0.89	0.85	1.27	1.23	1.28
- Ahorro privado	14.42	14.36	14.35	14.30	14.32	14.33
- Inversión total	19.04	19.17	19.16	19.29	19.28	19.86
Inflación (%)						
- IPC total		0.11	-1.03	-0.89	-0.19	1.79
- Alimentos		-0.63	-1.64	-2.21	-1.49	1.22
- Resto		0.31	-0.87	-0.54	0.16	1.94

RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE SIMULACION:
INGRESOS Y EMPLEO

A = Aumento de 2 puntos en la tasa de cotizaciones de los empleadores.
B = Aumento de 2 puntos en la tasa de cotizaciones de los trabajadores.
C = A + B
D = C con aumento de 4 puntos en el salario mínimo.

	Simulación A	Simulación B	Simulación C	Simulación D	Simulación E
Remuneraciones nominales per-cápita (variación %)					
- Trabajo rural	-1.53	-2.36	-3.79	-3.05	0.73
- Asalariados estables	-0.41	-0.47	-0.85	0.06	1.11
- Asalariados inestables	-0.14	-1.56	-1.66	-0.71	3.01
- Independientes modernos	0.60	-0.86	-0.24	0.70	1.78
- Independientes precarios	-0.56	-1.80	-2.31	-1.41	1.85
Ocupación (variación %)					
- Trabajo rural	-0.01	-0.01	-0.02	-0.02	-0.02
- Asalariados estables	-0.96	-0.74	-1.67	-1.64	0.18
- Asalariados inestables	0.17	0.03	0.21	0.22	0.30
- Independientes modernos	-0.76	-0.82	-1.55	-1.51	0.32
- Independientes precarios	-0.08	-0.11	-0.19	-0.21	-0.38
- Desempleados	2.45	2.24	4.61	4.50	-0.86
Ingreso real disponible (variación %)					
- Familias rurales	-1.26	-1.09	-2.31	-2.23	-0.67
- Decil 1 urbano	-0.12	-0.55	-0.65	-0.38	0.98
- Decil 2 urbano	-0.18	-0.58	-0.74	-0.48	0.88
- Decil 3 urbano	-0.25	-0.61	-0.84	-0.58	0.76
- Decil 4 urbano	-0.30	-0.65	-0.93	-0.68	0.67
- Decil 5 urbano	-0.45	-0.76	-1.19	-0.94	0.29
- Decil 6 urbano	-0.61	-0.89	-1.48	-1.22	-0.09
- Decil 7 urbano	-0.74	-0.98	-1.68	-1.43	-0.39
- Decil 8 urbano	-0.84	-1.04	-1.84	-1.60	-0.60
- Decil 9 urbano	-1.01	-1.18	-2.15	-1.90	-0.97
- Decil 10 urbano	-1.14	-1.19	-2.29	-2.10	-1.27

Cuadro No. 30

RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE SIMULACION:
FINANZAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
(Millones de pesos de 1985)

A = Aumento de 2 puntos en la tasa de cotizaciones de los empleadores.
B = Aumento de 2 puntos en la tasa de cotizaciones de los trabajadores.
C = A + B
D = C con aumento de 4 puntos en el salario minimo.

	BASE (1985)	Simulación A	Simulación B	Simulación C	Simulación D	Simulación E
Balances del sistema de seguridad social						
- Contribuciones	145886	166830	164115	184331	188019	192817
- Otros ingresos netos	19053	19053	19053	19053	19053	19053
- Total ingresos	164939	185883	183168	203384	207072	211870
- Prestaciones	128158	128158	128158	128158	133284	133284
- Consumos	13865	13736	13613	13494	13594	14128
- Ahorro bruto	22916	43989	41397	61732	60194	64457

Cuadro No. 31

INGRESOS ESTIMADOS Y DECLARADOS AL ISS EN 1989
DE EMPLEADOS, OBREROS, PATRONOS Y EMPLEADORES QUE
GANAN POR ENCIMA DEL SALARIO MINIMO
(Valores acumulados)

Porcentaje de población por ingreso		Ingreso Medio Acumulado		Ingreso no declarado (%)
Según ENH	Según ISS	Según ENH	Según ISS	
57.9	62.1	36873	35519	3.7
67.4	69.0	39436	36696	6.9
72.3	73.8	41180	37838	8.0
78.5	78.4	43842	39267	10.4
85.0	85.2	47353	41819	12.1
88.2	87.8	49650	43198	13.0
91.6	91.9	52827	45929	13.1
100.0	100.0	64118 e	55185	13.9

e Estimado.

Memo= Salario mínimo en 1989: $32560 mensuales.
= Ingresos del ISS asociados al primer rango de salarios: 40%.

Cuadro No. 32

INGRESOS ESTIMADOS Y DECLARADOS AL ISS EN 1989
DE EMPLEADOS, OBREROS, PATRONOS Y EMPLEADORES QUE
GANAN POR ENCIMA DEL SALARIO MINIMO
(Valores por rangos)

Porcentaje de población por ingreso		Ingreso Medio del Rango		Ingreso no declarado (%)
Según ENH	Según ISS	Según ENH	Según ISS	
57.9	62.1	36873	35519	3.7
9.5	6.9	55057	47289	14.1
4.9	4.8	64107	54254	15.4
6.2	4.6	75724	62193	17.9
6.5	6.8	92370	71242	22.9
3.2	2.6	105352	88387	16.1
3.4	4.1	135242	104412	22.8
8.4	8.1	187244 e	160201	14.4

e Estimado.

Memo = Salario mínimo en 1989: $32560 mensuales.

Cuadro No. 33

RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE SIMULACION:
VARIABLES MACROECONOMICAS

F = Eliminación de la subdeclaración de ingresos al ISS
G = Imposición de un tope máximo a las protecciones

	BASE (1986)	Simulación F	Simulación G
Crecimiento económico (%)			
- PIB		-0.26	-0.90
- Consumo privado		-0.41	-1.72
- Inversión		0.00	0.00
- Exportaciones		0.00	0.38
- Importaciones		-0.22	-1.87
Balances macroeconómicos (% del PIB)			
- Ahorro externo	1.98	1.95	1.79
- Ahorro del gobierno	2.19	2.11	2.05
- Ahorro seguridad social	0.46	0.65	1.13
- Ahorro privado	14.42	14.39	14.28
- Inversión total	19.04	19.10	19.24
Inflación (%)			
- IPC total		0.05	-1.64
- Alimentos		-0.29	-2.46
- Resto		0.14	-1.42

Cuadro No. 34

RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE SIMULACION:
INGRESOS Y EMPLEO

F = Eliminación de la subdeclaración de ingresos al ISS.
G = Imposición de un tope máximo a las protecciones.

	Simulación F	Simulación G
Remuneraciones nominales per-cápita (variación %)		
- Trabajo rural	-0.69	-3.49
- Asalariados estables	-0.18	-0.77
- Asalariados inestables	-0.07	-2.66
- Independientes modernos	0.27	-1.49
- Independientes precarios	-0.26	-3.10
Ocupación (variación %)		
- Trabajo rural	-0.00	-0.01
- Asalariados estables	-0.43	-1.27
- Asalariados inestables	0.08	0.06
- Independientes modernos	-0.34	-1.41
- Independientes precarios	-0.04	-0.22
- Desempleados	1.11	3.83
Ingreso real disponible (variación %)		
- Familias rurales	-0.57	-1.56
- Decil 1 urbano	-0.06	-0.80
- Decil 2 urbano	-0.08	-0.81
- Decil 3 urbano	-0.11	-0.81
- Decil 4 urbano	-0.13	-0.84
- Decil 5 urbano	-0.20	-0.82
- Decil 6 urbano	-0.28	-0.74
- Decil 7 urbano	-0.33	-0.74
- Decil 8 urbano	-0.38	-0.74
- Decil 9 urbano	-0.45	-0.69
- Decil 10 urbano	-0.51	-3.61

Cuadro No. 35

RESULTADOS DE LOS EJERCICIOS DE SIMULACION:
FINANZAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL
(Millones de pesos de 1985)

F = Eliminación de la subdeclaración de ingresos al ISS.
G = Imposición de un tope máximo a las protecciones.

	BASE (1985)	Simulación F	Simulación G
Balances del sistema de seguridad social			
- Contribuciones	145886	155287	143319
- Otros ingresos netos	19053	19053	19053
- Total ingresos	164939	174340	162372
- Prestaciones	128158	128158	94251
- Consumos	13865	13806	13457
- Ahorro bruto	22916	32376	54666

Cuadro No. 36

RESULTADOS DE SIMULAR UN AUMENTO DE 3 PUNTOS EN LAS COTIZACIONES DEL ISS
(2 a cargo del Empleador, 1 a cargo del Trabajador)

	BASE (1985)	
Crecimiento económico (%)		-0.41
- PIB		-0.75
- Consumo privado		0.00
- Inversión		0.12
- Exportaciones		-0.71
- Importaciones		
Balances macroeconómicos (% del PIB)		
- Ahorro externo	1.98	1.90
- Ahorro del gobierno	2.19	2.10
- Ahorro seguridad social	0.46	0.76
- Ahorro privado	14.42	14.37
- Inversión total	19.04	19.14
Inflación (%)		-0.49
- IPC total		-0.98
- Alimentos		-0.36
- Resto		

Cuadro No. 37

RESULTADOS DE SIMULAR UN AUMENTO DE 3 PUNTOS EN LAS COTIZACIONES DEL ISS
(2 a cargo del Empleador y 1 a cargo del Trabajador)

Remuneraciones nominales per-cápita (variación %)	
- Trabajo rural	-1.56
- Asalariados estables	-0.34
- Asalariados inestables	-0.82
- Independientes modernos	-0.28
- Independientes precarios	-1.05
Ocupación (variación %)	
- Trabajo rural	-0.01
- Asalariados estables	-0.62
- Asalariados inestables	0.06
- Independientes modernos	-0.61
- Independientes precarios	-0.08
- Desempleados	1.75
Ingreso real disponible (variación %)	
- Familias rurales	-0.51
- Decil 1 urbano	0.07
- Decil 2 urbano	0.06
- Decil 3 urbano	0.05
- Decil 4 urbano	0.04
- Decil 5 urbano	-0.05
- Decil 6 urbano	-0.13
- Decil 7 urbano	-0.19
- Decil 8 urbano	-0.22
- Decil 9 urbano	-0.30
- Decil 10 urbano	-0.29

FONDOS DE PENSIONES

La idea de desarrollar un esquema de pensiones basado en fondos privados es algo que se ha discutido de tiempo atrás. Con motivo del seminario sobre Fondos de Pensiones, celebrado en Bogotá, a finales de 1987, el Jefe del Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo, Giovanni Tamburi, presentó un trabajo, en el cual analizó detenidamente las diferentes opciones para el establecimiento o creación de un sistema que él llama de Cobertura Complementaria. (8)

Las diferentes opciones que para Fondos de Pensiones explica Tamburi, son las siguientes:

- Régimen Complementario incorporado al sistema básico (Reino Unido);
- Régimen Complementario separado del régimen básico (Suecia);
- Régimen Complementario mediante obligaciones de los empleadores(Suiza y Francia).

Para la situación colombiana y teniendo en cuenta los propósitos y las ideas presentadas al país por el Presidente de la República y sus ministros, todo parece indicar que el modelo sueco puede ser la mejor fórmula ya que él busca garantizar unas prestaciones que van más allá de aquellas que puede otorgar el sistema convencional de Seguridad Social. Sin embargo, para que la fórmulapueda ser viable, se requiere modificar, para efectos del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, el sistema de categorías existente en el ISS, y el cual abarca hasta sumas relativamente altas. Cuando ésto se discutió, en 1987, el asunto de las categorías no tenía tanta importancia como hoy, en que la máxima equivale a un salario mensual de $665.050.oo.

Es claro y no hay dudas sobre el siguiente punto: El Estado debe tener un sistema de seguridad social obligatorio que haga posible otorgar, a todos los afiliados al ISS, una pensión de vejez que le garantice a la gente que sale de la fuerza laboral un ingreso básico, con el que pueda atender sus necesidades mínimas. Tratándose de un ingreso básico, es necesario precisar los límites de éste. De lo contrario, el régimen

financiero del Instituto tendría que ser el de capitalización y no el de prima media escalonada.

Garantizar, tal como está legalmente previsto, pensiones de vejez que eventualmente puedan llegar a quince salarios mínimos, es algo a lo cual no puede, con el actual régimen financiero, comprometerse el ISS, sin poner en peligro una estructura financiera que ya se encuentra debilitada.

La fórmula que se sugiere es la de mantener un esquema de pensiones, mediante afiliación obligatoria al ISS, con un ingreso asegurable que no supere, en ningún caso, una suma equivalente a tres salarios mínimos (hoy $155.151), lo cual permitiría a una persona con ese ingreso acceder eventualmente a una pensión máxima del 90% del ingreso calculado en la forma en que se explica en otra parte de este inform

Los afiliados al ISS que reciban un ingreso laboral superior a la categoría máxima sugerida, tendrían que tener la diferencia entre tres salarios mínimos y su ingreso real, hasta un límite determinado, por ejemplo diez salarios mínimos, asegurado con un fondo de pensiones que tendría a su cargo la cobertura adicional o complementaria. Las características principales de esos fondos serían las siguientes:

- Salario asegurable.- Cualquier suma recibida en exceso de tres salarios mínimos y menos de diez.

- Pensión.- En relación directa con los aportes hechos durante la vida laboral, sin límites por tratarse de un ahorro obligatorio, sin que exista subsidio oficial.

- Afiliados obligatorios.- Todos aquellos afiliados al ISS que reciban mensualmente un ingreso laboral superior a tres salarios mínimos.

Edad de retiro.- Sesenta y cinco años o más.

- Tiempo de cotizaciones mínimas.- Veinte años. Si algún afiliado se

retira antes de cumplir veinte años de cotizaciones al Fondo, (o Fondos), a la edad requerida, tendrá derecho a retirar una suma igual a los aportes hechos, más los rendimientos respectivos.

Conviene repetir algo que se ha dicho en muchas ocasiones. La idea de unos Fondos de Pensión basados en sistemas actuariales, no es algo que tenga como fín exclusivo solucionar unos problemas financieros para el pago de prestaciones sociales. La idea tiene un alcance mucho mayor. Está enmarcada dentro de todo un concepto económico que le da al ahorro interno una mayor importancia de la que ha tenido tradicionalmente.

Las cuentas nacionales que elabora el Departamento Nacional de Estadística muestran con claridad que el país, a pesar del crecimiento registrado, tiene una baja tasa de ahorro, especialmente si ella se compara con la de países de condiciones similares en el Asia.

La relación entre al Ahorro Bruto Nacional y el Producto Interno Bruto que se registra es, a pesar de algunos avances en los últimos años, aún muy baja. Esa relación, entre 1975 y 1988, nunca ha superado el 22% y ha llegado a disminuir a niveles alarmantes.

El país requiere un crecimiento permanente del Ahorro Interno para poder mantener un ritmo de desarrollo adecuado. Los fondos de pensiones han demostrado, en muchos lugares del mundo, ser instrumentos eficaces para aumentar la tasa de ahorro.

Es claro que los recursos que capten los fondos privados de pensiones deben canalizarse hacía aquellas inversiones rentables que con mayor urgencia requiere el país. Pero no se trata de que esos fondos entren a efectuar inversiones directamente sino que coloquen sus recursos en el mercado de capitales.

Unos cálculos preliminares que se elaboraron con la información disponible en el Instituto de Seguros Sociales, muestran que si en 1990 hubieran

existido Fondos de pensiones como los que aquí se proponen, hubiera sido posible obtener recursos por una suma cercana a los treinta mil millones de pesos. Aparentemente no se trata de una suma muy grande. Pero hubiera sido el primer paso hacia la formación de un ahorro, que con el tiempo y el sistema de capitalización previsto, puede convertirse en una de las principales herramientas del progreso económico de Colombia.

En resumen, puede decirse que si el país mantiene el régimen de prima media escalonada para la parte del riesgo de IVM que correspondería al ISS y adopta el de capitalización para el sistema complementario, habrá garantizado dos cosas fundamentales para el progreso. Las pensiones de los trabajadores particulares no se convertirán en una nueva vena rota del Presupuesto Nacional y habrá un nuevo instrumento eficaz para la captación y la canalización del Ahorro Interno.

---

(8) Tamburi, Giovanni
Problemática de la Previsión Complementaria y de los Fondos de Pensiones.-
Revista de la Comisión Nacional de Valores
Año 5 - Volúmen 5 Nros. 6 y 7
Bogotá, 1987

RECOMENDACIONES

Con referencia a los pasos que se considera necesario seguir para garantizar la estabilidad financiera del Instituto de Seguros Sociales, fomentar el ahorro y lograr que el sistema de pensiones de vejez, a cargo del ISS sea equitativo, se ha considerado necesario dividir las recomendaciones en dos partes: modificaciones al reglamento general del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y creación de un esquema de Fondo de Pensiones, lo que se explica a continuación.

Modificaciones al Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.-

No hay duda sobre la necesidad de efectuar ajustes internos dentro del Instituto de Seguros Sociales con el fin de racionalizar el manejo del riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte. Dichos ajustes tienen que ser orientados hacia dos puntos básicos. Primero, dotar al ISS de los recursos financieros necesarios para cumplir sus obligaciones actuales y futuras. Segundo, disminuir hasta donde sea social y políticamente viable, las cargas que por concepto del riesgo en referencia, recaen sobre la entidad.

En los estudios actuariales que fueron preparados para el Instituto, aparecen cuatro alternativas para elevar los recaudos correspondientes al riesgo de IVM. Ellas son las siguientes :

PRIMERA : Elevar la cotización, este año , al 8.1% del valor de los salarios asegurados y continuar con incrementos sucesivos, el 9.3%, el 10.5%, el 11.5% y el 12.5% para los años de 1992 y 1995. Esta fórmula, por implicar aumentos permanentes tiene dificultades de toda índole.

SEGUNDA : Esta alternativa tambien implica incrementos anuales sucesivos y por lo tanto no es viable porque crearía reacciones adversas cada vez que vaya a implementarse.

TERCERA : Esta fórmula implica adoptar, para el quinquenio 1991-1995, una cotización del 9.7% del valor de la nómina. Tiene la ventaja de tener que discutir, con trabajadores y patronos, una sola vez problema y dejarlo solucionado por un lapso apreciable.

CUARTA : Esta alternativa no tiene sino un valor informativo porque busca solo la evolución de la tasa de aportes para formar capitales de cobertura completos.

Las alternativas 1, 2 y 3 permiten que el ISS aumente los recaudos en forma tal que los gastos sean siempre inferiores a los ingresos y queda asi un saldo favorable para aumentar las reservas e impedir que se presenten situaciones deficitarias que tendrían que ser asumidas, en una u otra forma, por el Gobierno Nacional.

La tercera alternativa, con algunos ajustes relacionados con la cotización, podría ser la mejor solución para el Instituto, tal como se explica mas adelante.

Por otra parte, y con el fin de disminuir la presión sobre el ISS, conviene pensar en tomar algunas medidas relacionadas con los siguientes puntos: edad, conformación de la pensión de vejez y salario promedio para la liquidación de la misma. Las medidas tienen justificación técnica y se explican así·

Edad.- La edad, para obtener una pensión de vejez es en el ISS, sesenta años en el caso de los hombres y cincuenta para las mujeres. Las tablas de mortalidad preparadas por el consorcio de actuarios que hizo el estudio sobre el seguro de IVM, muestran lo siguiente:

La espectativa de vida de un afiliado al ISS, al cumplir sesenta años es de veinte. En el caso de las mujeres, dicha espectativa, al llegar a los cincuenta y cinco es de veinticinco. Estas tablas fueron preparadas

en 1990 y obviamente difieren de los estudios hechos cuando el ISS asumio el riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte.

La tabla de mortalidad muestra claramente que un hombre puede gozar de una pensión de vejez durante veinte años y una mujer durante veinticinco. Pero para adquirir dicho derecho solo requiere cotizar al ISS, durante quinientas semanas, menos de diez años, entre los cuarenta y los sesenta años o mil semanas en cualquier tiempo. Se presenta aquí una situación absurda. La persona disfruta de una renta vitalicia durante un tiempo que puede se el doble o más del lapso en que aportó para obtener tal derecho.

Lo mencionado en el párrafo anterior ha llevado a muchas personas a pensar en la necesidad de proceder en la siguiente forma:

Elevar la edad mínima en cinco años, para poder reclamar una pensión de vejez. Esto implicaría que los hombres tendrían el derecho a los sesenta y cinco años y las mujeres a los sesenta.

Conformación de las pensiones.-

Con referencia a las pensiones de vejez, el otorgamiento de ellas por parte del Instituto de Seguros Sociales se haría sobre las siguientes bases:

- Un 30% del salario, de todo el tiempo de aportes por las primeras 500 semanas.
- Un 4.5% por cada cincuenta semanas en exceso de las primeras quinientas.
- Un 3% por cada cincuenta semanas cotizadas en exceso de las primeras mil, sin que la pensión pueda exceder del 90% del salario promedio utilizado para determinarla.

Teniendo en cuenta las normas sobre pensiones, tambien es necesario aclarar las disposiciones contenidas en las Leyes 4 de 1976 y 71 de 1988,

en el siguiente sentido:

Se entenderá para los efectos del Artículo 20 de la Ley 4 de 1976 y del mismo artículo de la Ley 71 de 1988, que una pensión plena de vejez otorgada por el Instituto de Seguros Sociales es aquella que recibe un afiliado, luego de haber cumplido la edad exigida en las normas sobre el particular y cotizado al ISS, para el riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte no menos de mil semanas. Las pensiones otorgadas a aquellas personas que hayan cotizado menos de mil semanas, deben considerarse como parciales y solo deben tener una proporción dada frente al salario mínimo.

Salario promedio para la liquidación.-

Inicialmente se estableció que para efectos de liquidar la pensión de vejez, se tomaría como base el salario promedio de las últimas ciento cincuenta semanas. Posteriormente, en 1985, se determinó que el promedio sería el de las últimas 100 semanas. Cualquiera de los dos procedimientos es inadecuado ya que impide establecer una relación lógica entre los aportes hechos por el afiliado y el valor de la prestación recibida. Además, el sistema se presta, y en efecto se ha prestado, para situaciones irregulares como es la de aquellas personas cuyo salario de referencia, para efectos de las cotizaciones, se eleva en forma muy fraudulenta al final.

Por lo explicado atrás, hay quienes sugieren que la pensión se liquide teniendo en cuenta el ingreso promedio de todo el tiempo de cotizaciones. Para esto es necesario aplicar una fórmula para ajustar las variaciones causadas por la inflación. El doctor Gonzalo Arroba propuso, en 1983, modificar el actual sistema de categorías e introducir uno basado en el salario mínimo. Esto impicaría dividir el salario mínimo, por ejemplo en cinco partes, así: la primera categoría sería hasta un salario mínimo, la segunda comprendería ingresos mayores de un salario mínimo y menores

de uno con veinte y así sucesivamente.

En esta forma las pensiones se podrían liquidar y expresar en múltiplos del salario mínimo.

Tambien podría pensarse en llevar todos los salarios que sirvieron de base para las cotizaciones, a valor presente, aplicando para tal efecto el índice de precios al consumidor.

En todo caso, es necesario establecer un sistema en el cual las pensiones de vejez tengan relación con los aportes efectuados por el afiliado. De lo contrario se mantendría un sistema de subsidio hacia una población que no es propiamente la mas desprotegida.

Una de las preocupaciones que se presentan cuando se ve la necesidad de incrementar las contribuciones Obrero-Patronales a la Seguridad Social, es el impacto macroeconómico que dicho incremento puede llegar a tener. En el trabajo denominado "Interacciones Macroeconómicas del Sistema de Seguridad Social", elaborado en Fedesarrollo, bajo la dirección del Dr. Eduardo Lora y el cual aparece en el presente documento, se llega, entre otras, a las siguientes conclusiones; si se elevan las cotizaciones para el riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte, en tres puntos, o sea del 6.5% al 9.5% se presentarían estos efectos económicos.

- El crecimiento global de PIB podría tener un efecto negativo del 0.41%.

- Los gastos de consumo privado podrían disminuir en un 0.75%.

- Los efectos sobre la inversión, las exportaciones y las importaciones serían muy pequeños.

- No habría efectos considerables sobre el índice de precios al consumidor

- El ahorro de la Seguridad Social aumentaría, en un porcentaje muy pequeño ya que buena parte del aumento en las cotizaciones iría a contrarres-

tar el valor creciente de las prestaciones.

- El ahorro del Gobierno disminuiría en forma prácticamente nula, al igual que el ahorro externo y el ahorro privado. Al hacer un balance de las disminuciones en el ahorro de los sectores mencionados y el aumento en el de la Seguridad Social se encuentra un efecto positivo equivalente al 0.08% del PIB.

Lo anterior puede hacer pensar que desde un punto de vista macroeconómico, elevar la cotización no tiene un resultado que lo justifique. Sin embargo, si no se hace, la situación que se presentaría tendría unos efectos desfavorables en el campo fiscal y en el monetario. El déficit que se presentaría en el seguro IVM tendría que ser, a partir de 1992, cubierto a través de cualquiera de los siguientes caminos:

- Amortización anticipada de las reservas existentes. Esto implicaría ayudas presupuestales al IFI, al B.C.H., a la FEN y al Fondo Nacional Hospitalario. Transferencias presupuestales directas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al ISS.

Cualquiera de las fórmulas está en contravía de una política fiscal y monetaria sana. Se estaría creando un gasto no correspondido por nuevos ingresos.

Por otra parte, conviene ver cúal fué el impacto que sobre los agregados económicos, tuvo el aumento del 44%, en la cotización para el riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte en octubre de 1985.

A pesar de un aumento del 44% en las cotizaciones para IVM, el cual pudo considerarse muy alto, las repercusiones no pueden considerarse adversas en virtud de lo siguiente:

- Si bien es cierto que la cotización para el riesgo de IVM se aumentó en el 44%, el impacto sobre las contribuciones totales para el ISS fué solo del 15.34%. El aumento para los empleadores fué del 14.5% y para

los trabajadores del 17.41%, al incluir los riesgos de Enfermedad General y de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional.

El número de afiliados al ISS no se vió disminuido por el aumento en la cotización. En efecto, entre 1980 y 1985, la afiliación había crecido a una tasa promedio anual del 1.96% y de 1985 a 1986 la afiliación aumentó en un 6.8% al pasar de 1.988.011 personas a 2.123.167. Esto quiere decir que el aumento en la afiliación no se vió afectado por el alza en las cotizaciones. Naturalmente que en 1986 se presentó una recuperación importante en la economía colombiana, pero tambien es cierto que el desempleo llegó, en junio de 1986, al 15% y solo en el último trimestre comenzó una disminución significativa de ese porcentaje.

Lo anterior quiere decir que un aumento en las cotizaciones del ISS no tiene necesariamente en efecto negativo en el empleo formal en las áreas donde el ISS tiene afiliados.

El aumento de las cotizaciones del ISS decretado en 1985, fué un factor importante para que las contribuciones a las entidades de Seguridad Social, excluidas las Cajas de Compensación Familiar, crecieran, en 1986, en términos reales en un 10%, lo que a su vez permitió que el nivel de ahorro se mantuviera, a pesar de que las prestaciones económicas aumentaron en un 9%, descontada la inflación.

Por otra parte, el incremento en esas cotizaciones no afectó la remuneración de los asalariados, la cual aumentó entre 1985 y 1986, a precio constante en casi el 6%, sin que entre los años mencionados se presentara una recuperación muy alta en el empleo.

El consumo final de los hogares residentes, aumentó de 1985 a 1986 en 3.245 a precios constantes, el PIB, por habitante, en un 3.81% y la formación bruta de capital fijo en un 7.64%.

Todo lo anterior muestra que la incidencia de un aumento en las cotizacio-

nes del Instituto de Seguros Sociales, tiene unos efectos sobre los principales agregados económicos, tan pequeños, que es muy difícil percibirlos.

Se ha hecho referencia al aumento efectuado en la cotización en 1985, porque como bien se sabe es el único incremento que se ha presentado entre 1967 y hoy. Ahora bien, conviene ver qué sucedió con los agregados económicos, en 1967, cuando el ISS asumió el riesgo de IVM y las contribuciones totales a la Seguridad Social aumentaron, con relación a 1966, en más de 48% a precios corrientes y en un 35% a precios constantes. A pesar de dicho aumento, no se presentaron disminuciones reales en la remuneración del trabajo, ni en el empleo, ni en el consumo final de hogares. Además, el ahorro del Gobierno y el de las unidades familiares incrementó, en términos reales en forma muy significativa.

Todo lo explicado busca mostrar como un aumento en los aportes Obrero-Patronales en el ISS no es algo, si se hace en forma moderada, que perturbe el proceso económico.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que la parte de la remuneración de los asalariados que se vería afectada por una elevación en los aportes al Instituto de los Seguros Sociales no es muy alta. En efecto, y tal como lo muestra el cuadro No. 38 , el valor de los salarios asegurados por el Instituto de Seguros Sociales representa menos del 30% del total de la remuneración mencionada.

Además se debe considerar que el número de afiliados al ISS representa un porcentaje bajo de la fuerza de trabajo. Tambien es necesario ver que la población afiliada al Instituto de Seguros Sociales la constituye un grupo con condiciones económicas y sociales superiores al promedio nacional.

El cuadro No. 39 muestra lo que serían los ingresos, por concepto de aportes obrero-patronales, con cuatro distintas cotizaciones y los egresos por prestaciones económicas en el periodo 1991 a 1995(9).

Tal como puede verse en el cuadro mencionado, a pesar de los incrementos que representan entre el 23% y el 46% de la cotización actual, para IVM, el valor de las prestaciones será, en el periodo, superior a los aportes. De todas maneras será necesario acudir, en mayor o menor forma al producto de los rendimientos.

No sobra, en esta parte referente al ISS, anotar que una elevación de la tarifa de IVM del 6.5% al 9.5% del valor del salario asegurado, no tiene sobre los aportes totales un impacto tan grande como puede pensarse. Los aportes con base en las tarifas vigentes se distribuyen así:

	Trabajador	Patrono	Total
Enfermedad General y Maternidad	2.53%	4.67%	7.0%
I.V.M.	2.17%	4.33%	6.5%
ATEP(Promedio)	-0-	1.5 %	1.5%
	4.5%	10.5 %	15 %

Ahora bien un incremento de tres puntos en la cotización de IVM afectaría los aportes de los trabajadores en un 22% y las de los patronos en un 19%. En los lugares donde existe medicina familiar y que la cotización para Enfermedad General y Maternidad es del 12%, el impacto sobre lo que hoy pagan obrero y empresas sería del 16% y del 14% respectivamente.

En las Cajas de Previsión se ve un fenómeno diferente al que se registra

---

(9) Para la elaboración del cuadro se tomaron las bases del cuadro No. 21 y las cuales están expresadas en el anexo 1 a dicho cuadro.

en el ISS, el valor de las pensiones es muy superior al costo de la atención en salud. Sin embargo, en la medida en que avance el proceso de maduración del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, los costos de éste superaran los del riesgo de Enfermedad General y Maternidad.

El aumento en las edades requeridas para obtener un pensión de vejez no tendría, a corto plazo, un impacto considerable en las finanzas del ISS. Es lógico que en cualquier norma que se dicte sobre el particular es necesario respetar derechos adquiridos, como pueden ser los de aquellas personas que han llenado requisitos en materia de cotizaciones y tienen ya la edad necesaria.

Sin embargo y no obstante lo anterior, el efecto financiero, a mediano y a largo plazo, de una medida como la sugerida sería muy importante. Si se supone que la elevación de las edades tenga efectos plenos a partir de 1996, se presentará la siguiente situación durante el último quinquenio del siglo.

Dejarán de pensionarse, entre el año 1996 y 2000, mas de diez y nueve mil hombres y diez y siete mil setecientas mujeres (10). Esto equivale al 37% de lo que se espera que sea el número total de nuevos pensionados, por vejez en el quinquenio. Esto podría representar, a precios de 1990, un ahorro superior a los ciento treinta y cinco mil millones de pesos, lo que representa alarededor del 8.5% del total de la nómina de pensionados durante el lapso en referencia (10).

El aumento en la edad es lógico a la luz de la situación demográfica del país. El asunto no debe verse solo como un camino para reducir los egresos del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y encontrar así un

---

(10) J.L.B. Actuarios estudio actuarial sobre los riesgos de IVM y ATEP a cargo del ISS.

equilibrio financiero.

De conformidad con información disponible, es claro que hay tendencia marcada a que los nuevos afiliados al ISS se registren cada año, una mayor edad. Por ejemplo, en 1978, el 37% de los hombres y el 33% de las mujeres que ingresaban al ISS eran menores de veinte años; hoy ese porcentaje se ve reducido en mas de diez puntos porcentuales (11).

Los cambios demográficos y sociales ocurridos en el país, han implicado, entre otras cosas, una demora en el acceso de la gente a la fuerza de trabajo.

Por otra parte, debe anotarse que sobre el total de afiliados, a enero de 1990, en las seccionales Antioquia y Cundinamarca, la participación de menores de veinte años era muy reducida y el mayor porcentaje está entre los veinticinco y los veintinueve años.

Del cuadro No. 40 pueden desprenderse, entre otras, la siguiente conclusión:

En la seccional Cundinamarca, las más grande del país, el 7.84% de los afiliados hombres tienen edad para gozar de la pensión de vejez y el 8% de las mujeres se encuentran en igual situación. El caso de Antioquia es diferente, solo el 1.55% de los hombres es mayor de sesenta años y el 2.25% de las mujeres superan los cincuenta y cinco.

Lo anterior implica que la elevación de la edad de retiro no traerá consigo una mayor concentración de afiliados en los rangos de mayor edad. Esa concentración, en el caso de Cundinamarca, ya existe.

---

(11) J.L.B. Actuarios estudio actuarial sobre los riesgos de IVM y ATEP a cargo del ISS.
Esguerra Laserna y Cia. documento de trabajo preparado para fines de este estudio.

Por otra parte, la edad a la cual reclaman la pensión de vejez los afiliados muestra claramente que un alto porcentaje de hombres y mujeres se pensionan a una edad a la exigida por los reglamentos actuales. De conformidad con estimaciones hechas por J.L.B. Actuarios y por Esguerra Laserna y Cia., cerca de un 15% de los hombres se pensionan despues de los sesenta y cinco años. En el caso de las mujeres, un porcentaje igual lo hace luego de cumplir sesenta años(12).

En lo que hace relación a la Caja Nacional de Previsión y otras entidades nacionales como Caprecom, se recomienda presentar un proyecto de ley, para lo siguiente:

- Proponer dentro del proyecto de ley, un aumento en las edades requeridas, para poder acceder a una pensión de jubilación. La edad debe ser sesenta y cinco años para los hombres y sesenta para las mujeres.

- Independizar la administración financiera de los recursos de cada una de las contingencias amparadas por las Cajas de Previsión.

- Establecer, en la ley, el régimen financiero para las distintas contingencias amparadas.

- Facultar al Gobierno para determinar, con base en estudios financieros y cálculos actuariales, para fijar las cotizaciones de los distintos seguros a cargo de las Cajas, sobre un régimen financiero de reparto simple.

- Autorizar al gobierno para proceder, previos análisis técnicos, a la integración gradual de las distintas Cajas de Previsión que amparan

---

(12) J.LB. Actuarios estudio actuarial sobre los riesgos de IVM y ATEP a cargo del ISS.
Esguerra Laserna y Cia. documento de trabajo preparado para fines de este estudio.

funcionarios públicos del orden nacional.

- Aumentar en cinco años, o sea de los sesenta y cinco a los setenta, la edad de retiro forzoso.

- Establecer los procedimientos necesarios para que los funcionarios públicos puedan ingresar como afiliados a los Fondos de Pensiones.

- Permitir que en el futuro, el reconocimiento, liquidación y pago de pensiones esté a cargo de entidades diferentes de las propias Cajas de Previsión.

- Establecer condiciones precisas para la creación de nuevas Cajas de Previsión.

- Mientras se elaboran los cálculos actuariales y los estudios financieros requeridos, deben fijarse las cotizaciones así:

	Trabajador	Patrono	Total
Enfermedad General y Maternidad	2.33%	4.67%	7.0%
Invalidez, Vejez, Jubilación y Muerte	2.33%	4.67%	7.0%
Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional	0	1.5%	1.5%
	4.66%	10.84%	15.5%

- Las entidades públicas, como patronos, aumentarían su contribución, con lo que se busca disminuir la carga directa sobre el presupuesto. Naturalmente siempre se presentaría un déficit para el pago de pensiones que tendría que ser atendido con recursos presupuestales.

- No es posible desafortundamente, establecer una cotización suficiente

para el pago de pensiones ya que ella, en la Caja Nacional de Previsión, podría estar en el orden del 40% del valor de los salarios asegurados.

- Naturalmente si alguna otorga servicios de Medicina Familiar, la cotización para Enfermedad General y Maternidad debe ser del 12%, correspondiéndole al trabajador el 4% y a la entidad empleadora el 8%, tal como está fijado en el ISS.

Para la aplicación de los recomendaciones anteriores se requiere una mejor organización administrativa, contable y financiera en las entidades de Previsión Social y para tal efecto es necesario solicitar facultades extraordinarias al Congreso.

El decreto ley 1650 creó la Superintendencia de Seguros de Salud con el propósito de ejercer un estricto control y una eficiente vigilancia de la administración de los servicios y prestaciones de salud a cargo del ISS. Posteriormente se amplió el campo de acción de esa Superintendencia a otras entidades.

Hay quienes piensan en la conveniencia de convertir la actual Dirección General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, en una entidad que ejerciera, en el campo de las prestaciones económicas, una real vigilancia sobre las distintas Cajas de Previsión Social y sobre el ISS. De todas maneras, es necesario darle al Ministerio los recursos necesarios para que pueda cumplir una verdadera función de tutela de las entidades de Seguridad Social.

Cuadro No. 38

VALOR DE LOS SALARIOS ASEGURADOS POR EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES Y LA REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS, NETA DE CONTRIBUCIONES SOCIALES, EFECTIVAS E IMPUTADAS (1980 - 1988)
(En millones de pesos)

Año	Salarios asegurados por el ISS	Remuneraciones de los asalariados, neta de contribuciones sociales, efectivas e imputadas	Relación
1980	138.844	592.512	23.4%
1981	181.451	760.025	23.9%
1982	253.964	968.172	26.2%
1983	347.831	1.195.579	29.1%
1984	414.384	1.482.925	27.9%
1985	466.544	1.774.829	26.3%
1986	569.799	2.255.638	25.3%
1987	819.352	2.921.187	28.0%
1988	1.108.164	3.875.011	28.6%

FUENTES: ISS.
DANE - Sección Cuentas Nacionales

CUADRO No. 39

(1991-1995)
(EN MILES DE MILLONES DE PESOS)

	INGRESOS POR COTIZACIONES				EGRESOS POR PRESTACIONES ECONOMICAS INCLUIDOS APORTES PATRONALES PARA EGM	DIFERENCIA			
	(1)	(2)	(3)	(4)		(1)	(2)	(3)	(4)
1991	168.1	168.1	168.1	168.1	199.6	(31.5)	(31.5)	(31.5)	(31.5)
1992	265.6	282.2	298.8	315.4	277.4	(11.8)	4.8	21.4	38.0
1993	340.9	362.2	383.5	404.8	385.6	(44.7)	(23.4)	(2.1)	19.2
1994	430.3	457.2	484.1	511.0	536.0	(105.7)	(78.8)	(51.9)	(25.0)
1995	543.3	577.2	611.2	645.1	715.3	(172.0)	(138.1)	(104.1)	(70.2)
TOTALES	1748.2	1846.9	1945.7	2044.4	2113.9	(365.7)	(267.0)	(168.2)	(69.5)

(1): COTIZACION DEL 6.5% EN 1991 Y 8% EN LOS OTROS A\OS
(2): COTIZACION DEL 6.5% EN 1991 Y 8.5% EN LOS OTROS A\OS
(3): COTIZACION DEL 6.5% EN 1991 Y 9% EN LOS OTROS A\OS
(4): COTIZACION DEL 6.5% EN 1991 Y 9.5% EN LOS OTROS A\OS

CUADRO No. 40

INSTITUTO DE SEGURO SOCIALES
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE AFILIADOS POR EDAD
(ENERO DE 1990)

EDAD	CUNDINAMARCA		ANTIOQUIA	
	HOMBRES %	MUJERES %	HOMBRES %	MUJERES %
MENOS DE 20	3.59	4.20	3.48	3.35
20-24	15.80	18.72	21.94	23.32
25-29	20.05	23.02	24.93	26.49
30-34	17.07	18.05	17.25	18.37
35-39	12.31	11.80	11.48	11.85
40-44	8.99	7.75	7.65	7.25
45-50	6.04	4.69	4.99	4.17
50-54	4.92	3.68	3.57	2.94
55-59	3.39	1.98	3.16	1.26
MAS DE 60	7.84	6.10	1.55	0.99

FUENTE: J.L.B. ACTUARIOS
ESTUDIO ACTUARIAL SOBRE LOS RIESGOS DE IVM Y ATEP A CARGO DEL ISS.
ESGUERRA LASERNA Y CIA.- DOCUMENTO DEL TRABAJO PREPARADO PARA ESTE ESTUDIO

ANEXOS

Proyecto de Ley, por medio del cual se dictan normas sobre las Cajas de Previsión Social de la administración pública nacional.

Proyecto de Ley, por medio del cual se crea el sistema complementario de pensiones de Invalidez, Vejez, Jubilación y Muerte.

Proyecto de Acuerdo por medio del cual el Consejo Nacional de los Seguros Sociales Obligatorios modifica los acuerdos 224 de 1966 y 029 de 1985.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- El empleado oficial que sirva o haya servido veinte años, continuos o discontinuos, y llegue a la edad de sesenta y cinco años, si es varón o sesenta si es mujer, tendrá derecho a una pensión de jubilación, la cual será liquidada y pagada en los términos consagrados en el artículo 1º de la Ley 33 de 1985.

No quedan sujetos a la regla general establecido en este artículo, los empleados oficiales que trabajan en actividades que por su naturaleza justifiquen la excepción que la ley haya establecido expresamente.

Artículo 2º.- Los empleados oficiales que a la fecha hayan cumplido los requisitos para obtener pensión de jubilación, continuaran bajo las normas anteriores a las previstas en esta Ley.

A los empleados oficiales que a la fecha de la presente Ley hayan servido quince o más años de labor continua o discontinua y tengan cincuenta y cinco o más años de edad, se les aplicará el régimen anterior.

Artículo 3º.- La edad de retiro forzoso de que trata el Decreto 2400 de 1968, será a partir de la vigencia de esta Ley, de setenta años.

Artículo 4º.- Con el fin de organizar y adecuar los sistemas administrativos, financieros y contables de las diferentes Cajas de Previsión Social del orden nacional, ellas procederan a agrupar las contingencias a su cargo así:

a) Enfermedad General y Maternidad.
b) Invalidez, Vejez, Jubilación y Muerte y
c) Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional.

Artículo 5º.- Las entidades públicas que hoy pagan las cesantías y el subsidio familiar a través de una caja de previsión, asumirán directamente el pago de dichas prestaciones, mientras ingresan al Fondo Nacional del Ahorro y se afilian a una caja de compensación familiar.

Artículo 6º.- Para determinar las cotizaciones y recaudar los aportes correspondientes a cada una de las contingencias agrupadas, según lo establecido en el artículo 4º, las Cajas de Previsión Social a que se refiere esta Ley, procederan a efectuar los cálculos actuariales y los estudios financieros necesarios teniendo en cuenta las bases que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

Artículo 7º.- Una vez esten concluidos los estudios a que se refiere el artículo anterior, cada una de las Cajas fijará las cotizaciones respectivas, las cuales deben ser

aprobadas, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social, por el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO 1º: Los estudios a que se refiere este artículo y los proyectos respectivos, deberan ser entregados al Gobierno Nacional dentro de los doce meses siguientes a la vigencia de esta ley.

PARAGRAFO 2º: Mientras se elaboran los estudios a que se refiere el artículo anterior, continuaran aplicándose las cotizaciones vigentes.

Artículo 8º.- El Régimen Financiero de los distintos seguros a cargo de las Cajas de Previsión Social de que trata esta ley, será el de reparto simple.

Artículo 9º.- Para los seguros de Enfermedad General y Maternidad y de Invalidez, Vejez, Jubilación y Muerte, los patronos o entidades públicas afiliadas, aportaran el sesenta y siete por ciento (67%) de la cotización total y los trabajadores el treinta y tres por ciento (33%).

La cotización para el seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional estará exclusivamente a cargo del patrono o respectiva entidad pública afiliada.

Artículo 10º.- Los recursos correspondientes a las cotizaciones para cada uno de los seguros, seran manejados, en forma independiente y autónoma y solo podran dedicarse al pago, en dinero o en especie, de las prestaciones del seguro respectivo.

PARAGRAFO 1º: El gobierno fijará al porcentaje máximo de los ingresos que cada una de las cajas podrá dedicar a los gastos de administración.

PARAGRAFO 2º: El gobierno fijará la destinación de los recursos distintos de las cotizaciones a cargo de las entidades públicas como patronos y de los trabajadores.

Artículo 11º.- Cuando para el pago de las prestaciones propias del seguro de Invalidez, Vejez, Jubilación y Muerte no sean suficientes los recursos provenientes de las cotizaciones y demás ingresos propios de las cajas de que trata esta Ley y se necesiten aportes del presupuesto nacional, la entidad respectiva deberá presentar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un estudio financiero, en la fecha en que señale dicho Ministerio, en el cual se detallen todos los ingresos y egresos de la entidad para el año fiscal para el que se solicita la transferencia presupuestal.

Artículo 12º.- Con el fin de armonizar las disposiciones contenidas en esta Ley, con la organización administrativa, financiera y contable de las Cajas de Previsión Social del orden nacional, revistese al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución, de facultades extraordinarias, por el término de un año, contado a partir de la vigencia de esta Ley.

Artículo 13º.- En ejercicio de las facultades extraordinaria que se otorgan, el Presidente de la República podrá:

1- Modificar la estructura administrativa de las Cajas de Previsión Social del orden nacional.
2- Fusionar, en una o en varias entidades, las diferentes Cajas de Previsión Social existentes dentro de la administración pública nacional.
3- Organizar la administración y la prestación de los servicios médicos asistenciales con los recursos provenientes de las cotizaciones para los seguros de Enfermedad General y Maternidad.
4- Tomar las medidas necesarias para que las cajas puedan contratar el reconocimiento, liquidación y pago de las pensiones con entidades financieras oficiales, lo mismo que el recaudo de los aportes obrero-patronales y de otros ingresos.

PROYECTO DE LEY

ARTICULO 1o. Crease el sistema complementario de pensiones de Invalidez, Vejez, Jubilación y Muerte, el cual tendrá como objeto amparar la parte de los ingresos de los trabajadores no cubierta por el regimen de los seguros sociales obligatorios.

ARTICULO 2o. A Partir de la vigencia de la presente Ley, el Instituto de Seguros Sociales tendrá, sólo para efectos del seguro de Invalidez, Vejez y muerte, como salario máximo asegurable la suma que corresponda a tres salarios mínimos.

Cualquier ingreso laboral de un trabajador afiliado al ISS que exceda de tres salarios mínimos y no supere los diez, deberá obligatoriamente estar asegurado a través del sistema complementario de pensiones de Invalidez, Vejez, jubilación y Muerte.

ARTICULO 3o. El sistema complementario de pensiones a que se refiere esta Ley, estará a cargo de unos fondos especiales que se denominarán "FONDOS DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS", que estarán sometidos a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, al igual que las sociedades que los administren.

ARTICULO 4o. Los Fondos de Pensiones Complementarias serán administrados por sociedades especialmente creadas para tal efectos o, previa autorización de la Superintendencia Bancaria, por compañías de seguros, sociedades fiduciarias o bancos comerciales.

PARAGRAFO . Las sociedades administradoras de los Fondos de Cesantias a que se refiere la Ley 50 de 1990, también podrán administrar Los Fondos de Pensiones Complementarias.

ARTICULO 5o. Las prestaciones a cargo de los Fondos de que trata esta Ley, consistirán en el pago de una renta vitalicia por causa de vejez, jubilación, invalidez o viudez o de una renta temporal por orfandad. También podrá consistir en el pago del capital constitutivo de una de esas rentas.

ARTICULO 6o. Para poder recibir de un Fondo de Pensiones Complementarias, por causa de Vejez o Jubilación, una renta vitalicia, será necesarios haber estado vinculado a uno o a varios Fondos durante veinte años o más y haber cumplido sesenta y cinco años de edad, si es varon, o sesenta si es mujer.

Quien se retire del sistema sin haber cumplido la edad requerida, pero después de veinte años o más de aportes, podrá continuar como afiliado no cotizante y reclamar, al llegar a

la edad exigida, la prestación correspondiente.

ARTICULO 7o. Quienes se retiren del sistema sin haber llenado los requisitos de edad y tiempo de afiliación, podrán reclamar la devolución de los aportes, incluídos los rendimientos respectivos.

ARTICULO 8o. Los planes de pensiones complementarias de Invalidez, Vejez, jubilación y Muerte se establecerán mediante sistemas actuariales que permitan tener una equivalencia entre los aportes y las prestaciones futuras a que tengan derechos los afiliados.

PARAGRAFO. En los cálculos actuariales necesarios para fijar los aportes, se incluirá la parte correspondiente al sistema de reajuste de pensiones establecido en Colombia por la Ley 71 de 1988.

ARTICULO 9o. Los Fondos de Pensiones Complementarias estarán consituídos por el conjunto de los bienes resultantes de los aportes de los patronos y de los trabajadores y de los rendimientos respectivos.

ARTICULO 10o. A los Fondos de Pensiones Complementarias deberán contribuir patronos y trabajadores, mediante aportes periódicos que corresponderán a un porcentaje dado de la parte del salario que exceda de tres salarios mínimos y no supere los diez.

ARTICULO 11o. Los aportes de los empleadores o patronos a los Fondos serán deducibles, como costo, de la renta bruta.

ARTICULO 12o. Los aportes de los patronos no constituyen salarios de los trabajadores y por lo tanto no se tomarán en cuenta para las liquidaciones de prestaciones sociales.

ARTIUCLO 13o. A las prestaciones recibidas de los Fondos de Pensiones Complementarias por los trabajadores, les serán aplicables las normas tributarias previstas por la ley para pensiones de jubilación, Vejez y Muerte e Invalidez.

ARTICULO 14o. Los aportes periódicos de que trata el artículo décimo(10) serán cubiertos por partes iguales, por patronos y trabajadores.

El porcentaje de la parte del salario asegurado que debe ser aportado a Fondo, en calidad de cotización, se determinará mediante cálculos actuariales.

No obstante lo anterior, la cotización no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) ni superior al diez y seis (16%) de

la parte del salario asegurado.

ARTICULO 15o. Los patronos escogeran, de común acuerdo con los trabajadores afectados, el Fondo al cual se afiliarán.

ARTICULO 16o. Si un trabajador desea asegurar contra los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte cualquier suma del salario que exceda de diez salarios mínimos, podrá hacerlo, pero el aporte adicional será totalmente a cargo de él.

ARTICULO 17o. Las empresas que en virtud de convenciones o pactos colectivos tengan para con sus trabajadores responsabilidades en materia de pensiones, podrán hacer arreglos directos con los Fondos de Pensiones Complementarias y las sociedades administradoras para sustituir las obligaciones pensionales, previo concepto favorable de la Superintendencia Bancaria y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ARTICULO 18o. Los Fondos de Pensiones Complementarias invertirán los recursos provenientes de los aportes y los rendimientos de estos en las condiciones y con sujeción a los límites que para tal efecto señale la Comisión Nacional de Valores.

Así mismo abonarán trimestralmente, a cada trabajador afiliado y a prorrata de los aportes individuales, la parte que le corresponda en los rendimientos obtenidos.

ARTICULO 19o. La rentabilidad de los Fondos de Pensiones Complementarias y demás aspectos relacionados con ella, estará sujeta a las mismas condiciones establecidas para los Fondos de Cesantías en el Artículo 101 de la Ley 50 de 1990.

ARTICULO 20o. De conformidad con el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un año, contado a partir de la vigencia de esta Ley, para lo siguiente:

1. Establecer el régimen jurídico de las Sociedades Administradoras de los Fondos de Pensiones Complementarias.

2. Adecuar el régimen jurídico de las Compañías de Seguors, Sociedades Fiduciarias y Bancos Comerciales para que éstas entidades puedan desempeñarse como administradoras de los Fondos de Pensiones Complementarias.

3. Establecer un sistema de transición entre el régimen de los seguros sociales obligatorios vigente y el sistema complementario de pensiones que establece esta Ley.

4. Tomar las medidas necesarias para que los funcionarios públicos y las entidades nacionales afiliados a las distintas cajas de previsión existentes en la administración pública puedan, dentro de los términos de esta Ley afiliarse a los Fondos de Pensiones Complementarias.

5. Adecuar la estructura administrativa y financiera del instituto de Seguros Sociales a lo dispuesto en esta Ley.

6. Modificar el sistema de categorías existente en el Instituto de Seguros Sociales para determinar los aportes obrero patronales para el seguro de Invalidez, Vejez y Muerte con el fin de hacerlo compatible con lo establecido en la presente Ley.

PROYECTO

El Consejo Nacional de los Seguros Sociales Obligatorios, en uso de sus facultades legales y en especial de las que le confieren los literales d) y e) del artículo 43 del Decreto Ley 1650 de 1977,

Acuerda:

Artículo 1º.- La pensión mensual de invalidez o de vejez, se integrará así:

a) Con una cuantía básica igual al treinta por ciento (30%) del salario mensual de base;
b) Con aumentos equivalentes al cuatro punto cinco por ciento (4.5%) del mismo salario mensual de base por cada cincuenta (50) semanas de cotización que el asegurado tuviere acreditadas con posterioridad a las primeras quinientas (500) semanas de cotización y
c) Un tres por ciento (3%) por cada cincuenta (50) semanas cotizadas en exceso de mil (1000), sin que la pensión pueda exceder del noventa por ciento (90%) del salario mensual de base utilizado para determinarla.

Artículo 2º.- Para efectos del artículo anterior, constituye salario mensual de base el que resulte de multiplicar por el

factor 4.33. la suma de los salarios semanales sobre los cuales cotizó en las últimas quinientas (500) semanas de cotizaciones, dividido por 500.

Todos los salarios incluidos en el cálculo anterior, seran ajustados de conformidad con base en el indice de precios al consumidor que lleva el Dane.

La pensión de vejez o de invalidez asi integrada, no podrá en ningún caso exceder del 90% del salario mensual de base tenido en cuenta para su liquidación.

PARAGRAFO: La integración de la pensión de vejez o de invalidez de que trata este artículo, se sujetará a la siguiente tabla:

Semanas cotizadas	Porcentaje de pensión correspondiente sobre salario de base
500	30.0
550	34.5
600	39.0
650	43.5
700	48.0
750	52.5
800	57.0
850	61.5
900	66.0
950	70.5
1000	75.0
1050	78.0
1100	81.0
1150	84.0
1200	87.0
1250 o más	90.0

Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a los asegurados que tengan reconocida la pensión de vejez, ni a los que habiendo solicitado su reconocimiento, se encuentren desafiliados de los seguros de invalidez, vejez y muerte, a la fecha de la publicación del decreto que apruebe este acuerdo.

Tampoco se aplicará lo dispuesto en este acuerdo a los asegurados, que a la fecha de la publicación del decreto que lo apruebe hayan reunido las condiciones requeridas para obtener una pensión de vejez de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del acuerdo 224 de 1966.

Artículo 3º.- El ordinal a) del artículo 11 del acuerdo 224 de 1966 quedará así: tener sesenta y cinco (65) años o más si es varón y sesenta (60) años o más si es mujer.

Artículo 4º.- La cotización global para los seguros de invalidez, vejez y muerte, se fija en un nueve punto cinco por ciento (9.5%) de los salarios asegurables, y será cubierta en un seis punto treinta y tres por ciento (6.33%) por los patronos y en un tres punto diez y siete por ciento (3.17%) por los trabajadores asegurados.