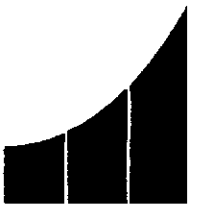
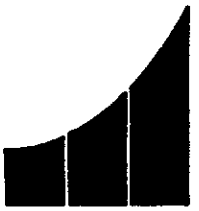
FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



LAS FINANZAS EN EL SECTOR DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

BOGOTA, D.E. NOVIEMBRE DE 1980

Apartado Aéreo 20513. Cables: FEDESARROLLO - Bogotá Colombia



INTRODUCCION

El presente trabajo realiza un análisis del financimiento de las cuatro entidades de previsión social más importantes del país, con miras a cuantificar sus costos futuros y a establecer propuestas alternativas de financimiento. El análisis toma como marco de referencia la discusión de algunos aspectos teóricos del financimiento de la salud y de las pensiones en un sistema de Seguridad Social y en uno de Seguros Sociales. Con ésta base, se fijaron los criterios fundamentales que orientaron el análisis financiero y por ende las recomendaciones y propuestas de financiamiento para cada una de las instituciones.

FEDESARROLLO agradece la colaboración prestada por las entidades, en donde se observa actualmente interés y motivación por corregir muchas de las fallas que indirectamente se detectan a través de un estudio financiero.

INDICE

		Página
INTRODUCCION		1
I.	EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA	3
	INTRODUCCION	
1.	Independencia administrativa y financiera de riesgos médicos y económicos	3
2.	Financiamiento de los riesgos de salud	6
3.	Financiamiento de los riesgos económicos	12
II.	ANALISIS FINANCIERO DEL ISS	21
1.	Aspectos generales	21
2.	Análisis de la situación financiera del Instituto	30
A.	Antes de la Reforma	32
B.	La Reforma	42
C.	Después de la Reforma	44
3.	Proyecciones	50
4.	Recomendaciones	57
	ANEXO 1	59
	ANEXO 2	65



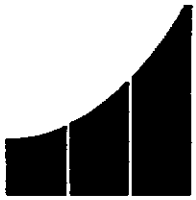
III. ANALISIS FINANCIERO DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION 75

1. Aspectos generales 75
2. Análisis financiero. Ejecución de ingresos y gastos en salud y en prestaciones económicas 82
3. Proyecciones financieras 99
4. Conclusiones y recomendaciones 113

ANEXOS 1 - 8 116 - 126

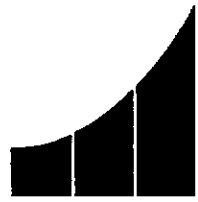
IV. ANALISIS FINANCIERO DE LAS CAJAS DE RETIRO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL 131

1. Anotaciones de carácter general 131
2. Comportamiento de las pensiones y su valor 1970 - 1980 134
3. Situación de ingresos y egresos de las cajas 138
4. Proyecciones de ingresos y egresos (1981 - 1985) 150
5. Conclusiones y recomendaciones 155



CAPITULO I

EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA



INTRODUCCION

El que podría denominarse " Sector de la Seguridad Social en Colombia " se compone de cuatro regímenes, caracterizados por distintos requisitos de acceso, diferentes coberturas, prestaciones y fuentes de financiamiento. Estas diferenciaciones se originan en la legislación laboral de la Seguridad Social, la cual dificulta el manejo administrativo del sector y cuyos resultados son las desigualdades en los beneficios recibidos, frente al esfuerzo y costo de los individuos por obtenerlos.

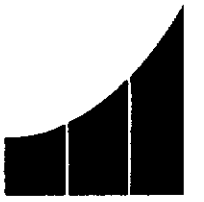
Estos regímenes, en orden de importancia, de acuerdo con el número de trabajadores que cubren son :

a. El Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS).

b. La Caja Nacional de Previsión y otras menores del orden nacional y local.

c. Las Cajas de Retiro de las Fuerzas Armadas y de la Policía Militar.

d. El de algunas empresas particulares, regidas aún por el Código Sustantivo del Trabajo o que convencionalmente han pactado la protección de sus trabajadores a través de servicios particulares en las empresas.

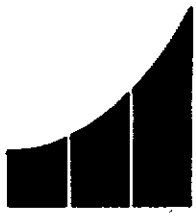


De los anteriores sistemas los tres primeros tendrán en el futuro repercusiones sustantivas sobre las finanzas gubernamentales. Hoy son aproximadamente 130.000 sus pensionados, es decir sólo un 2% del total de personas económicamente activas, pero el costo total de las pensiones llegó a $9.467 millones de pesos en 1979 [1/]. Los cambios en la estructura demográfica harán que el sistema de previsión llegue a su madurez cuando el número de pensionados sea un 30% de la fuerza de trabajo, lo cual ocurrirá durante la primera y segunda décadas del próximo siglo. De aquí la importancia de estudiar y configurar hacia adelante un esquema de financiamiento de la Seguridad Social que asegure el pago de esta protección y oriente la legislación dentro de criterios más uniformes y equitativos.

En el presente trabajo se realiza un análisis financiero de las cuatro principales instituciones encargadas de garantizar la Seguridad Social, es decir, se estudian sus fuentes de financiamiento más importantes y la aplicación de sus recursos, y se evaluan los resultados y problemas que enfrentan actualmente. Es claro que el análisis aislado de cada institución debe enmarcarse dentro de una concepción general del sistema de financiamiento de la Seguridad Social y específicamente de la financiación de la salud, de los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional y de los riesgos de in -

---

1/ Estos datos no incluyen las Cajas de Caprecom, U. Nacional, Superintendencia Bancaria y de Sociedades Anónimas, ni las Cajas Departamentales y Municipales. Los pensionados de éste grupo de entidades se estiman hoy en cerca de 50.000.



validez, vejez y muerte. De esta forma se obtienen conclusiones y recomendaciones específicas para cada regimen, dentro de principios generales de financiamiento.

Así, la primera parte de este informe discute algunos aspectos teóricos acerca de la financiación de la Seguridad Social, y con esta base, propone los lineamientos generales a los cuales deberían ceñirse cada uno de los sistemas existentes. En segundo lugar, se presentan los análisis financieros de las entidades y por último se anotan las principales recomendaciones derivadas del estudio.

EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

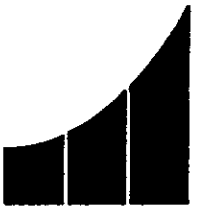
1. Independencia administrativa y financiera de riesgos médicos y económicos

Las entidades encargadas de garantizar la Seguridad Social en Colombia cubren dos tipos de prestaciones :

a) Las prestaciones en especie, o de servicios médicos en general y

b) Las prestaciones económicas o de previsión, es decir las pensiones de jubilación, invalidez, viudéz, orfandad, vejez y muerte [1/].

1/ El tipo de pensiones que concede cada institución es diferente ; así por ejemplo, el ISS no concede pensiones de jubilación , sino de invalidez, vejez y muerte.



Tanto en el ISS como en la Caja Nacional de Previsión, las dos prestaciones o servicios son administrados bajo un mismo ente jurídico, sin una clara separación del manejo financiero ni administrativo de cada uno de los riesgos. Es evidente sinembargo que uno y otro tipo de riesgo tienen muy distinta naturaleza, lo cual exige diferentes tratamientos financieros y operativos. En la salud, el beneficiario paga una especie de impuesto y en la previsión paga un seguro; son dos cosas distintas, que deben tener tratamientos distintos .

Desde el punto de vista financiero, la principal consecuencia de haber incluído ambos riesgos bajo el mismo techo ha sido la contínua y masiva transferencia de recursos en perjuicio de las reservas de largo término para cubrir los crecientes déficits en salud, con el resultado adicional de que la líquidez de corto plazo posterga las más difíciles pero no menos necesarias decisiones de mediano y largo plazo.

Desde el punto de vista de la teoría de administración es obvio que no deben administrarse cosas tan diferentes como hospitales y seguros dentro de una sola estructura organizacional. Aún si se desea que una sola entidad ejecute ambas tareas, se deberían crear filiales separadas, con presupuestos propios y administraciones independientes. Por otra parte, en el sector salud no parecen darse economías de escala y su administración debe ser descentralizada. En pensiones, al contrario, la movilidad de la fuerza de trabajo y el vínculo de largo plazo entre

el usuario y el servicio hacen necesario cierto grado de centralización. En el manejo de los recursos también hay economías de escala. En resúmen, no hay ninguna razón técnica para mantener las dos funciones bajo una misma administración.

No es la primera vez que se diagnostica la necesidad de separar tajantemente la administración de los riesgos económicos y de salud. La reforma de 1977 del Instituto de los Seguros Sociales previó tal separación ; sinembargo, ella aún no se ha realizado. No sobra, por lo tanto, insistir sobre la urgencia de llevar a cabo la separación dentro del ISS, la cual tiene ya soporte legal, y hacerla ademas extensiva a la Caja Nacional de Previsión [1/]. Las cajas de los militares las tienen totalmente independientes,lo cual ha asegurado un eficiente manejo administrativo en cada uno de los riesgos.

En conclusión, el manejo separado de los riesgos es una garantía en la vía de mejorar la eficiencia administrativa de cada uno de ellos y de asegurar en forma clara su respectivo financiamiento. El sistema de Seguridad Social no se puede seguir siendo manejado con soluciones a la mano para los beneficiarios de hoy o ,

---

1/ El regimen de cesantías que maneja la Caja Nacional de Previsión también debiera trasladarse a la institución creada para tal fin, esto es, al Fondo Nacional del Ahorro. Estas cesantías son las del Congreso, la Contraloría, la rama jurisdiccional, el ministerio público y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

peor, para la burocracia de las entidades encargadas de su administración, en perjuicio de las generaciones futuras. Además, las posibilidades de continuar con este tipo de soluciones están llegando a su límite, especialmente en el ISS.

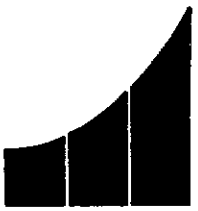
2. Financiamiento de los riesgos de salud

Destinación del subsidio

En Colombia, la cobertura de la Seguridad Social es de aproximadamente el 30% de la fuerza de trabajo , en consecuencia, la población desprotegida o por fuera del " sistema " forma la mayoría e incluye a muchos de los más pobres [1/] . Una parte de esta población es atendida directamente por el Estado a través del Sistema Nacional de Salud, en condiciones de por sí precarias e insuficientes. En este estado de cosas, es decir mientras la gran masa de la población carezca de acceso a los servicios básicos de salud, no se justifican las transferencias directas del presupuesto para subsidiar el bienestar de los ya protegidos por el sistema de Seguridad Social. Así, los aportes del presupuesto deben en principio canalizarse a traves del Sistema Na -

---

1/ La Medicina privada se presta a un 15% de la población, las Cajas de Compensación Familiar tienen un peso bajo en la prestación de servicios de salud,y éstos son pediátricos.

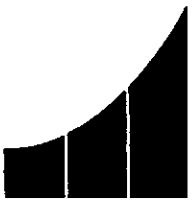


cional de Salud y orientarse prioritariamente hacia rubros que generen externalidades; en general, éste sería el caso de gastos en medicina ambiental y preventiva.

El haber renunciado al esquema de financiación tripartito originalmente previsto para el ISS, si bien afecta las previsiones actuariales y la solidez financiera del Instituto, tiene pues el claro mérito de haber desmontado un subsidio inequitativo. El Décreto 1650 de 1977, reorgánico del ISS, limita las transferencias de presupuesto al equivalente del 1% de los recaudos EGM [1/] para el Fondo de Promoción y Desarrollo, dedicado a la medicina preventiva, y al equivalente del 5% de las cotizaciones ATEP [2/] para el Fondo de Promoción de la Salud Industrial, donde la presencia de externalidades es debatible.

En las Cajas de Retiro de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el presupuesto financia la totalidad de las prestaciones médicas. En su calidad de patrono de los trabajadores del sector público y de los militares, es claro que el Estado deba asumir tales costos; pero no se vé razón para que asuma una carga patronal mayor que la vigente en el sector privado, pues ello implicaría un subsidio puro y no una prestación a cargo del empleador.

1/ Enfermedad General y Maternidad
2/ Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional

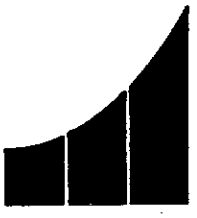


Principios de Financiamiento

Los gastos de enfermedad general y maternidad deben ser financiados por el usuario de la Seguridad Social de acuerdo con los siguientes criterios :

1. Solidez actuarial : las cotizaciones deben cubrir integramente el valor actuarial del riesgo.
2. Unidad : deben eliminarse las grandes diferencias existentes en el origen y distribución del financiamiento entre los diferentes sistemas.
3. Proporcionalidad entre aportes y beneficio : cualquier protección por encima de cierto mínimo debe ser financiada por el usuario individual.
4. Equidad y Distribución : el monto de la cotización debe ser directamente proporcional al nivel del salario, pero el gasto por individuo es independiente de su nivel de ingreso.
5. Universalidad : los pensionados deben también cotizar para salud un porcentaje de su pensión.
6. Especificidad : la atención en salud para personas que han sufrido accidente de trabajo o padecen enfermedad profesional debe ser cubierta en su totalidad con aportes patronales.

La estructura de financiamiento de la salud para usuarios de la Seguridad Social en las tres instituciones objeto de estudio es la siguiente :



- En el regimen del ISS, la cotización para el riesgo de enfermedad general y maternidad es del 7.0% de la nómina, distribuída en 1/3 el trabajador y 2/ 3 el patrón. Con esta tasa los riesgos de enfermedad general y maternidad son deficitarios 1/.

- Dentro de la Caja Nacional de Previsión, la ley establece aportes para sus afiliados del 5% sobre la nómina y aportes patronales equivalentes al 5% de los gastos de funcionamiento de las entidades. Sin embargo, no se especifica si los aportes son exclusivamente para financiar las prestaciones médicas, o también para pagar parte de las pensiones. Cualquiera sea la situación, el hecho es que durante los últimos años el pré supuesto nacional, por medio del Ministerio de Trabajo, ha venido fi - nanciando la totalidad del costo pensional, lo cual indica que los re - caudos equivalentes, como mínimo, al 10% de la nómina de sus afiliados se destinan a los gastos de asistencia médica y de administración de la Caja, es decir, a gastos de funcionamiento en forma global 2/. Bajo

---

1/ Los gastos de atención médica de los pensionados de IVM y de ATEP los asume este riesgo. Los pensionados cotizan un 2% del valor de sus pensiones para éste gasto. No hay claridad de cuáles son los costos reales de estos servicios, que permitan una definición en la distribución de las cotizaciones de ATEP, entre pensiones y prestaciones médicas.

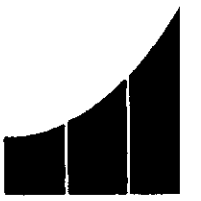
2/ Estos, en algunos años, incluyen el pago de cesantías de las instituciones que quedaron por fuera del Fondo Nacional del Ahorro.



el supuesto de una estructura salarial semejante de los afiliados al ISS y a la Caja Nacional, ésta última dispone en términos relativos de mayores recursos que el ISS para financiar los riesgos de enfermedad general y maternidad (pero, bajo esta interpretación, los riesgos de largo término correrían en su totalidad a cargo del Estado, lo cual es inequitativo).

- Finalmente, dentro de las Cajas de Retiro de las Fuerzas Armadas y de la Policía las prestaciones médicas son gratuitas y sus costos corren a cargo del Estado a través de los presupuestos ordinarios del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional. Esta estructura financiera deberá modificarse, a la luz de los criterios enumerados. Sin embargo, en el caso de las fuerzas armadas y la policía en muchos países la salud corre por cuenta del Estado, dado el riesgo del servicio. Lo mismo podría argumentarse para los riesgos de invalidez y muerte, aunque no para el de vejez .

No es fácil determinar cuál deba ser la cotización que cubra los gastos de salud de los beneficiarios y las prestaciones mínimas a sus familiares. Conceptos tales como calidad y productividad de los servicios de salud son, por cierto, bien difíciles de cuantificar. En principio , es posible disminuír el costo por afiliado ya rebajando la calidad, ya aplicando



métodos que incrementan la productividad con calidad constante. En el ISS por ejemplo, ha sido diseñado y puesto en marcha en algunas regiones un sistema de atención en salud denominado " médico familiar ", en cuyo apoyo se arguyen mejoras en productividad ; pero no es posible aún tener evidencias de disminuciones en costo por afiliado ni, por supuesto, en lo referente a la calidad del servicio.

Con el fin de tener alguna idea sobre los reajustes necesarios para corregir el deficit financiero del ISS en su operación de salud- el más apremiante de los deficits dentro del sistema de Seguridad Social - fueron comparados los costos por protegido entre los servicios del Instituto, la Caja Nacional y Caprecom . Auncuando los datos tienen que tomarse con reservas, se encontró que Caprecom registra los costos más bajos ; el ISS gasta en promedio un poco más que Caprecom, y la Caja Nacional excede considerablemente en su costo a los anteriores. Tocante a calidad, se sabe sólo que los usuarios de Caprecom se encuentran más satisfechos con los servicios que los usuarios de los otros dos sistemas. Si además se tiene en cuenta que Caprecom se financia con cotizaciones equivalentes al 7.56% sobre nómina, mientras la Caja destina a salud un 10% y el ISS un 7%, podría concluírse, primero, que la Caja es bastante ineficiente ; segundo, que tanto la Caja como el Instituto podrían aprender de la gestión administrativa de Caprecom y,



tercero, que sería recomendable aumentar inmediatamente la cotiza - ción al riesgo de salud del ISS entre 1% y 2% [1/], a tiempo que una administración más eficiente podría acercar la calidad del servicio a la de Caprecom. Para hacer viable esta recomendación, se sugiere no elevar por el momento la cotización del IVM.

3. Financiamiento de los riesgos económicos

Comparación de los diversos sistemas

Existen tres maneras de financiar los riesgos de invalidez, vejez y muerte :

1. El sistema de seguro puro o reserva completa ;
2. El sistema de reparto simple y
3. El sistema mixto o de reserva incompleta

El sistema de seguro puro o reserva completa implica que el individuo coti za durante su período activo una suma con la cual se crea una reserva cuyos rendimientos y liquidación producen lo suficiente para pagar todas las pen-

---

1/ El déficit global del E.G.M. en 1980 se estima en 3.363 millones esto es, el equivalente de un 30.4% del total de sus cotizaciones, lo cual implicaría subir en 2.12% la cotización actual para éste riesgo. Sin embargo, el porcentaje definitivo deberá calcularse, una vez se tengan estimativos reales de los costos de administración y de asistencia médica para los beneficiarios de ATEP e I.V.M. En éste año el Instituto los estimó en 769 millones para I.V.M. y 1.579 para ATEP, éstos últimos parecen excesivamente altos . El déficit en éstas condiciones se reduce a sólo 1.015 millones.

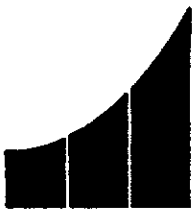


siones a que el individuo tiene derecho.

El sistema de reparto simple establece que las cotizaciones al seguro social de la actual generación deben ser suficientes para cubrir las pensiones de la generación anterior. Mientras crezca la fuerza de trabajo, la cotización de la actual generación no tiene que ser alta, pues habrá pocos pensionados por persona económicamente activa.

El sistema mixto es aquel dentro del cual se crean reservas, pero estas no son lo suficientemente altas como para garantizar en el futuro, en ausencia de alzas en cotización, el pago de las pensiones de la actual generación.

Los sistemas descritos tienen distintas implicaciones económicas, sociales, políticas y administrativas . Desde el punto de vista de equidad intergeneracional, el de seguro puro es exactamente equitativo, en tanto el de reparto redistribuye en favor de la generación (activos versus jubilados) que está creciendo más rápidamente . Al ser financiado sobre nómina, en una población que envejece demográficamente (i.e. donde la razón jubilados/ activos está creciendo) el sistema de reparto castiga la generación de empleo presente, y lo mismo ocurre con el de seguro en una población que rejuvenece. Al constituír reservas, se crea también la posibilidad de que administraciones preocupadas sólo del corto plazo las destinen a propósitos inmediatos, o de que sean invertidas de modo que no se asegure su efectiva



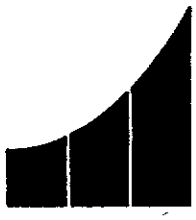
cobertura actuarial, o de que sean colocadas en proyectos cuya rentabilidad social sea inferior (pero también puede ser superior) a la que tendría el gasto de los individuos receptores netos bajo el esquema de reparto simple. El seguro supone seguimiento individual, relación contractual o cuasi-contractual entre el instituto y el asegurado, dificultades en el traslado de cobertura entre agencias de seguridad socialy quizá menos sobresaltos en la revisión de cotizaciones ; el sistema de reparto tiene en principio las características contrarias.

Pero la principal diferencia entre los diversos métodos de financiación radica en sus efectos sobre el ahorro agregado. La literatura teórica reciente sobre pensiones financiadas por el método de reparto simple parece haber llegado a la conclusión de que este esquema de seguridad social disminuye el nivel de ahorro agregado en la sociedad [1/].

El argumento parte del hecho de que el individuo tiene un ciclo vital para su ahorro. En una primera etapa de su vida desahorra (cuando es estudian

---

1/ Las siguientes dos obras resumen de manera bastante completa dicha literatura :
Alicia H. Munnell, The Future of Social Security (Washington, D.E., Brookings Institution, 1977)
R. Clark , J. Kreps, J. Spengler, " Economics of Aging : A Survey ", Journal of Economic Literature, Vol XVI, Sept, 1978, pp 919-962.



te tiene poco ingreso y gastos sustanciales), para después en su época de trabajo ahorrar para tener ingresos cuando se retire de la fuerza de trabajo. En la vejez, el individuo vuelve a desahorrar al vivir del rendimiento de sus ahorros más la liquidación de su capital.

Dentro de este modelo, que se ajusta bastante bien al comportamiento del ahorro observado en varias sociedades, la principal motivación para ahorrar es prever los gastos de la vejez. Al establecerse un sistema de seguridad social, se reduce el estímulo para ahorrar, pues el sistema garantiza las pensiones. Por otra parte, como en un sistema de reparto simple con población que rejuvenece la cotización de la generación presente es inferior al ahorro necesario para garantizar sus pensiones futuras, el esquema por definición disminuye el ahorro en la sociedad. Si la población está envejeciendo, la cotización de los activos es superior a la que tendrían bajo el esquema de seguro ; pero una parte de esta cotización "excedente " sería ahorrada de todas maneras (en virtud del efecto ciclo vital) y además, ella se traslada inmediatamente a los jubilados , cuya propensión marginal a consumir es más alta dentro del modelo.

Al contrario, el sistema de seguro o reserva puede aumentar el ahorro de la sociedad. Esto en el caso de que haya algo de imprevisión por parte del individuo, y este no ahorre la cantidad suficiente para cubrir el costo real de

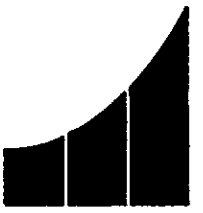
una reserva que mantenga su ingreso a un nivel aceptable durante la vejez. En ese caso, bastante probable en un país en desarrollo donde se está desorganizando la familia extendida [1/], un sistema de seguro para las pensiones aumentaría el ahorro nacional.

Por otra parte, hay una ventaja adicional del sistema de reserva completa. Esta es que evita que la imprevisión individual se vuelva una carga para las generaciones futuras o para las personas que sí ahorraron para su vejez. Tal argumento de Musgrave es bastante pertinente para el caso colombiano [2/].

En conclusión, desde el punto de vista teórico parece preferible el sistema de seguro o reserva completa, particularmente en una sociedad que, como la colombiana, aparenta registrar una brecha entre la oferta y la demanda de ahorro (por lo cual se presentarían tasas de interes real superiores al 15% anual en este momento).

1/ En las culturas primitivas son las familias extendidas quienes se encargan de mantener a los ancianos. Es decir, dentro de la familia extendida se mantiene el ingreso de los ancianos con un sistema de reparto simple. Al desorganizarse la estructura económica de la familia extendida, el bienestar de los ancianos se vuelve un problema de la sociedad, o sea de asistencia pública. Tal vez los individuos no se dan cuenta que los cambios en la familia llevarán a que ésta no se encargue de los gastos del anciano en el futuro.

2/ Richard A. Musgrave , " The Role of Social Insurance in an Overall Program for Social Welfare ", in The American System of Social Insurance, Edited by W. Bowen et al., (N.Y. , McGraw Hill, 1968).



Situación actual

El legislador colombiano tuvo la intención de establecer el sistema de seguro puro ; sin embargo, y de manera no programada el país se está aproximando a la modalidad del reparto simple. En efecto, las cotizaciones para los riesgos de invalidez, vejez y muerte del Instituto de Seguros Sociales no fueron aumentadas de acuerdo con las recomendaciones de los actuarios, y hoy en día no se están constituyendo reservas en cuantía suficiente para pagar las pensiones de quienes se encuentran cotizando. En el Decreto 3041 de 1966 se preveía que para 1980 la cotización al riesgo IVM debería ser del 12% sobre nómina, y en la actualidad él sólo llega al 4.5%. Fuera de ello, parte de estas cotizaciones se trasladaron en el pasado a los riesgos de salud, y las inversiones de las reservas no dieron rentabilidades equivalentes a una tasa de interés real positiva 1/ .

Por su parte, las pensiones de los empleados oficiales del orden nacional se estan pagando en su totalidad con aportes directos del presupuesto nacional, a través de la Caja Nacional de Previsión. Es decir, la cotización in

---

1/ La historia del riesgo de IVM del ISS se resume en M. Urrutia, M.C. Trujillo de Muñóz, H. Gómez, " Los Riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro Social ", Coyuntura Económica, Vol. IX, No. 4, Diciembre 1979, pp.57-81.



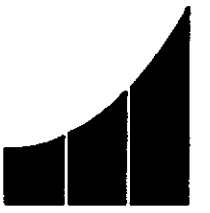
dividual para este riesgo no existe. El decreto 434 de 1971 previó la constitución de un fondo de reservas para el pago de pensiones con el saldo de los ingresos, una vez descontado el costo de las prestaciones de corta duración y los gastos de administración. Es decir, el aporte de afiliados y de entidades a las cajas, en teoría, debiera financiar las prestaciones médico-asistenciales y parte de las económicas.

En las cajas de los militares, los afiliados aportan el 8% de sus salarios para el pago de pensiones y aunque cuentan con una buena base de capitalización, no tienen un sistema definido de reservas. Las demás cajas oficiales del orden nacional funcionan sin aportes individuales, con cargo a presupuestos ordinarios, para el pago de estos riesgos .

Recomendaciones

El análisis de la situación actual, de las tendencias demográficas de afiliados y pensionados y la experiencia del ISS en el manejo de los riesgos económicos, permite concluír lo siguiente :

1. El sistema de reservas o de seguro puro, auncuando sea preferible en principio, implicaría alzas inmediatas en cotización que no son realistas. Durante el próximo quinquenio, cuando aún continuará creciendo aceleradamente la oferta de mano de obra, no sería lógico aumentar mucho " los impuestos a la nómina ", por sus efectos negativos so-

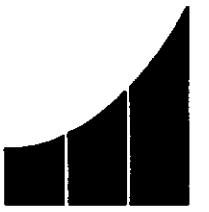


bre el empleo.

2. Por otra parte, el sistema de puro reparto implica aceptar que los trabajadores de hoy financien los de la generación pasada ; como seguramente en algún momento el costo pensional va a ser superior a las actuales cotizaciones de afiliados, los déficits crecientes deberá cubrirlos el Estado, o de otra manera tendrían que incrementarse permanente y notablemente las tasas de cotización.

3. Lo anterior lleva a proponer la reglamentación de un sistema intermedio, dentro del cual se crea reserva incompleta (tal reserva incompleta existe de hecho en el ISS). De ésta forma, deberá definirse la carga prestacional que podrá cubrirse con reservas y la parte que deberá ser financiada con ingresos corrientes de los afiliados al sistema en el futuro. Se justifica un sistema de reservas, así no sea completo, no sólo como previsión y garantía para asumir los costos corrientes de las pensiones, sino por los efectos positivos que puede tener sobre el ahorro y el desarrollo del país.

4. Lo anterior a su vez depende del tipo de inversiones que se realicen con las reservas acumuladas. Es claro que en ningún caso se justifica subsidiar sectores como el industrial con reservas recaudadas mediante un impuesto posiblemente regresivo. Por lo mismo, es un error forzar



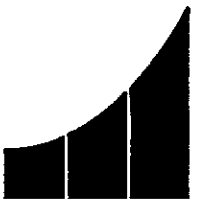
al ISS a invertir sus reservas en papeles como el UPAC que tienen tasas de interés negativas.

5. Aún si se dá el paso de constituír alguna reserva para el sector oficial [1/], el gobierno nacional deberá proveer en sus presupuestos por lo menos para los próximos 10 años la totalidad de los gastos por concepto de pensiones para sus propios empleados y una gran parte para los militares.

6. Adicionalmente, es útil recalcar, al igual que en el financiamiento de los riesgos de salud, la necesidad de unificar el sistema de financiamiento y la política de reajuste de las pensiones entre los varios establecimientos.

7. Finalmente, se recomienda integrar cada vez más las pensiones de las diferentes instituciones. En particular, quien cotiza a un sistema no debe perder el derecho a pensión al pasar a otro sistema. Por ejemplo, quien cotiza 18 años a la Caja y pasa al ISS, debería poder pensionarse. En caso contrario, se crea inmobilidad indeseable en la fuerza de trabajo.

1/ Durante un período largo se capitalizarán reservas, o sea que no se puede disponer de ellas para pagos corrientes.



CAPITULO II

ANALISIS FINANCIERO DEL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

(ISS)



1. Aspectos generales

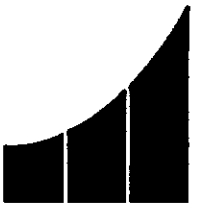
El Instituto de Seguros Sociales creado por la Ley 90 de 1946, es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene como objetivo la protección de la fuerza laboral del sector privado.

Los afiliados al Instituto, según la tabla siguiente ascendían en 1979 a la suma de 1'740.000, cifra superior en 85% a la registrada en el año 70 y representa-

TABLA 1

Año	Afiliados (Miles)	Variación % Anual	Obreros y Empleados (Miles)	Afiliados ISS / Obreros y Empleados %
1970	940.4	7.9		
1971	1014.9	11.0		
1972	1126.2	7.7	2976.5 2/	40.8
1973	1213.2	4.7		
1974	1270.0	5.3		
1975	1337.1	7.7		
1976	1440.5	8.0		
1977	1556.1	7.5	3.139.4 3/	53.3
1978	1672.4	4.0		
1979	1740.0			

1/ Asegurados cotizantes. Fuente : Informes ISS
2/ Muestra de avance. Censo de Población 1973, DANE
3/ ENH etapa 19, Junio 1978

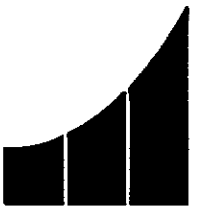


ban en el año 73 el 40.8% del total de obreros y empleados. Claro está que la cobertura en aún mayor, ya que del total de obreros y empleados deben excluírse los trabajadores del sector público.

El ISS ofrece amparo contra tres riesgos : enfermedad general y maternidad (EGM); invalidéz, vejez y muerte (IVM) y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP).

El seguro EGM atiende las enfermedades no profesionales del trabajador, los partos de su cónyuge o compañera y la salud de los niños menores de un año. El seguro ATEP creado en 1964, ofrece a sus asegurados en caso de siniestro, la asistencia médico-asistencial requerida; la adquisición, reparación y renovación de los aparatos de prótesis y ortopedia cuyo uso se estime necesario y un subsidio o pensión en dinero que se liquida según los grados de incapacidad. Además cuando el accidente de trabajo o la enfermedad profesional produzca la muerte del asegurado, los sobrevivientes tienen derecho a una pensión y al pago de un auxilio para gastos funerarios.

El seguro de invalidéz, vejez y muerte de orígen no profesional, creado en 1966 da orígen a los siguientes derechos:



1. En caso de invalidez permanente, a una pensión que continuará, si subsisten las condiciones que determina su otorgamiento y que será vitalicia a partir de la edad mínima fijada para la pensión de vejez.
2. En caso de tener 60 años o más si es varón y 55 años o más si es mujer a una pensión de vejez.

   Las pensiones de invalidez y de vejez se calculan de acuerdo al salario base, semanas de cotización, número de hijos menores de cierta edad y que dependan económicamente del beneficiario, etc.
3. En caso de muerte de orígen no profesional también a una pensión para los sobrevivientes del fallecido que tuviere derecho a pensión de invalidez o de vejez según los reglamentos.

Los seguros de IVM y ATEP y en especial el primero, generan pasivos de largo plazo y por tanto revisten importancia desde el punto de vista del ahorro nacional. En 1978, las reservas del ISS equivalían al 2% del PIB.

La cotización actual del seguro IVM llega a 4.5% de la nómina y la del seguro EGM es del 7%; de estos dos aportes el patrón paga las dos terceras partes y el afiliado el resto. La cotización de ATEP oscila entre 0.3 y 7% de la nómina, según la intensidad del riesgo de la actividad, el porcentaje promedio en 1978 fué de 1.5%. Esta cotización es pagada en su totalidad por el patrón.



En promedio, la cotización total al ISS es del 12% de la nómina, del cual el 9.2% es asumido por el patrón y el resto por los trabajadores.

Aunque las comparaciones internacionales son difíciles, por la diversidad de beneficios otorgados en cada país y por los diferentes regímenes financieros, la tabla siguiente muestra, que de los nueve países que se relacionan, en Colombia es donde se contribuye, en total, con el menor aporte porcentual sobre el salario.

En 1979, el número de pensionados de IVM ascendía a la suma de 53.760, cifra superior en un 36% a la registrada en 1975. La tabla siguiente muestra cómo éstos ganan importancia en el total de afiliados.

TABLA 3

Año	Número	Variación %Anual	Pensionados IVM / Afiliados %
1975	22.824		1.7
1976	30.242	32.5	2.1
1977	38.657	27.8	2.5
1978	46.392	20.0	2.8
1979	53.760	15.9	3.1

FUENTE : ISS

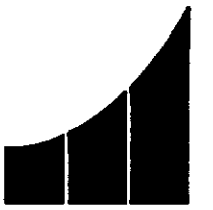


TABLA 2

COTIZACIONES DE LOS SEGUROS SOCIALES EN VARIOS

PAISES AMERICANOS, 1976

	E M	I V M	A T E P	Total
Argentina	T: 2% P: 4% 6%	T: 11% P: 15% 26%	Seguro Privado	
Colombia	T: 2.33% P: 4.6 % 6.93%	T: 1:5% P: 3% 4.5%	P. 2% (aprox.)	
Costa Rica	T: 4% P: 6.75% E: 0.25% 11%	T: 2.55% P: 4.75% E: 0.25% 7.5	Seguro Privado	
El Salvador	Global	Global	Global	T: 3.5% P: 8.25% E: 2.25% 14 %
Chile 1/	Global	Global	Global	T: 7.25% P:43.95% 51.20%
Nicaragua	Global	Global	Global	T: 3.87% P: 9.25% E: 3.87% 17 %

1/ Además de los tres riesgos tiene asignación familiar, subsidio de cesantía.

Continúa.

TABLA (Continuación)

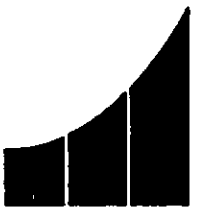
Venezuela	Global	Global	Global	T: 4% P: 8% E: 1.55% 13.55%
México 2/	Global	Global	Global	T: 3.75% P: 7.0% E: 3.5% 14%
Guatemala	Global	Global	Global	T: 4.5% P: 10% 14.5% + ED

2/ Además cesantía a edad avanzada de 60 años o más, guarderías para niños y ayuda para nupcias.

E D Estado en caso de déficit
T : Trabajador
P : Patrón
E : Estado

FUENTE : Informes XI Asamblea General - Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1977.

Vale la pena destacar, que en Costa Rica donde el seguro de vejez se inicia apenas en 1974, la cotización IVM es superior a la de Colombia.



No obstante, dicho porcentaje está muy por debajo de los registrados en los otros países relacionados en la tabla siguiente, donde el sistema es más antiguo que en Colombia.

TABLA 4

	Pensionados / Afiliados 1976 %	Fecha de Iniciación
Argentina	29.5	1949
Chile	32.8	1924
Ecuador	16.2	1942
EE. UU.	13.3	1935
México	10.0	1943
Panamá	9.6	1954
Colombia	3.1	1967

FUENTE : Informes XI Asamblea General - Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1977.

Por otra parte, el número de pensionados del seguro ATEP en 1979 ascendió a 6.303, presentando un incremento de 84% con respecto al registrado en 1975. Dicho aumento, resulta muy superior al de las cotizaciones reales en el mismo período (23.1%). Lo anterior puede ser reflejo del estado incipiente de desarrollo de la seguridad industrial en el país.



TABLA 5

PENSIONADOS ATEP

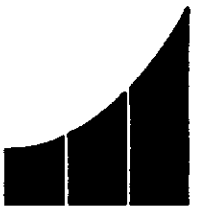
Año	Número	Variación % Anual
1975	3.426	
1976	4.044	18.0
1977	4.840	19.7
1978	5.466	12.9
1979	6.303	15.3

FUENTE : ISS"

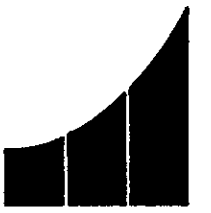
Regimen financiero para los riesgos que cubre el Instituto

1. Para EGM : Conforme con el decreto de re-estructuración del ISS, el régimen financiero de este seguro es de reparto simple, es decir, los aportes correspondientes a un año calendario deben ser suficientes para financiar las prestaciones económicas, servicios médicos y asistenciales cuyo derecho se cause en un período y las reservas de contingencias y fluctuaciones.

2. Para IVM : El régimen financiero de este seguro es de prima media escalonada. En este sistema la prima media se establece para un período



de diez años, por el método de reparto de los capitales de cobertura de las pensiones otorgadas en cada ejercicio. Esta prima media o cotiza - ción, se calcula de modo que su valor acumulado con sus rendimientos en esos diez años, sea equivalente a los capitales constitutivos o de re serva matemática que respaldarán, hasta su extinción, las pensiones que se decretarán en ese período. La prima calculada para los diez años se aplica solo durante un escalón de cinco años, y luego se recalcula una nueva prima media para los diez años siguientes, prima o cotización que se aplicará sólo durante un nuevo escalón de cinco años, y así sucesiva mente hasta una etapa estacionaria o de equilibrio que se produce a los treinta años de existencia del seguro. En razón de que la cantidad de nuevos pensionados se incrementa año a año, en forma acelerada, y es siempre menor en un escalón que en el siguiente, este sistema de prima media escalonada prevé recaudos mayores que los necesarios para la re serva matemática. Para hacer frente a la creciente demanda de pensio- nes el Decreto 3041 de 1966 (Artículo 33) estableció las cotizaciones para cada quinquenio o escalón de cinco años así:

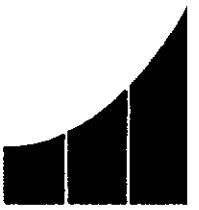


	Total %	Patrón %	Trabajador %	Estado %
1o. Quinquenio	6	3.00	1.50	1.50
2o. Quinquenio	9	4.50	2.25	2.25
3o. Quinquenio	12	6.00	3.00	3.00
4o. Quinquenio	15	7.50	3.75	3.75
5o. Quinquenio	18	9.00	5.50	4.50
6o. Quinquenio	22	11.00	5.50	5.50

3. ATEP : El régimen de este seguro es de reparto simple con capitales de cobertura. Esto significa que las cotizaciones cobradas deben ser suficientes para cubrir en cada año, las prestaciones en especie y en dinero, los gastos de administración, las prestaciones asistenciales, los capitales constitutivos de las pensiones otorgadas en el año, más los recargos indispensables para mantener suficientes las reservas de contingencias. (artículo 60 Decreto 3170 de 1974).

2. Análisis de la situación financiera del Instituto

Como se conoce, los problemas financieros y administrativos del ISS que se habían venido acumulando en la última década dieron orígen a la reforma consignada en el Decreto 1650 de 1977. En consecuencia, esta parte del informe hace un análisis de las finanzas del Instituto en los períodos anterior y posterior a la reforma.



La información básica que se utilizó en este estudio fué la ejecución presupuestal de ingresos y gastos de EGM, de IVM y de ATEP. Las tablas A1 y A2 del Anexo 1 a este capítulo presentan las estructuras presupuestales de la ejecución de ingresos y gastos del Instituto en el período 74 a 79, así como el presupuesto definitivo a junio 30 de 1980. Vale la pena aclarar que estos cuadros se refieren al presupuesto global, pero de ellos es fácil derivar el estado de ingresos y gastos del seguro EGM 1/. Además, las Tablas A3, A4, A5 y A6 transcriben las ejecuciones de ingresos y gastos de los seguros IVM y ATEP a precios corrientes y a precios constantes.

El manejo de ésta información requiere de especial cuidado, hay conceptos que no se mantienen uniformes a través del tiempo como por ejemplo, en el presupuesto del año 80, aparece en la parte de ingresos y específicamente en el rubro "Recursos del Balance " la parte del aporte extraordinario proveniente del Gobierno Nacional que no alcanzó a incorporarse en la ejecución del año 79. Simultáneamente, los gastos del año 80 contienen los de 1979 con cargo a los mencionados recursos.

1/ Los ingresos de EGM están constituídos en su mayor parte por sus respectivas cotizaciones; los gastos para este riesgo se obtienen de restar del total del presupuesto de gastos del Instituto, las pensiones e inversiones de las reservas de IVM y ATEP.



Por otra parte, hay incompatibilidad en las cifras cuando a partir de las tablas de ingresos y gastos de cada uno de los riesgos entregados por el mismo Instituto se trata de pasar al presupuesto global, el cual elimina las transferencias entre riesgos.

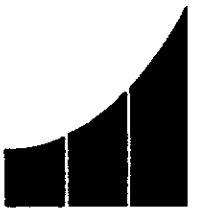
A. Antes de la Reforma

Los gastos de funcionamiento, han absorbido la mayor parte del presupuesto de gastos del Instituto. Según cifras presupuestales, en el año 74, los servicios personales, gastos generales y pagos de previsión social al personal del ISS, representaron el 56.2% del total de gastos y en 1978 el 61.2%. Aunque la ausencia de un sistema de costos ha hecho difícil la estimación de los gastos de administración y especialmente los de asistencia médica, atribuíbles a cada riesgo 1/, la mayor parte de los gastos mencionados son originados en el seguro EGM.

Ahora bien, las cotizaciones que el Instituto recibe de los patrones y empleados por concepto de EGM han sido siempre menores que los gastos en atención a la salud y administración. Para cubrir dicha diferencia en el año 73, el Decreto 1935 creó el Fondo de Solidaridad y Compensación

---

1/ La Ley establece un porcentaje de los riesgos IVM y ATEP para los gastos de administración; también contempla que una parte de dichos ingresos sea dedicado a prestaciones asistenciales. Sobre estos últimos gastos existe contradicción en cifras provenientes del mismo Instituto.



cuyos recursos provenían de las siguientes fuentes :

a. 12% de los ingresos de IVM 1/.
b. Del valor equivalente a la diferencia entre la tasa media obtenida como rendimiento efectivo de la inversión de las reservas y la tasa de interés técnico empleada en los cálculos actuariales.
c. De los excedentes de ATEP 2/.

Los recursos de éste fondo obviamente implicaban descapitalización de las reservas de los seguros económicos del ISS. La tabla 6 muestra el monto de las transferencias de IVM y ATEP al mencionado fondo durante los años 73 al 79. Si dichos valores se llevan a un valor futuro en 31 de Diciembre de 1979, a la tasa promedio de rendimiento de las reservas en cada año, se concluye que la descapitalización de las reservas a través de este sistema fué de un monto aproximado de $8.200 millones cifra equivalente a un 40% del nivel registrado en las reservas del ISS en el último día del año 79.

1/ Cotizaciones más rendimiento de inversiones.

2/ Cotizaciones más rendimiento de inversiones, menos valor actual de los capitales constitutivos de las respectivas pensiones decretadas en el ejercicio, menos valor de prestaciones asistenciales, menos gastos de administración.

TABLA 6

FONDO DE SOLIDARIDAD

(Millones de pesos corrientes)

Año	I V M		A T E P		Otros Ingresos 2/	Total Fondo	Rendimiento en el año 3/ %
	12% Ingresos	Diferencia 1/	Excedente	Diferencia 1/			
1973	170.0		169.3		41.7	81.0	20.93
1974	173.0		183.2		415.5	771.7	20.30
1975	237.7		199.8		66.2	503.7	15.97
1976	301.0	48.0	229.4	32.0	56.0	666.4	16.20
1977	404.4	92.2	421.8	25.6	166.4	1110.5	13.67
1978	542.5	84.3	559.1		233.0	1418.8	16.37
1979	240.4		192.7			433.1	

1/ Entre la tasa media actuarial y el rendimiento efectivo de las inversiones.
2/ El valor no gastado dentro del porcentaje asignado (8% sobre ingresos de cada riesgo) para administración.
3/ Rendimientos estimados de las reservas del I S S.

FUENTE : I S S .



Se identifican como posibles causas del déficit de EGM las siguientes:

1. Ampliación de la cobertura.
2. Encarecimiento de los servicios.
3. Ineficiencia del Instituto 1/.
4. Inexistencia de un sistema de costos que permita separar los gastos médicos y asistenciales de cada uno de los riesgos.

La implementación del seguro familiar y del seguro campesino 2/ en varios departamentos a partir de 1976 son hechos que inciden en la ampliación de la cobertura. La tendencia de ésta se observa a través del comportamiento de los índices de afiliados y protegidos en la tabla siguiente:

TABLA 7.

INDICES (Base 1974)

Año	Afiliados EGM	Protegidos EGM	Cotización real EGM	Gastos reales en Salud y Admón. 1/
1974	100.0	100.0	100.0	100.0
1975	104.9	104.7	109.4	109.8
1976	121.2	131.2	126.2	118.1
1977	131.0	142.5	129.7	128.8
1978	140.7	153.0	148.7	145.9
1979	146.4	159.6	163.9	155.7

1/ Incluye servicios personales, gastos generales, transferencias de funcionamiento, prestaciones económicas EGM e inversión física.

FUENTE : Tabla 1, Anuarios ISS y Tablas A1 y A2 del anexo 1 a este capítulo.

1/ Los riesgos de IVM del Seguro Social. ob-cit.

2/ El seguro familiar atiende las necesidades de la familia mediante una cotización adicional del 5% y el campesino también atiende la salud de toda la familia.



De otro lado, al relacionar estos crecimientos con los de las cotizaciones EGM y gastos en salud y administración se observa, que los protegidos crecen más rápidamente que los afiliados; las cotizaciones reales más que los gastos reales y estos dos más que los afiliados; también, tendencias crecientes tanto en las cotizaciones como en los gastos por afiliado, pero dado que el nivel absoluto inicial de gastos fué muy superior al de cotizaciones, el déficit en términos absolutos reales por afiliado y por protegido han sido decrecientes (ver Tablas 8,9 y 10).

El decrecimiento de los déficit per cápita significa o un aumento de la productividad manteniendo o mejorando la calidad ó un deterioro en la calidad de los servicios producido por el bajo gasto. En el caso de ISS, hechos tales como la prolongada espera para consultas y cirugías; las conquistas de las convenciones colectivas tales como la obligación del médico de atender tan solo un número fijo de consultas por hora, la incapacidad del ISS para fijar el horario y el lugar de trabajo del médico, sueldos superiores al nivel del mercado especialmente para las ocupaciones administrativas, un sinnúmero de regímenes prestacionales 1/ etc., sugieren que el decrecimiento del gasto per cápita ha ido en detrimento de la productividad, eficiencia y calidad del servicio.

1/ Cada prestación (prima, subsidio, auxilio) tenía un régimen diferente dependiendo de la ocupación, del lugar, tiempo trabajado, etc.

TABLA 8

COTIZACIONES EGM Y GASTOS EN SALUD Y ADMINISTRACION

Año	Cotizaciones EG y M $	Total Gastos 1/ $	Diferencia $	Diferencia Indice Base 74 = 100
1973	2156.3	3278.5	-1.122.2	115.5
1974	2286.2	3258.1	- 971.9	100.0
1975	2500.4	3576.3	-1.075.9	110.7
1976	2885.1	3847.5	- 962.4	99.0
1977	2965.0	4192.3	-1.227.3	126.3
1978	3400.0	4753.0	-1.353.0	139.2
1979	3748.1	5095.7	-1.347.6	139.0
1980 2/	3800.1	4955.6	-1.155.5	118.9

FUENTE : Tablas A1 y A2 del anexo 1ae de este capítulo.

$: Millones pesos 75 (IPC empleado)

1/ Servicios personales, gastos generales, pagos previsión social al personal del Instituto, prestaciones económicas de EGM e inversión física. No incluye fondos.

2/ Cifras presupuesto Junio 30. Como se verá más adelante, los gastos presentan subestimación.

TABLA 9

COTIZACIONES EGM Y GASTOS EN ADMINISTRACION Y SALUD POR AFILIADO

(Pesos de 1975)

Año	Cotizaciones $	Gastos $	Diferencia	
			$	Indice Base 74 = 100
1974	1924.4	2742.5	-818.1	100.0
1975	2006.7	2870.2	-863.5	105.5
1976	2003.5	2671.9	-668.3	81.7
1977	1905.4	2694.1	-788.7	96.4
1978	2033.0	2842.0	-809.0	99.0
1979	2154.2	2928.7	-774.5	94.7
1980	2120.5	2765.2	-644.7	78.8

FUENTE : Tabla anterior y Tabla 1. Estimación de los afiliados en el año 80 según FEDESARROLLO.

TABLA 10

COTIZACIONES EGM Y GASTOS EN SALUD Y ADMINISTRACION POR PROTEGIDO

(Pesos de 1975)

Año	Cotizaciones EGM $	Gastos $	Diferencia $	Diferencia Indice base 74=100
1974	1403.0	1999.0	-596.0	100.0
1975	1465.5	2096.0	-630.5	105.8
1976	1349.1	1799.1	-450.0	75.5
1977	1277.2	1805.9	-528.7	88.7
1978	1364.0	1906.8	-542.8	91.1
1979	1440.1	1958.8	-518.7	87.0

FUENTE : Tabla 9 y Anuarios I S S.





Por otra parte, la tabla siguiente dá una idea de los gastos por protegido en la Caja de Previsión, en el ISS y en la Caja de Previsión de Comunicaciones. Sistemáticamente el del Instituto ha estado un poco por encima de Caprecom; esta última no solo presta un mejor servicio, sino tiene también costos más bajos sugiriendo relativa ineficiencia del Instituto.

TABLA 11

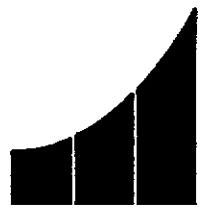
GASTO ANUAL DE FUNCIONAMIENTO POR PROTEGIDO

PARA TRES INSTITUCIONES

(Pesos Corrientes)

Año	Caja Nacional	CAPRECOM	I S S
1976	3334.00	1790.00	1959.40
1977	4531.00	2395.00	2604.00
1978	6058.00	3100.00	3326.00
1979	7658.00	3980.00	4260.00

FUENTE : Caja Nacional, CAPRECOM, I S S.

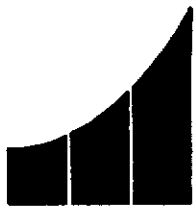


La inexistencia de un sistema de costos que permita saber cuál es la parte de los gastos de administración y salud realmente atribuíbles a cada riesgo, posiblemente incide en la magnitud del déficit EGM. Entre 1975 y 1978, los pensionados por ATEP crecieron en un 59%, la pensión en un 63% en términos reales y las transferencias de administración y salud aEGM en un 10% real según la estimación más alta proveniente del Instituto. Si los pensionados de ATEP han crecido tanto, es de esperarse un crecimiento similar de los gastos en salud para éstos; es muy probable entonces que las transferencias a EGM fueran bajas en este período. Sin embargo, parte de éste problema se contrarrestó con fondo de solidaridad.

Ahora bien, además del déficit EGM hay otros factores 1/ que agravan la situación financiera de largo plazo del Instituto. Ellos son:

1. Subestimación de la esperanza de vida al nacer en el modelo inicial básico.
2. Mayor velocidad en el crecimiento de la cobertura con relación a la que inicialmente se predijo. Según la proyección debería haber 800.000 afiliados en 1979 y en la práctica había 1'672.000.
3. El no cumplimiento de las obligaciones previstas para los aportes.

1/ Los riesgos de IVM del ISS, op-cit.



Según el Decreto 3041 de 1966, la revisión de tarifas de IVM se haría cada cinco años y además en el total de las tarifas establecidas se tenía en cuenta la participación de Estado. El Decreto 0433 de 1971 eliminó el aporte del Gobierno y los ajustes periódicos de las tarifas han sido retrasados en forma considerable. La diferencia entre la cotización IVM vigente en 1980 y la planeada para la misma fecha es del orden de 7.5 puntos porcentuales.

4. El bajo rendimiento de las inversiones en reservas.

5. El reajuste automático de las pensiones.

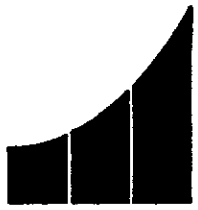
B. La Reforma

El Decreto 1650 de 1977 contempla la reestructuración del ISS y tiene como objetivos básicos:

1. Separación de los seguros económicos de los de salud para garantizar la integridad de las reservas de los primeros.

2. La reorganización de los seguros médicos.

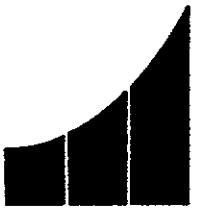
Para lograr el primer objetivo, la reforma plantea la abolición del fondo de solidaridad y la contratación del manejo de las reservas del ISS con la Compañía de Seguros La Previsora S.A.



Con relación al segundo, pone en marcha un sistema similar al empleado por el Sistema Nacional de Salud, en el cual existen diferentes niveles de atención según la complejidad de la dolencia con el fin de hacer más eficiente la utilización de los recursos humanos y físicos. La implementación de la Reforma solo se inicia a mediados de 1979. Es así, como para lograr el segundo objetivo entre las acciones se destacan la formulación y reglamentación de un nuevo régimen de personal que define una planta técnica y una nueva estructura de salarios. Este trabajo arrojó como resultado la necesidad de prescindir de más de 2.000 trabajadores, lo cual no ha sido fácil de llevar a cabo por razones de orden laboral. Sin embargo, con ésta restricción algo se ha logrado hasta el momento.

De otro lado, se ha iniciado la descentralización de algunas funciones administrativas como la compra y adquisición de medicamentos e implementos en general.

En síntesis a través de diversos mecanismos se busca racionalizar los gastos de EGM, para así subsanar su déficit y empezar nuevamente a fortalecer las reservas de IVM. A continuación se realiza un análisis de la forma como se ha atacado el problema financiero y sus primeros resultados.



C. Después de la Reforma

La Tabla 12 presenta para un año anterior a la reforma y para los dos siguientes, las magnitudes del déficit global de EGM y su forma de financiamiento. Se observa que dicho déficit expresado como porcentaje de la cotización bajó de un 39.8% en 1978 a un 36.0% en el 79 y a un 30.4% en 1980 según cifras presupuestales. Esta reducción se explica por un crecimiento superior en las cotizaciones que en los gastos.

Si se descomponen los gastos, se observa que a pesar de las nuevas medidas en materia de relaciones industriales, personal sobrante en el año 79, los servicios personales registran incrementos reales, del 16%. Esto es explicable en parte, por el incremento salarial ordenado para todo el gobierno en Abril del 79 y por otra, por la poca efectividad que tuvieron los despidos por acción del sindicato. En 1980, según presupuesto a Junio 30, se registró un decremento real respecto del nivel alcanzado en 1979; sin embargo, disposiciones tales como el aumento salarial a los empleados que no se han ubicado en la nueva planta y la misma renuencia del sindicato, hacen prever que la ejecución a Diciembre sea superior a la de 1979. Es decir, del lado de gastos de personal, no habrá reducciones significativas.

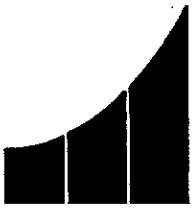


TABLA 12

DEFICIT Y SU FINANCIAMIENTO

	1978	1979	1980
A. Cotizaciones EGM ($)	6.394.9	8.733.0	11.062.0
B. Gastos Salud y Administración ($)	8.940.4	11.873.2	14.425.4
a) Servicios Personales ($)	4.503.0	6.344.0	6.630.0
b) Gastos Generales ($)	2.796.1	3.462.7	4.156.0
c) Transferencias ($)	992.7	1.274.6	2.283.4
d) Prestaciones Económicas EGM($)	514.9	627.0	700.0
e) Inversión Física ($)	133.7	164.9	656.0
C. A-B Diferencia ($)	-2.545.5	-3.140.0	- 3.363.4
C / A %	39.8%	36.0%	30.4%
Financiamiento de la Diferencia			
D. Fondo de Solidaridad ($)	1.418.8	433.1	-
D / C %	55.7%	13.8%	
E. Aportes IVM y ATEP ($)	627.0	980.0	2.348.0
E / C %	24.6%	31.2%	70.0%
F. Aportes Gobierno Nacional 1/	431.4	1.615.0	616.0
F / E %	16.9%	51.4%	18.3%
G. Otros 2/	468.3	111.9	399.4

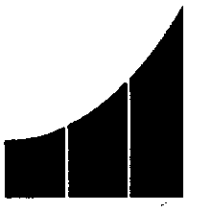
1/ Para funcionamiento sin incluír Fondos.
2/ Ingresos de explotación, recursos del balance, deuda flotante, etc.
$ Millones pesos corrientes.



De otra parte, los gastos generales apenas crecieron al ritmo de la inflación en el año 79 y para 1980, se proyecta que alcancen un nivel real similar al de 1978. Una restricción de gastos tales como droga y medicamentos con el fin de cambiar los sistemas tradicionales de compras, puede ser beneficioso en el mediano plazo pero con elevados costos sociales en el corto plazo.

En resúmen, el bajo crecimiento de los gastos en 1979 es atribuible al rubro " gastos generales ". Según proyecciones expresadas en el presupuesto de la entidad, el bajo crecimiento de los gastos en 1980, se deberá al decremento real de servicios personales y gastos generales.

En la Tabla 12 también se observa la forma de financiamiento del déficit. En 1979, el porcentaje del déficit que se cubría con Fondo de Solidaridad pasa de un 56% a un 14.0%; pero en su reemplazo crece apreciablemente el porcentaje financiado con aportes del Gobierno Nacional, que pasa de un 17% a un 51% y los aportes IVM y ATEP, pasan de un 25% a un 31%. Es decir el déficit de EGM en 1979 se financia con un aporte extraordinario del gobierno y con mayores aportes o transferencias de IVM y ATEP por gastos de administración y asistencia médica.



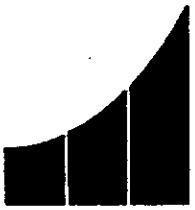
En 1980, según presupuesto definitivo del Instituto a Junio 30, el déficit se financia ya no en su mayor parte con aportes del Gobierno Nacional sino con el incremento de las transferencias IVM y ATEP a EGM para gastos de salud y administración las cuales pasan a representar el 70% del déficit. De estas transferencias, algo más del 60% corresponde al excedente de ATEP, que antes de la reforma pasaba a formar parte del fondo de solidaridad, el cual como se mencionó anteriormente financiaba también gastos de funcionamiento.

En resúmen, los cambios más importantes en la financiación del déficit después de la reforma son:

a. La disminución en gran medida de las transferencias de IVM. En consecuencia las reservas de este seguro económico, se afectan mucho menos que cuando existió el Fondo de Solidaridad.

b. Por el contrario, las transferencias de ATEP se aumentaron considerablemente en el presupuesto de 1980 es decir, éstas constituyen la principal fuente de recursos para financiar el déficit.

A la luz de los principios básicos del financiamiento de la seguridad social, el aporte del Gobierno Nacional implica efectos que empeoran la distribu-



ción del ingreso. Por otra parte, el traslado del excedente de ATEP parece ser financieramente sano siempre y cuando no sea a costa de las reservas adecuadas y además en la cuantía sustentada por un sistema de costos previamente establecido.

El análisis financiero anterior, también se realizó, en la Regional de Boyacá con idénticos resultados, lo cual confirma la política financiera seguida por la entidad. (Ver anexo 2 a éste capítulo).

La Tabla 13 presenta el porcentaje que de las cotizaciones de IVM y ATEP ha pasado a salud y administración, bien sea a través del Fondo de Solidaridad o de transferencias directas. Se observa, que el porcentaje baja en el período post-reforma pero se ubica en un nivel algo inferior al de 1975.

De otra parte, la Tabla 14 presenta las inversiones de IVM y ATEP expresadas en porcentaje de sus ingresos :

- Para el caso de IVM, se observa el decrecimiento paulatino de la relación desde 1974 a 1978, seguido por un leve aumento en los años 79 y 80. Dicha relación en estos dos años, todavía dista muy lejos de la registrada en los primeros años de la serie, y es consecuencia de la mayor importancia que van tomando las pensiones en el total de ingresos.

TABLA 13

APORTES DE IVM Y ATEP A SALUD Y ADMINISTRACION

COMO PORCENTAJE DE SUS COTIZACIONES

(Millones de pesos corrientes)

Año	Aportes a Salud y Admon (a)			Fondo de Solidaridad (b)			Total Aportes a + b			Cotizaciones			Total Aportes / Cotización %		
	IVM 1/	ATEP 2/	Total	IVM 3/	ATEP 4/	Total	IVM	ATEP	Total	IVM	ATEP	Total	IVM	ATEP	Total
1974	123	116	239	173	183	356	296	299	595	1.241.4	414.5	1.655.9	23.8	72.1	35.9
1975	166	125	291	238	200	438	404	325	729	1.620.3	528.4	2.148.7	24.9	61.5	33.9
1976	210	166	376	349	229	578	559	395	954	1.974.1	692.8	2.666.9	28.3	57.0	35.8
1977	279	181	460	496	422	918	775	603	1.378	2.738.5	978.6	3.717.1	28.3	61.6	37.1
1978	369	258	627	626	559	1.185	995	817	1.812	3.689.8	1.258.0	4.947.8	27.0	64.9	36.6
1979	464	516	980	240	192	432	704	708	1.412	5.062.4	1.707.3	6.769.7	13.9	41.5	20.9
1980*	769	1.579	2.348	-	-	-	769	1.579	2.348	6.171.0	2.191.0	8.362.0	12.5	72.1	28.1

* Presupuesto a Junio 30.

1/ Gastos de Administración y prestaciones asistenciales

2/ Gastos de Administración , Salud Ocupacional, Aportes programas de rehabilitación y otras prestaciones asistenciales.

3/ 12% de los ingresos más la diferencia entre tasa de rendimiento y tasa actuarial

4/ Excedente de ATEP más la diferencia entre tasa de rendimiento y tasa actuarial

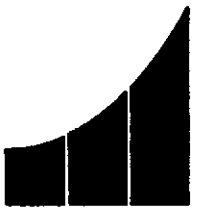
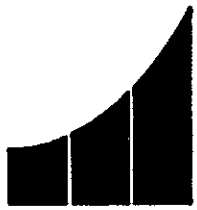


TABLA 14

RELACION INVERSIONES / COTIZACIONES + RENDIMIENTOS %

Año	IVM	ATEPs
1974	56.9	11.4
1975	49.3	20.6
1976	49.0	18.1
1977	36.9	14.0
1978	29.9	19.3
1979	32.5	28.2
1980	34.7	13.6

FUENTE : Cuadros A1 y A2 del Anexo 1 a este capítulo.



- Para el caso ATEP, la relación resulta muy variable a lo largo del tiempo. En el año 80 baja con respecto al nivel registrado en 1979, reflejando en cierta forma la desviación de un mayor excedente de ATEP para financiar gastos en salud. Si dicha desviación ha ido en detrimento de las " reservas adecuadas" no es fácil de saber; es de esperarse que los gastos en salud de ATEP hayan crecido, pero debido a la inexistencia de contabilidad de costos, tampoco es posible saber si éstos traslados financian por exceso o por defecto los costos médico-asistenciales de este seguro.

3. Proyecciones

El objetivo de ésta parte es estimar el déficit de funcionamiento de la entidad (EGM), su forma de financiamiento e implicaciones en el gasto del gobierno nacional en los próximos cinco años.

Las proyecciones de la situación financiera de los riesgos de largo plazo (pensiones de IVM y ATEP), no se realizan en este informe en consideración a :

a. La información básica de que se dispone en el momento es inadecuada



para el riesgo de IVM. Por ejemplo, no se conoce la estructura de edades de la población actualmente afiliada.

b. Por lo anterior, el ISS ha diseñado un modelo matemático actuarial que permite cuantificar el número de pensionados hacia el futuro, el costo pensional esperado y por ende establecer nuevas cotizaciones.

c. El D.N.P. en su estudio " Análisis de la Problemas Financieros de corto plazo del ISS, presenta proyecciones de ingresos y egresos de los seguros IVM y ATEP al año 2.000. Se concluye de estas proyecciones que solo hasta el año 1.990 se presentará déficit de Tesorería, esto significa, que a partir de este año el gasto en pensiones superará los ingresos corrientes de estos dos riesgos.

Si se continúa financiando el déficit de EGM, de la forma que se anotó, es de todas maneras claro, que por lo menos en el próximo quinquenio las cotizaciones y las reservas de IVM garantizan el pago de las pensiones. Se espera que los resultados del modelo que trabaja actualmente el ISS permitan un replanteamiento del régimen financiero de IVM con el fin de atacar las causas que están provocando la acumulación de un déficit actuarial de grandes proporciones.



Proyecciones del déficit de EGM y de su financiamiento

Los supuestos básicos utilizados en esta proyección son:

1. A pesar de que se están tomando medidas con miras a mejorar la eficiencia del ISS, las proyecciones no suponen un incremento de productividad; por lo tanto si éste se logra, el déficit proyectado estará sobreestimado.
2. Las actuales transferencias de IVM y ATEP a EGM por concepto de administración y servicios de salud se consideran aproximadas a la realidad. El estudio de costos correspondiente deberá probar esta hipótesis.

Ahora bien, de conformidad con los supuestos enunciados, los pasos seguidos para la proyección del déficit EGM y su financiación fueron los siguientes. (Ver Tabla 15).

1. Ajuste de una línea de tendencia a los datos de cotizaciones reales EGM.
2. Estimación del déficit real global como porcentaje de la cotización EGM. Este porcentaje se mantuvo casi constante (40%) en el período 74-78. En los años post-reforma bajó considerablemente (a 36% en 1979 y a 30% en 1980). Pero como se analizó antes, estos dos años son atípicos por la restricción que han tenido algunos rubros importantes como gastos generales en perjuicio de la calidad del servicio en los dos años; además los gas

TABLA 15

PROYECCIONES DEL DEFICIT Y SU FINANCIAMIENTO
(Millones de Pesos 1975)

Año	Déficit Global 1/	Administración IVM 2/	Administración ATEP 3/	Excedente ATEP Ingresos 4/	Pensiones	Reservas 5/	FPSI 6/	Admon/ATEP	Atención Salud ATEP	Excedente del Déficit a financiar Con Presupuesto Nacional ó cotización adicional de EGM 7/
1981	1698.2	101.2	37.8	945.3	230.3	189.4	40.2	37.8	447.1	1111.6
1982	1808.3	106.8	40.4	1009.2	249.1	205.5	42.4	40.4	471.8	1189.3
1983	1918.4	112.2	42.9	1073.1	267.9	221.6	44.6	42.9	496.1	1267.1
1984	2028.4	117.9	45.5	1137.0	286.7	237.6	46.8	45.5	520.4	1344.6
1985	2128.5	123.4	48.0	1200.9	305.6	253.7	49.1	48.0	544.5	1412.6

1/ A la diferencia entre cotización EGM y gastos en atención a la salud y administración se le sumó el 1% de las cotizaciones EGM para el fondo de promoción de la salud.
2/ 3 1/2 % de la cotización y rendimientos de IVM
3/ 4% de la cotización y rendimientos de ATEP
4/ Cotizaciones más rendimientos
5/ Inversión neta del período
6/ 5% de la cotización ATEP
7/ Este excedente equivale a subir la cotización EGM en aproximadamente 1.8%.





tos de personal en el presupuesto a Junio 30 de 1980 están subestimados. El déficit se estimó entonces aplicando el 40% a la proyección de la cotización EGM.

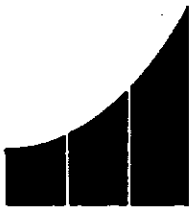
3. Como en los gastos correspondientes a la estimación del déficit global no estaban incluídos los que tiene que sufragar el Instituto por cuenta del Fondo de Promoción de la Salud, se adicionó entonces al déficit ya obtenido el 1% de la cotización proyectada EGM.

4. Una vez cuantificado el déficit se procedió a calcular su financiación así:

   a. Ajuste de líneas de tendencia a los rendimientos de inversión más las cotizaciones reales de IVM y ATEP por separado. Con base en dichas ecuaciones se hicieron proyecciones de ingresos de estos seguros.

   b. A los ingresos de IVM proyectados se les aplicó el 3.5% que según el Decreto 1650 de 1977 debe destinarse a administración de éste seguro.

   c. A las proyecciones de ingresos de ATEP igualmente, se les aplicó el 4% que según el mismo decreto debe sufragar gastos de administración del seguro respectivo.



d. Estimación del excedente de ATEP, bajo el supuesto de que este corresponde a los costos de salud de sus beneficiarios y por consiguiente debe trasladarse a EGM. Se obtuvo después de ajustar líneas de tendencia a las siguientes variables:

1. Principales ingresos de ATEP
2. Pensiones de ATEP
3. Inversiones.

Además a las cotizaciones proyectadas de ATEP se les aplicó el 5% para obtener el monto de recursos que este seguro debe prever para financiar el Fondo de Promoción de la Salud Industrial.

En conclusión, el excedente de ATEP se proyectó así: Proyecciones (cotizaciones + rendimientos de inversión) - Proyecciones (pensiones + inversiones + gastos de administración + 0.05 de las cotizaciones para Fondo de Salud Industrial).

e. Finalmente, al déficit global se le deducen las transferencias por gastos de administración de IVM y ATEP y excedente de ATEP. La diferencia que resulta constituye el déficit de EGM 1/, al cual hay que buscarle solución. Las alternativas para subsanarlo son:

1/ Este déficit puede disminuírse en el evento poco probable de mejoras en productividad a raíz de la reforma administrativa.



a. Incremento de la cotización EGM, aproximadamente en 1.8%.

b. Recursos de Presupuesto Nacional.

c. Una combinación de las dos anteriores.

En todo caso, el Presupuesto Nacional debe prever como mínimo los recursos ordenados por el decreto de reestructuración para financiar los Fondos de Promoción de la Salud y de la Salud Industrial. La Tabla 16 presenta la estimación de estos recursos y la magnitud total de las erogaciones que tendría que hacer el Presupuesto Nacional en el caso de no subir la cotización EGM.

TABLA 16

PROYECCIONES DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

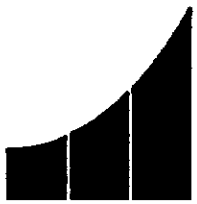
PARA FINANCIAR ISS

(Millones de pesos constantes de 1975)

Año	Fondo de promoción y desarrollo de la salud 1/	Fondo promoción de la salud industrial 2/	Para financiar déficit EGM 3/	Total
1981	41.6	40.2	1111.6	1193.4
1982	44.3	42.4	1189.3	1276.0
1983	47.0	44.6	1267.1	1358.7
1984	49.7	46.8	1344.1	1440.6
1985	52.4	49.1	1412.6	1514.1

1/ 1% de la cotización EGM
2/ 5% de la cotización ATEP
3/ En caso de no subir la cotización EGM en 1.8% adicional.

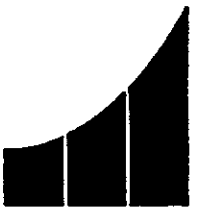




4. RECOMENDACIONES

1. Las transferencias de los seguros IVM y ATEP a EGM por concepto de administración y especialmente de salud, deben ser sustentadas por un estudio de costos. Esta base técnica garantiza por una parte, que los gastos de funcionamiento causados por IVM y ATEP no incidan en el déficit de EGM y por otra, la integridad de las reservas de los seguros económicos. A través del análisis se hizo especial hincapié en los gastos asistenciales de ATEP. Hechos tales como el aumento acelerado de pensiones, observación directa, opiniones de funcionarios del Instituto, etc., indican que posiblemente estos gastos representan una parte importante en el total de costos asistenciales del ISS.

   De acuerdo con lo anterior la estimación de los gastos asistenciales de ATEP, estuvo por debajo de la realidad antes de la implementación de la reforma. Esta subestimación estuvo compensada, no se sabe en que medida con la parte de ATEP que pasaba a fondo de solidaridad. En el año 80, estos gastos suben considerablemente. La disminución de las inversiones de ATEP en este año es preocupante aunque no se puede afirmar si llegarán a su nivel adecuado.



Los gastos de funcionamiento de IVM tienen menos importancia por cuanto los pensionados aportan a EGM el 2% de su pensión, además del 5% que aporta el Instituto a EGM en reemplazo del empleador. No obstante, el estudio de costos permitirá revisar estas tarifas.

2. En el supuesto de que el .55 %de la cotización de ATEP correspondiera a gastos de asistencia médica, según las proyecciones, aún todavía se presentaría déficit en el seguro EGM. Para solucionarlo surgen las siguientes alternativas :

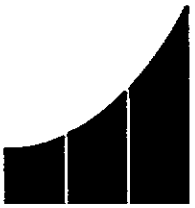
   a. Subir la cotización EGM en aproximadamente 1.8%

   b. Recursos del Presupuesto Nacional

   c. Una combinación de las dos anteriores

   De acuerdo con los principios generales del financiamiento de la Seguridad Social, planteados en la primera parte de este estudio, la primera alternativa sería muy conveniente. Sinembargo, esta solución puede no ser viable políticamente. Entonces se daría una combinación de las dos la cual podría ser :

   Subir en 1% la cotización EGM y el remanente del déficit podría ser asumido por el Gobierno Nacional, en la medida en que los nuevos sistemas de atención en salud y administrativos, mejoren la eficiencia actual.



ANEXO 1

TABLA A1

PRESUPUESTO DE INGRESOS DEL ISS. EJECUCION

	1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980 2/	
	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %
I. Ingresos Corrientes	3.724.3	83.2	4.875.2	83.6	6.556.8	88.8	9.005.4	88.3	11.860.7	85.6	15.998.1	85.2	20.346.9	81.6
A. Aportes, participaciones e Impuestos	3.707.0	82.8	4.850.8	83.2	6.515.7	88.2	8.957.7	87.8	11.774.1	85.0	15.896.1	84.7	20.261.2	81.2
1. Del Presupuesto Nacional	178.7	4.0	201.7	3.4	371.3	5.0	550.0	5.3	431.4	3.1	393.4 1/	2.1	837.2	3.4
2. Cotizaciones	3.528.3	78.8	4.649.1	79.8	6.144.4	83.2	8.407.7	82.5	11.342.7	81.9	15.502.7	82.6	19.424.0	77.8
a. IVM	1.241.4	27.7	1.620.3	27.8	1.974.1	26.7	2.738.5	26.9	3.689.8	26.6	5.062.4	27.0	6.171.0	24.7
b. ATEP	414.5	9.3	528.4	9.1	692.8	9.4	978.6	9.6	1.258.0	9.1	1.707.3	9.1	2.191.0	8.8
c. Eg y M	1.872.4	41.8	2.500.4	42.9	3.477.5	47.1	4.690.6	46.0	6.394.9	46.2	8.733.0	46.5	11.062.0	44.3
B. Ingresos de Explotación	17.3	0.4	24.4	0.4	41.1	0.6	47.7	0.5	86.6	0.6	102.0	0.5	85.7	0.4
II. Ingresos de Capital	751.3	16.8	958.2	16.4	828.4	11.2	1.191.5	11.7	1.991.6	14.4	2.773.3	14.8	4.594.7	18.4
A. Crédito	4.5	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Recursos del Balance	7.6	0.2	240.6	4.1	72.7	1.0	140.1	1.4	409.0	2.9	560.3	3.0	1.315.7 3/	5.3
C. Rendimiento de Inversiones Financieras	294.1	6.6	446.7	7.7	490.6	6.6	688.3	6.7	1.049.2	7.7	1.439.3	7.7	2.130.0	8.5
D. Venta de Valores	445.1	9.9	270.9	4.6	265.1	3.6	363.1	3.6	533.4	3.8	773.7	4.1	1.149.0	4.6
Total (I + II)	4.475.6	100.0	5.833.4	100.0	7.385.2	100.0	10.196.9	100.0	13.852.3	100.0	18.771.4	100.0	24.941.6	100.0

1/ No se alcanzaron a recaudar $ 1.522.1 millones

2/ Datos de presupuesto definitivo a Junio 30.

3/ El superávit de caja es de $ 1.130.0 millones

FUENTE : Informes de Contraloría e ISS. $ Millones de pesos corrientes.

TABLA A2

PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ISS. EJECUCION

	1974		1975		1976		1977		1978		1979 1/		1980 2/	
	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %	$	Participación %
I. Servicios Personales	1.321.0	32.6	1.840.0	33.3	2.203.3	31.3	3.267.4	32.9	4.503.0	33.2	5.951.3	33.4	7.023.5	28.1
1. Sueldos de personal de nómina.	939.3	23.2	1.248.5	22.6	1.462.1	20.8	2.121.9	21.4	3.000.6	22.2	3.587.5	20.1	3.845.7	15.4
2. Sueldos de supernumerario	29.5	0.7	40.3	0.7	44.0	0.6	88.5	0.9	155.1	1.1	232.3	1.3	154.3	0.6
3. Otros	352.2	8.7	551.2	10.0	697.2	9.9	1.057.0	10.6	1.347.3	9.9	2.131.5	12.0	3.023.5	12.1
II. Gastos Generales	773.0	19.0	1.079.5	19.5	1.520.1	21.5	2.070.2	20.9	2.796.1	20.7	3.151.7	17.7	4.466.6	17.9
1. Compra de servicios y droga	409.7	12.1	552.9	10.0	893.5	12.7	1.237.5	12.5	1.754.4	13.0	1.740.4	9.8	2.478.9	9.9
2. Materiales y suministros	159.3	3.9	259.4	4.7	313.6	4.4	409.4	4.1	625.0	4.6	698.3	3.9	987.7	4.0
3. Otros	123.0	3.0	267.2	4.8	313.0	4.4	423.3	4.3	416.7	3.1	713.0	4.0	1.000.0	4.0
III. Transferencias	698.2	17.3	1.095.4	19.7	1.542.2	21.9	2.610.4	26.2	3.943.8	29.1	5.202.1	29.1	8.556.5	34.2
1. I.V.M.	281.5	7.0	466.0	8.4	663.3	9.4	1.293.0	13.0	2.110.5	15.6	2.943.2	16.5	4.121.0	16.5
2. A TEP	87.4	2.2	106.4	1.9	160.8	2.3	252.6	2.5	325.7	2.4	465.5	2.6	600.0	2.4
3. EG y M	143.1	3.5	181.3	3.3	251.0	3.6	357.4	3.6	514.9	3.8	605.9	3.4	721.1	2.9
4. Fondos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60.9	0.3	683.0	2.7
5. Otros	186.2	4.6	341.7	6.1	467.1	6.6	707.4	7.1	992.7	7.3	1.126.6	6.3	2.431.4	9.7
IV. Inversión	1.266.4	30.3	1.515.1	27.4	1.780.6	25.2	1.978.8	20.0	2.301.7	17.0	3.500.0	19.6	4.885.0	19.6
1. I.V.M.	957.1	23.7	1.254.9	22.7	1.461.3	20.7	1.605.0	16.2	1.884.0	13.9	2.810.3	15.8	3.388.0	13.6
2. ATEP	49.6	1.2	129.5	2.3	129.9	1.8	144.0	1.5	284.0	2.1	524.8	2.9	841.0	3.4
3. Construcciones	219.7	5.4	130.7	2.4	189.4	2.7	229.8	2.3	133.7	1.0	164.9	0.9	656.0	2.6
V. Deuda Pública	25.4	0.6	3.1	0.1	5.3	0.1	-	-	-	-	-	-	10.0	-
Total (I + II + III + IV + V)	4.044.0	100.0	5.533.1	100.0	7.051.5	100.0	9.926.8	100.0	13.544.6	100.0	17.805.1	100.0	24.941.6	100.0

1/ Incluye vigencias expiradas por $ 168.6 millones

2/ Datos de presupuesto definitivo a junio 30. Incluye presupuesto vigencias Expiradas por 873 .8 millones.

FUENTE : Informes de Contraloría e ISS . $Millones de pesos .

TABLA A3

INGRESOS Y GASTOS DEL SEGURO ATEP

(Millones de pesos corrientes)

Año	Cotización	Rendimiento + Amortización Inversiones	Otros Ingresos 1/	Prestaciones Económicas	Gastos Administración	Otros Gastos 4/	Fondo Solidaridad	Inversión 6/
1974	414	21	-	87	35	81	183	49
1975	528	47	-	106	44	81	200	129
1976	693	25	-	161	58	108	229	130
1977	978	48	-	253	82	99	422	144
1978	1258	213	12	326	118	140	559	284
1979	1706	152	38	465	369	147	192	525
1980	2191	932	112 2/	600	1579 3/	220 5/	-	841

1/ Reintegros de pensiones
2/ Aporte Gobierno Nacional para Fondo Decreto 1650 de 1977.
3/ Incluye prestaciones asistenciales
4/ Salud ocupacional, prestaciones asistenciales y aporte al programa de rehabilitación
5/ Fondo Decreto 1650 de 1977
6/ Inversión más reinversión.

FUENTE : I S S.



TABLA A4

INGRESOS Y GASTOS DEL SEGURO IVM

(Millones de pesos corrientes)

Año	Recaudo Cotizaciones	Rendimiento Inversiones y Amortizaciones	Otros Ingresos 1/	Prestaciones Económicas	Gastos Administración	Otros Gastos 2/	Fondo Solidaridad	Inversión
1974	1.241	355	8	281	115	8	173	957
1975	1.620	658	1	466	158	8	238	1.255
1976	1.974	730	2	663	201	9	349	1.461
1977	2.738	994	22	1.293	270	9	496	1.605
1978	3.690	1.369	84	2.110	362	7	626	1.884
1979	5.061	2.031	171	2.943	201	263	240	2.810
1980	6.171	2.342	6	4.121	628	382	-	3.380

1/ Reintegro de pensiones
2/ Asistencia médica y aporte programa rehabilitación

FUENTE : I S S

TABLA A5

INGRESOS Y GASTOS DEL SEGURO ATEP

(Millones de pesos de 1975) 1/

Año	Cotización	Rendimiento y Reintegro Inversiones	Otros Ingresos	Prestaciones Económicas	Gastos Adición	Otros Gastos	Fondo Solidaridad	Inversión
1974	505.5	25.6	-	106.2	42.7	98.9	223.4	60.6
1975	528.0	47.5	-	106.0	44.0	81.0	200.0	129.5
1976	575.1	20.7	-	133.6	48.1	89.6	190.0	107.9
1977	618.2	30.3	-	159.9	51.8	62.6	266.7	91.0
1978	668.8	113.2	6.4	173.1	62.7	74.4	297.2	151.0
1979	732.2	65.2	16,3	199.6	158.4	63.1	82.4	225.3
1980	752.7	321.0	38.5	206.1	542.4	75.6	-	288.9

1/ Deflactor utilizado I P C empleado nacional Base 75 = 100

FUENTE : Tabla A3.



TABLA A6

INGRESOS Y GASTOS DEL SEGURO IVM

(Millones de pesos de 1975) 1/

Año	Recaudo	Rendimiento Inversiones + Reintegro	Otros	Prestaciones Económicas	Gastos Adición	Otros Gastos	Fondo Solidaridad	Inversión
1974	1.515.3	433.4	9.8	343.1	140.4	9.8	211.2	1168.5
1975	1.620.0	658.0	1.0	466.0	158.0	8.0	238.0	1255.0
1976	1.638.2	605.8	1.7	550.2	166.8	7.5	289.6	1212.4
1977	1.730.7	628.3	13.9	817.3	170.7	5.7	313.5	1014.5
1978	1.961.7	727.8	44.6	1121.7	192.4	3.7	332.8	1001.6
1979	2.172.1	871.7	73.4	1263.1	86.3	112.9	103.0	1206.1
1980	2.119.9	804.5	2.1	1415.7	215.7	131.2	-	1163.9

1/ Deflactor utilizado I P C empleado nacional Base 75 = 100

FUENTE : Tabla A4.



ANEXO 2

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

REGIONAL BOYACA



En desarrollo de este trabajo se realizó una visita a la Regional del ISS de Boyacá con el fin de conocer sobre el terreno, los primeros efectos de la reforma en el nivel local.

Las Tablas 1 y 2 de este anexo presentan los ingresos y gastos de la Regional de Boyacá para los años 1974, 1976, 1978 y 1980. Antes de analizar dichas cifras cabe señalar algunos cambios introducidos en la presentación y clasificación del presupuesto en el año 1979 :

a. A partir del año mencionado se incorporan en el presupuesto las cotizaciones de IVM y ATEP. Dicha modificación es de forma, pues así como se registra el recaudo en la parte de ingresos, también se hace y por el mismo valor en la parte de gastos y específicamente en "transferencias" del programa de Dirección y Administración General.

b. Algo similar ocurrió en el capítulo de Salud Ocupacional. En efecto, antes de 1979 la Administración Central del ISS, giraba los dineros necesarios para remunerar al personal encargado de supervisar en las empresas afiliadas lo relativo a seguridad industrial y accidentes de trabajo, sin que tales dineros fueran incorporados en el presupuesto de la regional. Desde el año 79, tanto el ingreso como el gasto se registra en el presupuesto de la regional.

c. El programa de "Coordinación Médica" estaba intregado al de "Dirección y Administración Superior" hasta 1978. A partir del año siguiente aparece como programa separado.

Ahora bien, depurando el presupuesto de 1980, con el fin dehacerlo comparable con los de



años anteriores, resultan las siguientes observaciones :

1. Las rentas propias del seguro EGM, es decir, las cotizaciones más algunos ingresos de explotación representan después de la implementación de la reforma un menor porcentaje del total de ingresos de la regional. Esto resulta si se compara la estructura porcentual del presupuesto de ingresos a Junio 30 de 1980 con la ejecución de los años anteriores (ver Tabla 3 de este anexo).

2. Lo anterior implica un sensible aumento en la participación de las transferencias de la administración central a la regional, y específicamente del ítem "aportes de IVM y ATEP a EGM para gastos de administración y servicios asistenciales". La participación de éstos en los ingresos ejecutados hasta 1978 había sido del orden de 3 a 4% y en lo programado para 1980 es de 35%, porcentaje superior al que resulta de sumar el correspondiente a Fondo de Solidaridad y a las mismas transferencias en el año 78.

   Esto refleja una vez más la forma como se financió el déficit de funcionamiento en el año 80 para todo el Instituto.

3. Las transferencias de la administración central a la seccional por concepto de Presupuesto Nacional registran también un considerable aumento en el presupuesto del año 80 con respecto a los anteriores, lo cual es reflejo de lo que pasó en el año 79. En efecto,



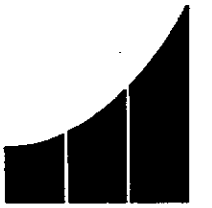
los recursos del Presupuesto Nacional que no alcanzaron a entrar en 1979 se incorporaron en los ingresos del año 80, en la partida de "recursos del balance" para financiar gastos de " vigencias expiradas" que constituyen gastos represados en el año 79.

Como se recordará, ésto no contradice lo observado para 1979 en el presupuesto global del Instituto y también aclara una vez más la forma como se financió el déficit de funcionamiento en dicho año.

4. En el año 80, casi 6% del presupuesto global de la seccional, se proyecta financiar con recursos provenientes de las regionales más pudientes a través del Fondo de Redistribución creado por el Decreto 1650 de 1977.

5. Los servicios personales reducen su participación en el total de los gastos programados para 1980 a un nivel parecido al de 1974 e inferior al registrado en 1978 en 20 puntos porcentuales. No obstante, si se toman cifras de ejecución a Junio 30, se tiene que los servicios personales en el año 80 siguen constituyendo casi el 60% del total de presupuesto de gastos. Esto sugiere lo mismo que se anotó para todo el Instituto; es decir, que el volumen de dichos gastos es prácticamente imposible de restringir en el corto plazo .(Ver Tabal 4 de esre anexo).

6. Decrecimiento real de los gastos proyectados para 1980 en drogas y medicamentos con respecto al nivel registrado en 1978. Sinembargo, a Junio 30 la ejecución de esta partida



había llegado casi a igualar la cifra programada para todo el año; implicando ó bien que en el segundo semestre no se está comprando drogas o bien que hubo necesidad de adicionar el presupuesto de esta partida en una proporción considerable.

7. En el año 80, el presupuesto para Dirección y Administración representa casi un 30% del total después de haberse situado alrededor de 16%. Este cambio no puede interpretarse como un aumento del personal administrativo mayor que el médico; pues puede ser efecto de la implementación de la nueva planta del Instituto donde sí existe suficiente claridad del límite administrativo-asistencial.

En resumen, lo observado en el presupuesto global de la Entidad en cuanto a forma de financiamiento del déficit en los años 79 y 80, servicios personales y gastos generales también se observó en el presupuesto de la regional de Boyacá. Ahora bien, en cuanto a puntos aclarados por observación directa se pueden señalar los siguiente :

a. Se reclasificó la gente de acuerdo con la nueva planta.

b. Hacia finales de Agosto cuando se realizó la visita, aún no se habían iniciado los cursos de capacitación para desempeñar las funciones reasignadas. En el caso concreto de Boyacá, dichos cursos son importantes, pues hubo gente que quedó ubicada en áreas muy diferentes a las anteriores.

c. El número de trabajadores antes de la reforma fué suficiente para la implementación de la nueva planta; o sea que ésta no dió lugar a despidos de personal.

d. Los médicos y el personal para-médico tienen como mínimo más horas de trabajo que antes. Fué difícil encontrar algún profesional de éstos contratado por menos de cuatro horas.

e. Pese a la nueva planta todavía existe gran dispersión de los salarios en una misma categoría y especialmente a nivel administrativo, lo cual claro está es producto del desorden pasado.

f. En las oficinas de la administración se observa baja productividad. En la parte asistencial, algunos usuarios entrevistados se quejaron de la lentitud del servicio, de la escasez de elementos y de la inercia e indolencia de las personas que atienden al público.

TABLA 1

PRESUPUESTO DE INGRESOS, ISS REGIONAL BOYACA

(Miles de Pesos)

	1974 Ejecución	1976 Ejecución	1978 Ejecución	1980 Presupuesto Definitivo	1980 Ejecución Junio 30
A. Cotizaciones	36.228	62.384	124.607	338.351	185.912
1. EG y M	36.228	62.384	124.607	187.788	95.304
2. IVM	-			111.074	56.687
3. ATEP	-			39.489	33.921
B. Transferencias	26.950	25.370	57.420	190.122	16.561
1. Fondo Solidaridad y Compensación.	23.770	22.190	54.285	22.063	-
Fondo de Redistribución				37.294 1/	1.414
2. IVM	360	360	315	97.367 2/	3.298
3. ATEP	2.820	2.820	2.820	5.062	-
4. Presupuesto Nacional	-	-	-	28.336	11.849
5. Presupuesto Nacional por Recursos del Balance	-	-	-		
C. Otros	2.647	2.110	7.475	4.969	1.657
Total	65.825	89.864	189.502	533.443	204.130

1/ $ 34.682 miles corresponden a administración y servicios asistenciales.
2/ $ 92.195 miles corresponden a administración y servicios asistenciales.

FUENTE : Regional I S S Boyacá.

Nota : Antes de 1979 las cotizaciones por IVM y ATEP no eran incorporadas en el Presupuesto.

TABLA 2

PRESUPUESTO DE GASTOS ISS REGIONAL BOYACA

(Miles de Pesos)

	1974 Ejecución	1976 Ejecución	1978 Ejecución	1980 Presupuesto Definitivo	1980 Ejecución Junio 30
A. Dirección y Administración General	10.011	17.654	31.319	247.850	89.964
1. Servicios Personales	6.651	11.323	21.216	34.083	14.137
2. Cotizaciones IVM y ATEP	-	-	-	150.713	52.568
3. Resto	3.360	6.331	10.103	63.054	23.259
B. Prestaciones Económicas	2.563	5.000	11.454	18.478	10.434
1. Subsidios de EG y M	2.563	5.000	8.163	13.185	7.943
2. Servicios personales por trámite y liquid. 1/			3.291	5.293	2.491
C. Asistencia Médica y Rehabilitación	49.117	78.542	148.477	218.448	78.587
1. Servicios personales	18.349	44.082	91.779	120.153	55.934
2. Compra servicios 2/	10.813	10.871	17.772 3/	22.006	1.385
3. Droga y medicamentos	3.600	8.905	7.725	7.000	6.817
4. Materiales y Suministros	2.577	5.289	7.092	17.958	9.636
5. Otros	13.778	9.395	24.109	51.331	5.088
D. Coordinación Médica 5/				1.645	700
1. Servicios Personales				1.597	641
2. Otros				50	59
E. Salud Ocupacional 6/				5.172	1.147
1. Servicios Personales				2.985	963
2. Otros				2.187	184
F. Otros 7/				41.850	17.287
Total	61.691	101.196 4/	191.251	533.443	198.119

1/ En 1974 y 1976 se incluía en el programa A
2/ De hospitales, laboratorios y médicos adscritos
3/ El 71% corresponde a servicios hospitalarios
4/ Reservas por $ 1.451 miles no están incluídas
5/ Antes de 1979 este programa estaba incluído en Dirección y Administración General
6/ Dicho programa antes de 1979 no se incorporaba en el Presupuesto de la Regional
7/ Inversión física y vigencias expiradas.

FUENTE : I S S Boyacá.

TABLA 3

PRESUPUESTO DE INGRESOS. ESTRUCTURA PORCENTUAL

REGIONAL ISS BOYACA

	1974 Ejecución	1976 Ejecución	1978 Ejecución	1980 Presupuesto Definitivo	1980 Ejecución	1980 Presupuesto Definitivo 1/	1980 Ejecución
A. Cotizaciones	55.0	69.4	65.8	63.4	91.1	49.1	84.0
1. EG y M	55.0	69.4	65.8	35.2	46.7	49.1	84.0
2. IVM				20.8	27.8		
3. ATEP				7.4	16.6		
B. Transferencias	40.9	28.2	30.3	35.6	8.1	49.6	14.5
1. Fondo de Solidaridad y Compensación	36.1	24.7	28.6				
Fondo de Redistribu - ción				4.1		5.8	
2. IVM	0.5	0.4	0.2	7.0	0.7	9.7	12.
3. ATEP	4.3	3.1	1.5	18.3	1.6	25.4	2.9
4. Presupuesto Nacional				0.9		1.3	
5. Presupuesto Nacional por Recursos del Balance				5.3	5.8	7.4	10.4
C. Otros	4.1	2.4	3.9	1.0	0.8	1.3	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Cuadro anterior y cálculos de FEDESARROLLO.

1/ Excluyendo del total las cotizaciones IVM y ATEP o sea sobre $ 382.879 miles.

TABLA 4

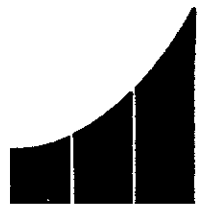
PRESUPUESTO DE GASTOS ISS REGIONAL BOYACA

ESTRUCTURA PORCENTUAL

		1974	1976	1978	1980			
					Presupuesto Definitivo	Ejecución	Presupuesto Definitivo 1/	Ejecucion 2/
A.	Dirección y Administración	16.2	17.5	16.4	46.5	45.3	25.7	29.3
	1. Servicios personales	10.8	11.2	11.1	6.4	7.1	9.0	11.1
	2. Transferencias IVM , ATEP				28.3	26.5		
	3. Resto	5.4	6.3	5.3	11.8	11.7	16.7	18.2
B.	Prestaciones Económicas	4.2	4.9	6.0	3.5	5.3	4.9	8.1
	1. Subsidio EG y M	4.2	4.9	4.3	2.5	4.0	3.5	6.2
	2. Servicios Personales 1/			1.7	1.0	1.3	1.4	1.9
C.	Asistencia Médica y Rehabilitación	79.6	77.6	77.6	41.0	39.0	57.9	60.4
	1. Servicios personales	29.7	43.6	48.0	22.5	28.2	31.8	43.8
	2. Compra de servicios	17.5	10.7	9.3	4.1	0.7	5.8	1.1
	3. Droga y medicamento	5.8	8.8	4.0	1.3	3.4	1.9	5.3
	4. Materiales y Suministros	4.2	5.2	3.7	3.4	4.7	4.8	7.3
	5. Otros	22.4	9.3	12.6	9.6	2.6	13.6	2.9
D.	Coordinación Médica				0.3	0.4	0.4	0.6
	1. Servicios Personales				0.3	0.3	0.3	0.5
	2. Otros					0.1	0.1	0.1
E.	Salud Ocupacional				1.0	0.6		
	1. Servicios personales				0.6	0.5		
	2. Otros				0.4	0.1		
F.	Otros				7.7	8.6	11.1	1.6
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1/ Sobre un total de 377.558; o sea excluyendo cotizaciones IVM ,ATEP y Salud ocupacional.
2/ Sobre un total de 127.766 ; excluyendo lo anteriormente mencionado.

FUENTE : Cuadro 3 y cálculos de FEDESARROLLO.



CAPITULO III

ANALISIS FINANCIERO DE LA CAJA NACIONAL NACIONAL DE PREVISION

1. Aspectos generales

La Caja Nacional de Previsión Social 1/ es un establecimiento público, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, esto es una entidad descentralizada con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, constituída con bienes y fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial; creada mediante la Ley 6 de 1945, a través de la Caja se otorgan las siguientes prestaciones:

a. Servicios médico-asistenciales, los cuales comprenden: Consultas médicas general y especializada, atención quirúrgica, obstétrica, suministro de medicamentos, servicio hospitalario, atención odontológica, servicio de medicina preventiva y rehabilitación, servicios paraclínicos de diagnóstico y tratamiento, laboratorio clínico, radiología, fisioterapia, inyectología, etc.

P

1/ Sus bases legales están dadas principalmente en la Ley 6/45, Ley 4/47 Ley 5/69, Decreto 3135/68, Decreto 434 de 1971, Ley 33/73, Decreto 446/73, Ley 12/75, Ley 43/75, Decreto 1221/76, Ley 4/76, Decreto 081/76, Ley 44/77.



b. Reconocimiento y pago de las siguientes prestaciones económicas: auxilio por enfermedad no profesional, auxilio por maternidad, indemnización por accidentes de trabajo, indemnización por enfermedad profesional, pensión de invalidéz, vitalicia de jubilación o vejez, pensión de sustitución y seguro por muerte.

Adicionalmente la caja según el Decreto 3118 de 1968 que creó el Fondo Nacional del Ahorro debe pagar las cesantías de los miembros de las Cámaras Legislativas, de la rama jurisdiccional, de la Contraloría General de la República, del Ministerio Público y de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Los empleados con derecho a pago de cesantías se estiman en cerca de 30.000. Según el artículo 17 del Decreto 434 de 1971 las entidades anotadas, deben consignar anualmente el valor de éstas cesantías en la Tesorería de la Caja Nacional de Previsión. Es decir se le asignó a la caja una función más, la de servir de intermediario del mismo gobierno para pagar las cesantías de algunas entidades dentro de un régimen de excepción.

A las anteriores prestaciones exeptuando la cesantía tienen derecho, tanto los afiliados como los pensionados. Sólo Bogotá tiene cobertura para la esposa e hijos menores de 12 años 1/, en consulta externa general y especializada.

1/ El servicio de extensión a los familiares ordenado por el Decreto 434 de 1971, no se está prestando.



Son afiliados forzosos a la Caja Nacional todos los empleados y trabajadores del orden nacional : ministerios, Departamentos Administrativos, entidades oficiales. Se exeptúan los empleados y trabajadores de los ministerios de Defensa y Comunicaciones que poseen sus respectivas Cajas de Previsión Social.

Son pensionados de la Caja Nacional de Previsión los empleados y trabajadores que han prestado sus servicios a la Nación durante 20 años continuos o discontinuos y cuya edad para jubilarse es de 55 para los hombres y 50 para las mujeres. Además son pensionados de la Nación, los expresidentes, los excombatientes de guerra, los maestros de toda la secundaria y primaria en el país; estos últimos por la Ley 43 de 1975 que nacionaliza la educación primaria y secundaria.

1.1 Cobertura

No existe en esta entidad una estadística confiable del número de afiliados. Se ha elaborado una estimación, con base en censos y otros indicadores de la misma caja. Urge diseñar un sistema estadístico que permita carnetizar con un código único a los afiliados y conocer su número en un momento dado. Las estadísticas de pensionados están sistematizadas y sus registros son más confiables. La siguiente tabla presenta una serie de éstos y sus relaciones.



Año	Número de Afiliados (1)	Δ%Anual	Número de Pensionados (2)	Δ%Anual	Total (1)+(2)	Relación (1)/(2)
1972	109.430		10.607		120.037	10.3
1973	116.204	6.2	12.390	16.8	128.594	9.4
1974	122.978	5.8	14.174	14.3	137.152	8.7
1975	129.752	5.5	15.354	8.3	145.106	8.4
1976	136.536	5.2	29.512	92.2	166.045	4.6
1977	143.300	10.4	29.998	1.6	173.297	4.8
1978	151.885	6.0	31.860	6.2	183.747	4.8
1979	160.305	5.5	33.440	5.0	193.745	4.8

FUENTE : Oficina de Planeación, Caja Nacional de Previsión.

La medida de la nacionalización de la educación explica el crecimiento en el número de pensionados en 1976 y en el número de afiliados en 1977. Este hecho, hace que el número de afiliados por pensionado baje de un promedio de 9 a un promedio de 4.8. Los cuadros del Anexo, A1, A2, A3 A4presentan el movimiento anual de pensiones 1976 - 1979 según tipo de pensión : jubilación, invalidez, viudez, tanto para los pensionados de las entidades propias de la caja como para los de la transferencia de Educación, Hacienda y Tesoro Nacional. El valor ejecutado por concepto de pensiones en el último quinquenio es como sigue:

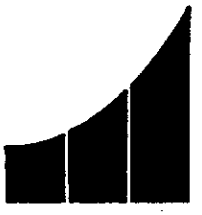
Año	Ejecución de Pensiones 1/ (Miles de $)	Δ % Anual de Pensiones
1975	603.167	--
1976	935.187	55.0
1977	1677.351	79.4
1978	2350.573	40.1
1979	2773.966	18.0

1/ Esta cifra no corresponde al valor real de las pensiones causadas ya que existe un represamiento en su pago por diversas razones.

Este crecimiento observado en los últimos años se debe al ingreso de nuevos beneficiarios y a los reajustes ordenados por ley. En la ejecución de éstos reajustes no se ha definido la fuente de financiamiento previamente, y como es obvio éstos terminan finalmente a cargo de presupuesto nacional.

1.2 Reajuste de pensiones

En la actualidad los reajuestes de pensiones se realizan de acuerdo a lo estipulado por la ley 4a. de 1976; según su artículo 1o. " Las pensio



nes se elevan en una suma fija igual a la mitad de la diferencia entre el antigüo y el nuevo salario mínimo más la mitad del incremento entre el antigüo y el nuevo salario mínimo mensual legal más alto, aplicado a la pensión. Lo anterior se expresa mediante la siguiente fórmula :

$$P_{t+1} = P_t + \frac{1}{2} (S_{T+1} - S_T) + P_t (\frac{1}{2}) A$$

Donde:

P_t = Pensión vigente

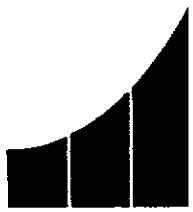
P_{t+1} = Pensión reajustada

S_t = Salario mínimo vigente

S_{t+1} = Salario mínimo reajustado

A = Porcentaje de aumento en el salario mínimo

La Ley 4a. prevé que el reajuste pensional no puede ser inferior al 15%; ninguna pensión puede quedar inferior al salario mínimo mensual más alto ni exceder a 22 veces su valor. En síntesis, el reajuste según esta ley, depende fundamentalmente de la frecuencia y del monto del reajuste del salario mínimo. Lo anterior incide de una manera en la distribución de las

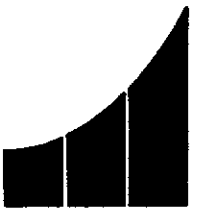


pensiones, acercando cada vez las altas a las bajas y aumentando el valor de las pensiones en relación directa al incremento del salario mínimo. Como es obvio la caja no ha cumplido con el pago de los reajustes oportunamente. El comportamiento de la pensión promedio en la Caja es :

Año	Pensión Promedia Anual ($ Corrientes)	△ %
1975	25.455	--
1976	31.688	24.4
1977	55.915	76.4
1978	73.778	31.9
1979	82.954	12.4 1/

1/ El reajuste correspondiente a Enero de 1979 no se pagó en este período.

Los promedios anotados no son indicadores del año respectivo, ya que involucran parte del reajuste de años anteriores, es decir son deudas por pagar de vigencias expiradas, que afectan los promedios reales.



De cualquier manera, es de notar que el promedio mensual de una pensión de la Caja Nacional en 1979 estaba alrededor de los 6.000 mensuales (entre $ 5.072 y $ 6.381 mensuales) . La distribución de las pensiones a Junio de 1980 dá una mejor idea de sus cuantías.

Pensiones entre 1/ (Miles $ Mens.)	Número de Pensionados	% del Número de Pensionados
Menos $ 3.000	150	.4
3.000 - 6.000	17.306	49.1
6.001 - 10.000	10.206	28.9
10.001 - 15.000	4.131	11.7
15.001 - 20.000	2.096	5.9
20.001 - 30.000	902	2.6
30.001 - 40.000	344	.9
40.001 - 50.000	79	.2
50.001 - 55.000	18	.1
55.001 - 60.000	14	.1
Total	35.246	

1/ El Anexo 5 presenta la tabla en detalle discriminada según pensiones nacionales, de Hacienda y Educación.



La pensión promedia es de $ 8.155. El 90% de las pensiones está por debajo de los $ 15.000 mensuales y el 80% por debajo de los $ 10.000.

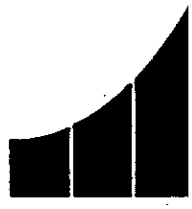
2. Análisis Financiero. Ejecución de ingresos y gastos en salud y en prestaciones económicas

2.1 Introducción

Existe gran dificultad para realizar un análisis financiero de la Caja. Los datos de contraloría no coinciden con los de la Caja en algunos casos, aún en datos de la misma Caja hay divergencias. Por otra parte, los cambios en la estructura presupuestal no permiten las comparaciones. De ahí que en varias ocasiones sea imposible lograr una explicación satisfactoria. Se observan con frecuencia comportamientos erráticos: bajas ejecuciones, especialmente de inversiones 1/ ; superávits presupuestales altos; en general se observa que en la elaboración del presupuesto no existen criterios técnicos, ni bases anteriores firmes. Todo lo anterior coexiste con una situación de crisis financiera permanente, déficits de tesorería, lo cual - lleva a permanentes solicitudes de recursos extraordinarios y modificacio

---

1/ En 1979, el Presupuesto de Inversión se ejecutó en un 50.8%; a Septiembre de 1980 se han ejecutado 41.8 millones de un presupuesto aprobado de 328.7 millones de pesos.



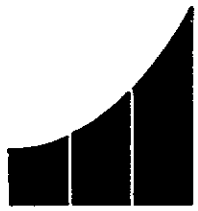
nes al presupuesto nacional. A continuación se realiza un análisis de la Ejecución de las principales fuentes de ingresos y de la utilización de estos recursos centrada en los dos tipos de prestaciones : Las médico-asistenciales y las económicas de largo plazo, a saber, las pensiones.

2.2 Estructura y ejecución de ingresos

El financiamiento de la Caja Nacional proviene por ley de tres fuentes principales:

a. De los aportes de sus afiliados y pensionados. Los aportes de afiliados, a su vez se clasificacn en cuotas de afiliación, que corresponden a la 1/3 parte del primer sueldo de los nuevos afiliados y en cuotas periodicas equivalentes al 5% de la nómina o del salario básico. Los pensionados contribuyen con el 5% del valor de su pensión.

b. De los aportes de entidades. Estos se discriminan en aportes patronales de afiliados forzosos correspondientes al 5% de los gastos de funcionamiento de las entidades descentralizadas , del sector central y de los aportes de afiliados facultativos. El Anexo 6 presenta el número de afiliados por entidades y el monto de los salarios sujetos a cotización.

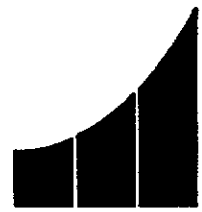


Los aportes de afiliados y de entidades constituyen las llamadas cotizaciones de afiliados y empresa dentro de un sistema clásico de Seguridad Social. Teóricamente, estas ascienden al 10% de la nómina de las entidades. Se dice teóricamente, porqué aquellas que aportan a la Caja lo hacen de manera muy irregular; las que definitivamente han dejado de cotizar se pueden observar en el Anexo 7 1/.

Se destaca el sector central, es decir, la mayoría de los ministerios, el Congreso, la Contraloría. Esta situación se corregirá en parte en 1981, con la solución de involucrar la cuota del sector central dentro de la partida de aportes del Estado.

Esta situación que incide de manera significativa en el déficit de la Caja se resume así para el período 1970 - 1979.

1/ D.N.P. Creación del Fondo Nacional del Pensionado.

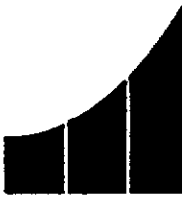


Año	Ingreso por cuotas de afiliados* (Millones $)	Ingreso por cuotas patronales (Millones $)	Diferencia
1970	132.2	36.5	95.7
1971	154.4	43.7	110.7
1972	194.7	45.9	148.8
1973	239.9	82.8	157.1
1974	299.3	90.9	208.4
1975	417.7	115.8	301.9
1976	499.0	108.4	390.6
1977	599.6	295.8	303.8
1978	893.0	400.2	493.0
1979	1110.0	610.0	560.0

FUENTE : Sección de Presupuesto. Caja Nacional.

: Se refiere a cuotas periódicas solamente.

Como mínimo los ingresos por cuotas patronales, deben igualar a los de afiliados. Sin embargo, en 1979 esa brecha llegó a $ 560 millo - nes. Varios informes sobre la Caja, han insistido en este punto sin mayores resultados. En resúmen, si la cotización teórica es del 10%, la real en 1979 sólo fué de 7.74%. Este hecho debe tenerse muy en cuenta en el replanteamiento de las cotizaciones por riesgos.

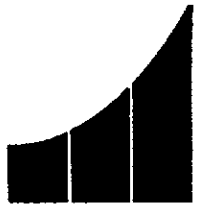


c. De los aportes de Presupuesto Nacional. Estos aportes que se transfieren a través del Presupuesto del Ministerio de Trabajo, se dirigen fundamentalmente al pago de pensiones. No obedecen a ninguna legislación específica y por tanto oscilan de manera variable , se modifican varias veces en el año. Pero es claro su crecimiento sostenido en el período analizado. La falta de reglamentación de éste aporte dá lugar a varias interpretaciones sobre su utilización.

El Estado como patrón debe aportar para el pago de pensiones, pero también lo deben hacer los afiliados y en las mismas proporciones que el sector privado y demás instituciones de Seguridad Social. Con éste criterio debiera definirse la cuota del Estado. El comportamiento de la ejecución de éstos aportes frente a la ejecución de pensiones ha sido el siguiente:

Año	Aporte del Presupuesto Nal. (Millones $)	△%	Pensiones 1/ (Millones $)	△%	Diferencia Presup.-Pensión
1975	619.8	---	603.2	---	+ 16.6
1976	924.6	46.1	935.2	55.0	- 10.6
1977	1690.1	82.7	1677.3	79.3	+ 12.8
1978	2199.0	30.1	2350.6	40.1	- 151.6
1979	2705.1	23.0	2734.0	16.3	- 28.9
A Sep. 1980	---	43.0	3564.0	30.3	+ 60.0

1/ Datos de Contraloría; según la Caja la ejecución de pensiones presenta pequeñas diferencias; la cifra de 1979 sí es muy diferente.

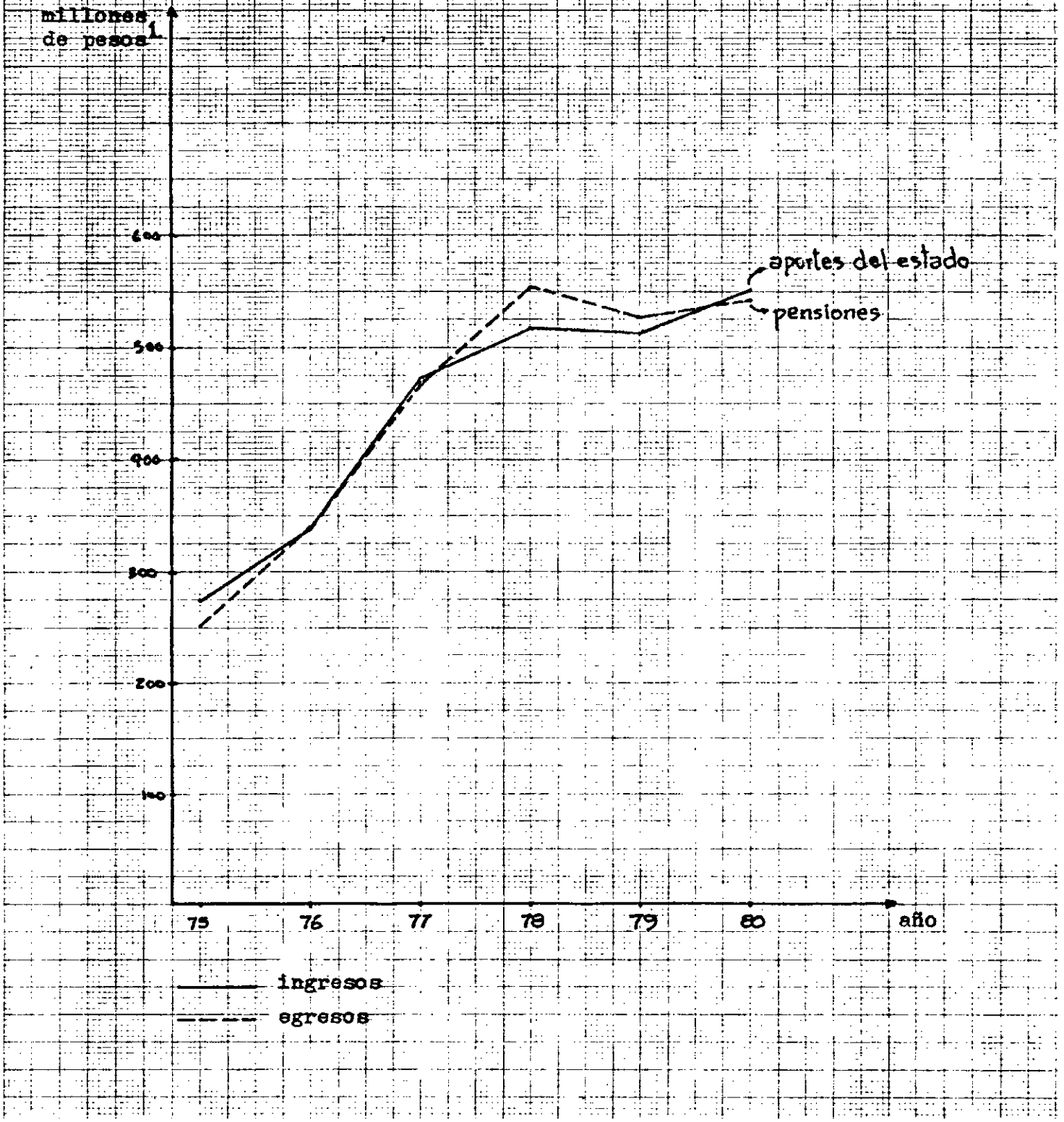


Estas tendencias, se observan además, en la gráfica adjunta. Es claro, que en gran medida la ejecución de pensiones depende de las asignaciones de presupuesto nacional. Es decir, las pensiones han venido retribuyéndose a partir de las asignaciones de presupuesto, lo cual ha generado un déficit, puesto que existe un retraso en el pago de los reajustes pensionales y un represamiento en la ejecución de nuevas pensiones.

Los ingresos distintos a cotizaciones de afiliados y entidades y al aporte del Estado tienen poca importancia dentro de la estructura de ingresos. Estos son: reintegros por servicios médicos y prestaciones económicas, reintegros de vigencias anteriores; aprovechamientos, rentas contractuales y rendimiento de inversiones financieras; impuestos sobre cuentas o nóminas, depósitos judiciales, multas y servicios. Estos últimos son realmente insignificantes. En los cuadros 1 y 2 se resume la evolución de la estructura de ingresos de la entidad para el período 1975 - 1980.

GRAFICA 1

CAJA NACIONAL DE PREVISION. EJECUCION PRESUPUESTAL DE PENSIONES Y APORTES DE PRESUPUESTO NACIONAL : 1975-1980. (millones de pesos constantes de 1970).



CUADRO 1

EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS. CAJA NACIONAL DE PREVISION

(Miles de Pesos Corrientes)

	1975 $	%	1976 $	%	1977 $	%	1978 $	%	1979 $	%	1980* $	%	1981* $	%
1. Aportes de Afiliados y Pensionados 1/	549.083	40.5	605.321	33.4	748.877	26.0	1061.017	27.3	1306.728	25.6	1860.316	27.0	2288.725	27.2
2. Aportes de Entidades 2/	78.802	5.8	183.686	10.1	295.821	10.3	400.160	10.3	835.415	16.3	1280.954	18.6	2383.917	28.3
3. Aportes del Estado	619.820	45.7	924.607	51.0	1690.187	58.6	2199.000	56.5	2705.089	52.9	3624.000 5/	52.5	3472.776	41.3
4. Rentas y Rendimientos 3/	11.243	.8	12.897	.7	14.533	.5	45.123	1.2	24.194	.5	17.000	.2	138.700	1.6
5. Otros Ingresos 4/	96.435	7.1	87.195	4.8	131.843	4.6	184.541	4.7	238.913	4.7	120.066	1.7	130.107	1.6
TOTAL INGRESOS	1'355.383	100.0	1'813.706	100.0	2881.261	100.0	3889.841	100.0	5110.339	100.0	6902.336	100.0	8414.225	100.0

FUENTE : Ejecución de Ingresos 1976-1979. Sección de presupuesto, Caja Nacional. Ley de Presupuesto para 1980 y Anteproyecto 1981.

1/ Cuotas de Afiliación, cuotas periódicas de afiliados activos, cuotas periódicas de pensionados.

2/ Aportes patronales, aportes para cesantías, aporte del Congreso.

3/ Aprovechamientos, rentas contractuales, rendimientos de inversiones financieras.

4/ Impuestos sobre cuentas o nóminas, depósitos judiciales, cuentas bancarias inactivas, multas y sanciones. Reintegro por servicios y prestaciones Económicas.

5/ Incluye los aportes patronales del sector central.

CUADRO 2

EJECUCION PRESUPUESTAL DE INGRESOS. CAJA NACIONAL DE PREVISION

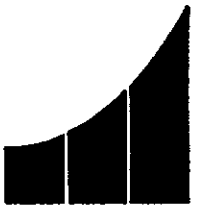
(Miles de Pesos constantes de 1970) 1/

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 *
1. Aportes de Afiliados y Pensionados	242.957	222.544	209.184	249.651	247.955	282.723
2. Aportes de Entidades	34.868	67.531	82.632	94.155	158.523	194.674
3. Aportes del Estado	274.257	339.929	472.119	517.412	513.300	550.760
4. Rentas y Rendimientos	4.975	4.743	4.059	10.617	4.590	2.583
5. Otros Ingresos	42.670	32.057	36.828	43.421	45.335	18.247
TOTAL INGRESOS	599.727	666.804	804.822	915.256	969.703	1'048.987

FUENTE : Cuadro anterior.

1/ : Se deflactó por el índice de precios al consumidor empleados del DANE. Para 1980 se supuso un crecimiento en el año de 25%.

* : Datos de Ley de Presupuesto con modificaciones a Octubre de 1980.



Además para ilustración se adicionó la correspondiente al proyecto de Ley de 1981.

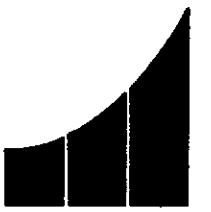
El análisis de la ejecución de ingresos, indica cómo las cotizaciones de afiliados han venido perdiendo peso dentro del total de ingresos y por el contrario, los aportes del Estado incrementaron su participación especialmente en 1977 y 1978. No obstante las tendencias no son muy definidas. Los aportes de entidades 1/ tuvieron un incremento significativo en 1979 al pasar de 10 a 16 del total de ingresos. En conclusión si los aportes del Estado se utilizan para el pago de pensiones, las transferencias para cesantías no se hacen o se hacen parcialmente, es de esperar que los gastos en prestaciones médicas y administración, estén a su vez, perdiendo peso dentro del total de la ejecución presupuestal.

2.3 Estructura y ejecución del gasto

Se elaboró una clasificación, que permita establecer y por tanto dife

---

1/ Incluyen 207.0 millones de transferencias para pago de cesantías y 18.3 millones del Congreso Nacional.



renciar los gastos correspondientes a prestaciones médicas y administración (gastos de funcionamiento) de las prestaciones económicas. Los primeros incluyen los costos correspondientes a la administración de pensiones y por ésta razón, están ligeramente sobreestimados.

Los cuadros 3 y 4 resumen la ejecución del gasto a precios corrientes y constantes, en el período 1975- 1979.

Se toman como principales componentes de los gastos de funcionamiento :

a. Los servicios personales (sueldos, salarios y prestaciones del personal de nómina).
b. Los gastos generales, los cuales incluyen los servicios médicos y técnicos contratados por fuera de nómina, las drogas, materiales.
c. Las transferencias a otras entidades como I.C.B.F., Fondo Nacional del Ahorro, que realmente son costos de personal.

Las prestaciones económicas, para el análisis se clasificaron en pensiones, cesantías e indemnizaciones y auxilios. Finalmente se discriminan los gastos en inversiones.

CUADRO 3

EJECUCION DE EGRESOS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION

(Miles de $ Corrientes)

	1975 $	%	1976 $	%	1977 $	%	1978 $	%	1979 $	%	1980 * $	%
1. Gastos de funcionamiento	528.882	41.0	693.349	40.1	1104.393	37.5	1275.887	31.1	1693.504	33.6	2502.028	36.2
1.1. Servicios personales	144.531	11.2	176.663	10.2	210.054	7.1	362.126	8.8	498.507	9.9	747.843	10.8
1.2. Gastos generales	379.273	29.4	502.408	29.1	837.182	28.4	857.679	20.9	1156.742	22.9	1636.731	23.7
1.3. Transf.a otras entid.	5.078	.4	14.278	.8	57.157	1.9	56.082	1.4	38.255	.8	117.454	1.7
2. Prestaciones económicas	747.586	57.9	979.360	56.8	1747.754	59.3	2715.029	66.2	3235.120	64.2	4071.620	58.9
2.1. Pensiones	603.167	46.7	935.187	54.2	1677.351	56.9	2350.573	57.3	2773.966	55.0	3564.000	51.6
2.2. Cesantías	125.984	9.8	19.923	1.1	22.741	.8	286.331	6.9	365.520	7.3	403.420	5.8
2.3. Indemn,y auxilios	18.435	1.4	24.250	1.4	47.662	1.6	78.125	1.9	95.634	1.9	104.200	1.5
3. Inversiones	14.778	1.1	52.670	3.1	94.443	3.2	110.000	2.7	111.912	2.2	328.688	4.9
TOTAL EGRESOS	1291.246	100.0	1725.379	100.0	2946.590	100.0	4100.916	100.0	5040.536	100.0	6902.336	100.0

FUENTE : Informes financieros de 1975-1976 -1977-1978-1979. Contraloría General de la República.

* Datos para 1980, según Ley de Presupuesto con modificaciones a Octubre.

1/ Incluye principalmente sueldos y pretaciones del personal de nómina.

2/ Servicios médicos y drogas, materiales, servicios,viáticos, transporte, mantenimiento etc.

3/ Fondo Nacional de Ahorro, CAIPS, I.C.B.F., Capacitación y Bienestar Social.

CUADRO 4

EJECUCION DE EGRESOS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION

(Miles de $ Constantes de 1970)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980*
1. Gastos de funcionamiento	234.018	254.908	308.490	300.209	321.348	380.247
1.1. Servicios personales	63.951	64.960	58.674	85.206	94.593	113.654
1.2. Gastos generales	167.820	184.709	233.850	201.806	219.496	248.743
1.3. Transferen.a otras entidades	2.247	5.249	15.966	13.196	7.259	17.850
2. Prestaciones económicas	330.790	360.059	488.199	638.830	613.875	618.787
2.1. Pensiones	266.888	343.819	468.534	553.076	526.369	541.641
2.2. Cesantías	55.745	7.325	6.352	67.372	69.359	61.310
2.3. Indemnizaciones y auxilios	8.157	8.915	13.313	18.382	18.147	15.836
3. Inversiones	6.539	19.364	26.381	25.882	21.236	49.953
TOTAL	571.347	634.331	823.070	964.921	956.459	1'048.987

FUENTE : Cuadro anterior.

* : Datos de Ley de Presupuesto con modificaciones a Octubre de 1980.



La estructura del gasto señala, en primer lugar, una disminución de los gastos de funcionamiento dentro del total de gastos. Pasan de ser un 41% en 1975 a 31.3% en 1978. A partir de 1979 empieza a aumentar ligeramente su participación.

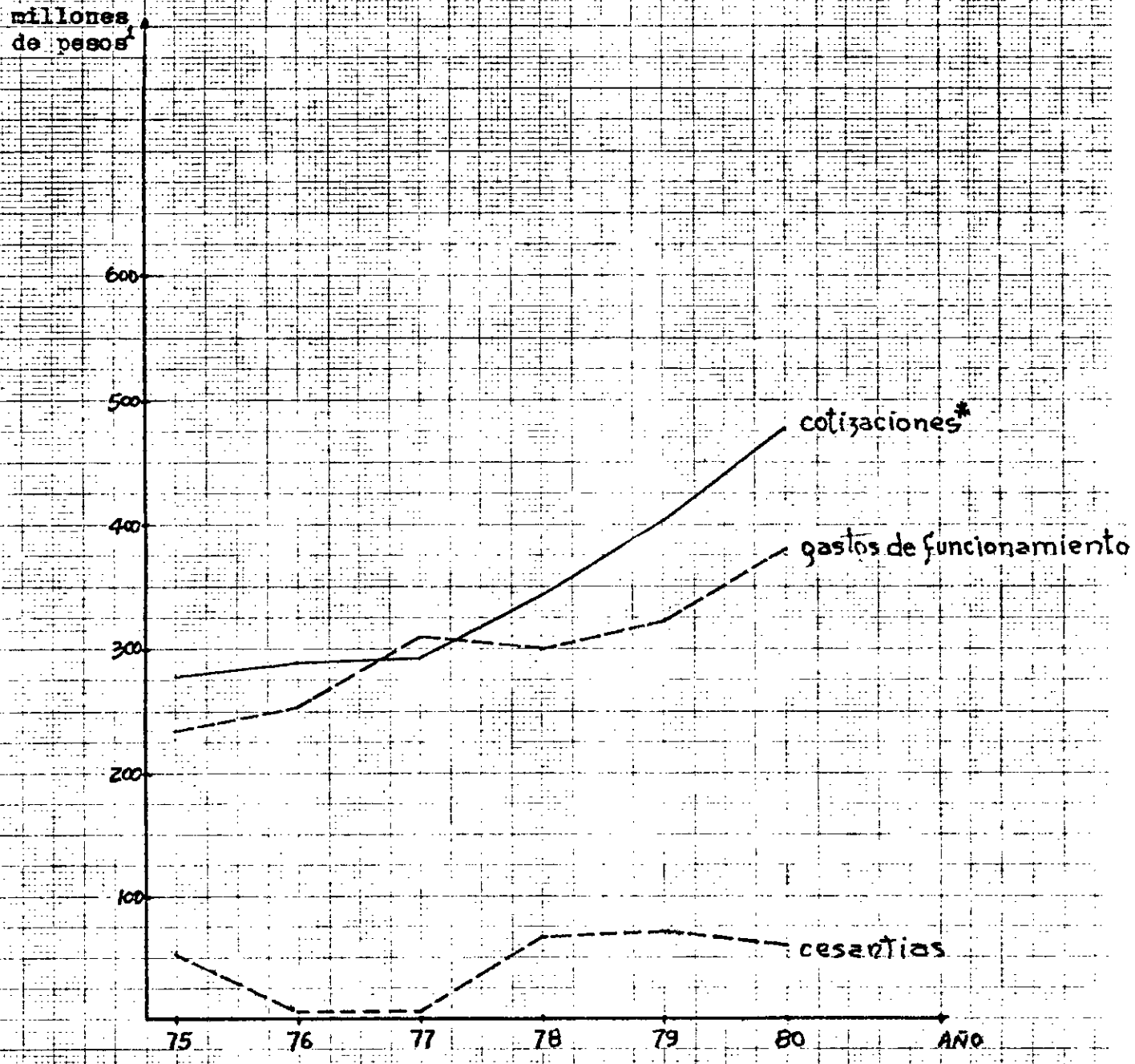
Las pensiones pesan cada vez más dentro de la estructura del gasto - (57.3% dentro del total de gasto en 1978). Este porcentaje sería mucho mayor si se estuvieran pagando la totalidad de las pensiones causadas. Según informes de la caja hay represamiento en el pago de esta prestación.

Las cesantías, en los dos últimos años pesan 6.9 y 7.3% respectivamente en la estructura del gasto. Las indemnizaciones y auxilios no son significativos, al igual que las inversiones. Estas últimas han sido en promedio un 2% del gasto total.

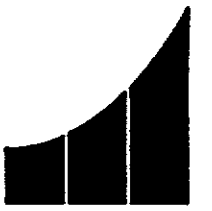
El análisis conjunto de ingresos y egresos (ver gráfica 2) permite obtener alguna claridad sobre la situación financiera de cada uno de los riesgos que maneja la caja. En primer lugar, las cotizaciones de afiliados y entidades, aún con la evasión del sector central son muy superiores - a los gastos de funcionamiento.

GRAFICA 2

CAJA NACIONAL DE PREVISION. EJECUCION PRESUPUESTAL DE COTIZACIONES* Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO : 1975-1980. (millones de pesos constantes de 1970).



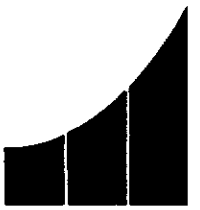
* incluye aportes de afiliados y pensionados más aportes de entidades.



La caja elaboró para 1976 - 1979 un trabajo interesante 1/ el cual - permite separar los gastos administrativos, las prestaciones en especie (personal médico, paramédico y de servicios de apoyo, servicios prestados a través de terceros) y las prestaciones económicas. Esta información se sintetiza en lo siguiente:

Años	Cotizaciones (Millones $)	Gastos Administrativos (1)	Gastos en servicios médico-asistenciales (2)	Total Gastos (1) + (2)
1976	713.733	115.908	437.853	553.761
1977	1044.698	137.923	647.343	785.266
1978	1461.177	209.791	903.406	1113.197
1979	1916.731	265.267	1'218.523	1483.790

1/ Se incluye en éste informe como Anexo 8.

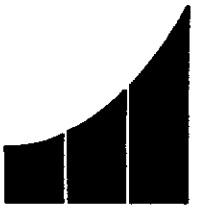


Según la ley, las cotizaciones de afiliados y entidades debían dirigirse a financiar gastos de funcionamiento y con el excedente constituir una reserva para el pago de pensiones. Asímismo, la cobertura de los servicios de salud prevista en la ley es más amplia de la existente. Es decir, la cotización se fijó para prestar unos determinados servicios a un grupo definido de población. Sin embargo, el servicio reducido solo se ha venido prestando a los afiliados y pensionados, no se ha expandido la cobertura, todo lo cual explica que los gastos de funcionamiento hayan perdido importancia y estén por debajo de las cotizaciones. Con ésta diferencia la caja financia otros gastos como cesantías, indemnizaciones, auxilios y en algunos casos pensiones, en detrimento de la expansión y de la calidad de los servicios de salud.

No obstante lo anterior es muy significativo que el gasto por afiliado en servicios de salud, es el más alto de las entidades estudiadas.

Años	Gasto Anual por Beneficiario	
	CAJA NACIONAL 1/	CAPRECOM 2/
1976	3.334	1.790
1977	4.531	2.395
1978	6.058	3.100
1979	7.658	3.980

1/ Afiliados más pensionados.
2/ Caja de Previsión de Comunicaciones. Incluye afiliados, pensionados y derecho - habitantes.



Estos indicadores para la Caja Nacional, posiblemente están sobrees timados porque no se conoce el número de beneficiarios que atiende la sucursal de Bogotá, pero aún ajustados son altos. Se podría interpretar lo anterior, diciendo que la calidad de los servicios es óptima o bien que es tal la ineficiencia administrativa, que ha traído como consecuencia estos resultados

3. Proyecciones financieras

Del análisis anterior se concluye que el déficit de la Caja, está originado principalmente por:

a. Las pensiones

Se observó cómo a pesar de que los aportes del presupuesto han crecido aceleradamente, no alcanzan a cubrir la ejecución y mucho menos el costo real causado por quienes según la ley tienen derecho a pensión y a sus reajustes correspondientes.

b. El incumplimiento de las entidades estatales, en especial del sector central en el pago de las cotizaciones para gastos de funcionamiento y en la transferencia para el pago de cesantías de aquellas entida



des que ordena la ley y.

c. El desorden administrativo de la Caja que ha dado lugar a inefi_ ciencias, como por ejemplo, costos promedios de los servicios médico-asistenciales muy altos frente a baja cobertura.

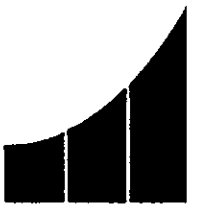
Las proyecciones se elaboraron a partir del actual financiamiento de la Caja y de los criterios de financiación para cada uno de los riesgos anotados en la primera parte del informe.

El siguiente esquema aclara la situación:

	Cotización para Salud y Administración	Cotización para Pensiones	TOTAL Caja
Afiliados	5% sobre nómina	---	5
Entidades (patrón)	5% sobre funcionam. *	---	5
Presupuesto Nacional	---	12% nómina 1/	12
TOTAL	10%	12%	22% nómina

* Es equivalente como mínimo al 5% de la nómina

1/ El aporte estatal en los últimos 4 años para pago de pensiones, equivale en pro_ medio a un 12% de la nómina de las entidades oficiales. Este porcentaje es mu_ cho mayor, al dar solución al déficit de pensiones.



La Seguridad Social de los empleados públicos nacionales se está financiando con una cotización global equivalente a un 22% de su nómina. Pata el ISS este porcentaje oscila entre 13 y 14% más un déficit equivalente a 3%, es decir que el porcentaje real llega a 17%. Del 13% en el ISS 2/3 (9%) corresponde a los patrones y 1/3 (4%) a los trabajadores, En consecuencia, la distribución de las cotizaciones globales en la Caja entre afiliados y Gobierno debería ser 7% y 15% respectivamente, bajo dos supuestos:

a. Actuar simultáneamente sobre los otros frentes que están incidiendo en el déficit y

b. Actuar dentro de un régimen de reparto simple, lo cual significa que si se estableciera alguna reserva, por lo menos durante 10 años la cotización global sobre la nómina sería superior, en el porcentaje en que se fije la reserva.

No parece existir viabilidad para subir la tasa a los afiliados en este momento, por la baja calidad del servicio y porque esta se compara desfavorablemente con la existente actualmente en el ISS para los trabajadores. Sin embargo, es necesario empezar a concientizar a los afiliados en el

actual problema de las pensiones, la importancia de lograr su participación a través del ahorro en el financiamiento de una protección económica tan importante.

Las proyecciones siguientes establecen para los próximos cinco años un orden de magnitud del gasto para el Gobierno, de continuar con un sistema de reparto simple, sin aumentar las cuotas de afiliados y bajo las alternativas de cumplir con el pago de pensiones según Ley 4/76 y/o de continuar con la política presupuestal de los últimos años.

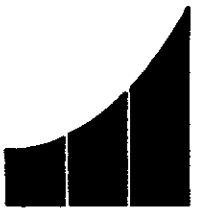
3.1 Proyección de ingresos

a. Aportes de afiliados y pensionados

Se proyectan, bajo el supuesto de que continúan vigentes las tasas actuales tanto para afiliados y pensionados, así como para las cuotas de filiación. La tendencia observada en los últimos años a precios constantes, no dá base para sustentar una proyección contra el tiempo. (ver cuadros 1 y 2 anteriores).

Desafortunadamente, no se conoce el crecimiento de la burocracia, los salarios del sector oficial se han deteriorado en términos reales en el último quinquenio 1/.

1/ Estudio de Distribución de Ingresos, FEDESARROLLO sin publicar, 1980.



De tal forma que es bastante realista, suponer como mínimo que las cuotas de afiliados permanecen sin variación a precios constantes y como máximo un crecimiento real del 3%.

b. Aportes de entidades

La tendencia de este rubro ha sido creciente en términos reales a través del tiempo. Se ajusta una función lineal como primera alternativa; y como segunda posibilidad se asumen aportes iguales como mínimo a los afiliados, es decir se supone que las entidades cumplirán con las cuotas legales.

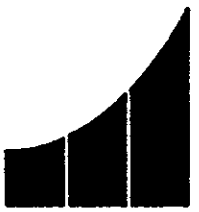
c. Los ingresos para cesantías em éste trabajo, no se tienen en cuenta, se supone que los gastos tienen su contrapartida en los ingresos, a través de las transferencias de la entidades. Se espera una solución pronta a éste problema, por lo menos, si no radical, por lo menos financiera.

d. Otros ingresos

El peso de éstos, dentro del total de ingresos ha sido constante, de aproximadamente 4.7%.

e. Aportes del Estado

Esta partida, única fuente de financiamiento de las pensiones



se proyecta bajo dos opciones :

i. Según tendencia de la ejecución, con ajuste semilogarítmico.

ii. En función de una estimación que ponga al día los rezagos en el pago de pensiones y de ahí en adelante tenga en cuenta los reajustes legales y el crecimiento de los pensionados.

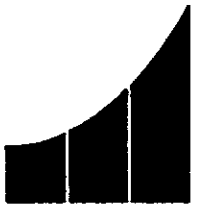
3.2 Proyección de gastos

a. Gastos de funcionamiento

A su ejecución en términos reales (Cuadros 3 y 4 anteriores) se le aplicó un ajuste lineal. Tomando en cuenta los altos costos de funcionamiento de la Caja y el incumplimiento legal en la ampliación de la cobertura , la proyección así realizada, permite aumentar la productividad de los servicios, con efectos positivos sobre la cobertura si se toman las medidas de ordenamiento administrativo y operativo.

b. Pensiones

Se proyectó este rubro bajo dos alternativas:



1. Según tendencia de ejecución, con ajuste semilogarítmico.
2. Esta alternativa pone al día las obligaciones contraídas con los pensionados, es par supuesto mucho más realista y dá solución al déficit de la Caja. Los supuestos que se utilizan son:

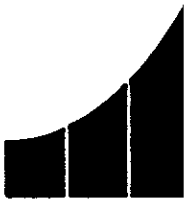
   i. Pago en 1981 de las deudas a pensionados por concepto de reajustes de años anteriores.

   ii. Pago de las pensiones con el reajuste correspondiente al año 81, (nómina a 31 de Diciembre congelada y reajustada).

   iii. Incorporación de nuevos pensionados.

En este punto es necesario aclarar que no se trata solamente de aquellos que en el transcurso del año presentan su solicitud, sino de introducir a nómina parte del acumulado de expedientes de pensiones, a 31 de Diciembre de 1980, que por falta de disponibilidad financiera están detenidas y que obviamente implican erogaciones por mesadas atrasadas e incremento en el valor de la nómina.

El déficit de la Caja originado en pensiones se estima para la vigencia de 1980 en $ 1.720 millones de pesos. El detalle de su determinación



se encuentra en el cuadro 5 a continuación.

A partir de éstos datos, de la proyección de pensionados en el período 81 - 85, y del número de expedientes en trámite a 31 de Octubre/80, es decir estimando un promedio mensual de entrada a nómina de nuevos pensionados, es posible calcular el costo de las pensiones y en consecuencia la carga para el Presupuesto Nacional, si se orienta la política al cumplimiento de esta obligación, es decir a sanear el déficit de la Caja por este concepto. Para el estimativo del costo de los reajustes futuros de Ley 4 se supone un crecimiento real del salario mínimo del 3% anual.

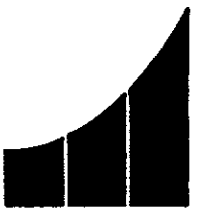
Se parte de un estimativo para 1981 que incluye y cuantifica:

a. Nómina congelada a 31 de Diciembre/80 y reajustada para 1981.

b. El déficit de 1980.

c. El valor de la nómina de nuevos pensionados, que incluye el incremento neto entre 1981 y 1980 y la mitad del acumulado de expendientes a 31 de Diciembre de 1980.

Los demás años, hasta el 85 parten de la base del 81, reajustando pensiones en 4.3% en términos reales, en razón del supuesto de un incremento en el salario mínimo real del 3%.



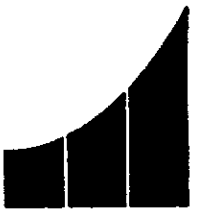
VIGENCIA FISCAL DE 1980 PENSIONES

CAJA NACIONAL DE PREVISION

	Ingresos (miles $)	Giros (miles $)
Recursos de vigencia anterior	570.482	
Apropiación inicial	2.900.000	
Adiciones a Sep 30/80	664.000	
Adiciones a Oct 30/80	204.515	
Reajuste mesadas pagadas con cargo a vigencia anterior		570.482
Pagos a Junio30/80 vigentes en curso		1.949.976
Sub-Total		2.520.458
Nóminas aplicado reajuste por 1980 Ag/ Dbre 1980 a razón de 300 millones mes		1.500.000
Reajuste por 1980 de Feb a Jun que se vienen pagando por nómina a $55 millones		275.000
Mesadas atrasadas pendientes		374.000
Mesada adicional de 1980 (prima)		300.000
Mesada por inclusión de nuevos pensionados 400x20x8.16720x5meses		326.688
Reajustes por pagar pendientes 1978		763.000
Total a Diciembre 31/80	4.338.997 1/	6.059.146
Déficit a XII-31/80	1.720.149	

1/ La ejecución de pensiones en 1980 es de 3.768.515 miles de pesos

FUENTE : Cálculos basados en el informe del Director al Senado de la República.



3.3 Resultados e Implicaciones de las proyecciones

En primer lugar, se examinan los resultados de las proyecciones de cotizaciones (cuotas de afiliados y pensionados más cuotas patronales) frente a las proyecciones de gastos de funcionamiento. (ver cuadro 5).

Año	Cotizaciones (Millones $ 1979)		Gastos de Funcionamiento (Millones $ 1979)	Diferencia (Millones $ 1979)	
	(a)	(b)		(a)	(b)
1981	2433.2	2613.4	2023.3	409.9	590.1
1982	2596.3	2691.9	2152.1	444.2	539.8
1983	2693.0	2772.6	2280.9	412.1	491.7
1984	2734.6	2855.8	2409.7	324.9	446.1
1985	2777.4	2941.5	2538.5	238.9	403.0

Es claro, como también lo ha sido en el pasado, que las cotizaciones actuales financian las prestaciones médico-asistenciales y la administración de funciones tan disimiles. Una tarea de ordenamiento administrativo que además de lograr los insumos de la alternativa (b) disminuya

CUADRO 5

PROYECCIONES* DE INGRESOS Y GASTOS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION

(Miles de Pesos Constantes de 1970) 1/

		1981	1982	1983	1984	1985
1. Cuotas de Afiliados Pensionados	(a)	247.955	247.955	247.955	247.955	247.955
	(b)	247.955	255.394	263.056	270.948	279.076
2. Cuotas Patronales	(a)	213.750	244.708	263.056	270.948	279.076
	(b)	247.955	255.394	263.056	270.948	279.076
3. Aportes de Presupuesto Nal. 2/	(a)	612.058	646.679	678.838	708.959	737.356
4. Otros Ingresos		56.933	60.357	63.418	62.540	64.775
TOTAL INGRESOS	(a)	1130.696	1199.699	1253.267	1290.402	1329.162
	(b)	1164.901	1217.824	1268.368	1313.395	1360.283
1. Gastos de Funcionamiento		383.931	408.372	432.812	457.253	481.694
2. Transferencias económicas		659.052	699.403	737.120	772.702	806.502
Pensiones 2/		639.856	678.985	715.480	749.786	782.234
Cesantías		---	---	---	---	---
Indemnizaciones y Auxilios		19.196	20.418	21.640	22.916	24.268
3. Inversiones		54.894	58.304	61.552	64.734	67.799
TOTAL GASTOS		1097.877	1166.079	1231.484	1294.689	1355.995

* Metodología en el texto: (a) y (b) alternativas diferentes.

1/ Se utilizó índice de precios al consumidor empleado DANE.

2/ La alternativa (b) se trata por separado en razón de que se estimó en $ de 1981.



el ritmo de crecimiento de los gastos garantiza un remanente o diferencia entre ingresos y egresos que permite ampliar la cobertura o mejorar la calidad de los servicios.

En segundo lugar los ingresos menores financian el rubro del gasto dirigido a indemnizaciones y auxilios y parte de la inversión.

Finalmente, el comportamiento de las pensiones y su financiación a través de presupuesto nacional según las tendencias observadas es como sigue:

Año	PRESUPUESTO NACIONAL (Millones $ 1979)	PENSIONES (Millones $ 1979)
1981	3225.5	3372.0
1982	3408.0	3578.2
1983	3577.5	3770.6
1984	3736.2	3951.4
1985	3885.9	4122.4



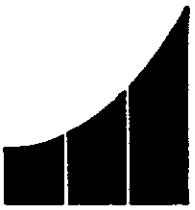
Es precisamente ésta tendencia la que debe romperse, es ésta la que ha originado un déficit , que se irá aumentando de no cambiarse. Hay dos alternativas para financiar estos riesgos.

a. Crear una reserva a través de una cotización adicional a los afiliados y entidades, dentro de un sistema mixto que establezca qué parte de la asignación se financia con reservas y que parte financiará el Gobierno con aporte corriente anual.

b. Continuar operando con un sistema de flujo de caja, pero de acuerdo a los costos reales de las pensiones.

La alternativa (b) del cálculo de pensiones estima sus costos reales con los siguientes resultados :

Años	VALOR TOTAL DE PENSIONES (Miles de $ de 1981)
1981	7'386.437
1982	5'782.100
1983	6'725.163
1984	7'233.163
1985	7'771.762



El cálculo anterior se basó en el siguiente número de pensionados y pensión promedia, además de otros datos de la Caja especialmente para - 1981 y 1982 como deudas de años anteriores y número de expedientes acumulados.

Años	Número de Pensionados	Pensión Promedia Mensual Reajustada (Miles de $ 1981)
1981	41.286	9.934
1982	44.886	10.361
1983	47.869	10.807
1984	49.361	11.272
1985	50.853	11.756

Estos son los ordenes de magnitud reales de las pensiones de los empleados públicos del orden nacional y para los cuales en el corto plazo no hay alternativa distinta de financiamiento que el Gobierno Nacional. Es importante aclarar que los maestros de primaria departamentales y municipales no han pasado aún a la Caja de Previsión, solamente se



trasladaron los del orden nacional que manejaba el Ministerio de Hacienda. Es decir, que de realizarse este traslado las erogaciones deberán ser superiores a las presentadas anteriormente.

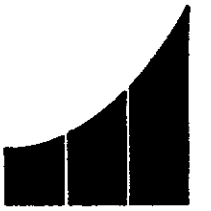
4. Conclusiones y recomendaciones

A la luz de los criterios para el financiamiento de la Seguridad Social, se recomienda para la Caja Nacional de Previsión:

1. Separar el manejo de los riesgos de salud y los económicos de largo plazo. Insistir en el traslado del pago de cesantías al Fondo Nacional del Ahorro.

   El manejo de los riesgos económicos, pensiones deberá trasladarse como lo contempla la reforma del ISS, a la Previsora.

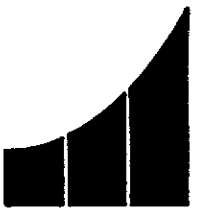
2. Si se logra recaudar los aportes patronales del sector central, en principio el porcentaje de cotización actual parece suficiente para financiar las prestaciones médico-asistenciales. Es decir, la diferencia actual entre cotizaciones y gastos de funcionamiento que hoy se desvía a otros gastos no propiamente de Seguridad Social, deberá gastarse en salud, así como el aumento por recaudos del sector central. De ésta forma podrá



cubrirse a los beneficiarios que ordena la Ley. Paralelamente, una vez se separe la administración de los riesgos deberá buscarse mecanismos y sistemas que modernicen la administración y mejoren la calidad del servicio.

3. En cuanto a financiamiento de las pensiones deberá establecerse una tasa de cotización para los afiliados, adicional al 5% que cotizan actualmente para salud. Un estudio, en base a una muestra de afiliados, permitirá establecer el monto de la cotización para el individuo y para el Estado como patrón. Esta cuantificación deberá hacerse dentro del marco de un sistema mixto de reserva y reparto simple. Al establecer la cotización para afiliados, durante algún tiempo se acumulan estos aportes, continuando el Estado con la carga total de las pensiones. A partir de cierto momento se establecerá qué porcentaje de los rendimientos de las reservas y de las cotizaciones va a financiar pensiones.

4. Actualmente la Caja tiene una cartera superior a los $ 1.000 millones por concepto de cesantías y cuotas patronales para funcionamiento. Generalmente, se afirma que las entidades no cumplen o no transfieren a la Caja los aportes correspondientes, sin embargo, vale la pena pre-



guntarse si la Caja ha diseñado y cuenta con los mecanismos para realizar los cobros, para recuperar cartera? aEl caso de las notarías es un buen ejemplo, éstas que en cierto sentido funcionan como entidades privadas, no hacen reservas para el pago de cesantías y pensiones y lo más grave, es que ésta cartera a quien se le cobra hoy? Al respecto en la presente Administración de ésta Caja se han tomado medidas drásticas.

ANEXO 1

CAJA NACIONAL DE PREVISION

MOVIMIENTO ANUAL DE PENSIONES SEGUN TIPO DE PENSION

1976

(Montos en miles de pesos)

Tipo de Pensión		Vigentes a principio de año	Concedidas en el año	Terminadas en el año	Vigentes a final de año
JUBILACION					
	Casos	10.861	1.075	310	11.626
	Montos	43.968	6.707	1.224	49.451
INVALIDEZ					
	Casos	900	175	46	1.029
	Montos	2.479	899	178	3.200
VIUDEZ					
	Casos	1.532	376	83	1.825
	Montos	5.456	1.454	150	6.760
EDUCACION					
	Casos	11.562 *	401	39	11.924
	Montos	21.261	914	63	22.112
HACIENDA					
	Casos	757 *	7	15	749
	Montos	1.192	5	17	1.180
TESORO NACIONAL					
	Casos	369 *	11	7	373
	Montos	749	51	42	758
CONTRATO					
	Casos	1.939	121	77	1.983
	Montos	4.023	516	270	4.269
TOTAL	Casos	27.920	2.166	577	29.509
	Montos	79.128	10.546	1.944	87.730

* Vigentes Junio de 1976

FUENTE: Novedades de Pensionados 1976 -División de Sistemas -CAJANAL

hmdd.

ANEXO 2

CAJA NACIONAL DE PREVISION

MOVIMIENTO ANUAL DE PENSIONES SEGUN TIPO DE PENSION

1977

(Montos en miles de pesos)

Tipo de Pensión		Vigentes a principio de año	Concedidas en el año	Terminadas en el año	Vigentes a final de año
JUBILACION					
	Casos	11.626	1.033	572	12.087
	Montos	49.451			64.167
INVALIDEZ					
	Casos	1.029	138	104	1.063
	Montos	3.200			3.728
VIUDEZ					
	Casos	1.825	296	118	2.003
	Montos	6.760			8.247
EDUCACION					
	Casos	11.924	670	291	12.303
	Montos	22.112			37.803
HACIENDA					
	Casos	749	34	105	678
	Montos	1.180			1.293
TESORO NACIONAL					
	Casos	373	6	26	353
	Montos	758			1.349
CONTRATO					
	Casos	1.983	85	558	1.510
	Montos	4.269			4.521
TOTAL	Casos	29.509	2.262	1.774	29.997
	Montos	87.730			120.434

FUENTE: Novedades de pensionados 1977 - División de Sistemas -CAJANAL

hmdd.

ANEXO 3

CAJA NACIONAL DE PREVISION

MOVIMIENTO ANUAL DE PENSIONES SEGUN TIPO DE PENSION

1978

(Montos en miles de pesos)

Tipo de Pensión		Vigentes a principio de año	Concedidas en el año	Terminadas en el año	Vigentes a final de año
JUBILACION					
	Casos	12.087	1.045	453	12.679
	Monto	64.167			72.952
INVALIDEZ					
	Casos	1.063	157	72	1.148
	Monto	3.728			5.029
VIUDEZ					
	Casos	2.003	341	105	2.239
	Monto	8.247			11.686
EDUCACION					
	Casos	12.303	1.609	311	13.401
	Monto	37.803			49.313
HACIENDA					
	Casos	678	23	127	574
	Monto	1.293			1.216
TESORO NACIONAL					
	Casos	353	1	21	333
	Monto	1.349			1.440
CONTRATO					
	Casos	1.510	66	88	1.488
	Monto	4.521			4.487
TOTAL	Casos	29.997	3.242	1.377	31.862
	Monto	120.434			146.123

Fuente: Novedades de Pensionados 1978 -División de Sistemas -CAJANAL.

hmdd.

ANEXO 4

CAJA NACIONAL DE PREVISION

MOVIMIENTO ANUAL DE PENSIONES SEGUN TIPO DE PENSION

1979
(Montos en miles de pesos)

Tipo de Pensión		Vigentes a principio de año	Concedidas en el año	Terminadas en el año	Vigentes a final de año
JUBILACION					
	Casos	12.679	878 *	322 *	13.235
	Montos	72.952			78.533 **
INVALIDEZ					
	Casos	1.148	119 *	54 *	1.213
	Montos	5.029			6.930
VIUDEZ					
	Casos	2.239	329 *	71 *	2.497
	Montos	11.686			17.613
EDUCACION					
	Casos	13.401	1.127	288	14.240
	Montos	49.313			77.418
HACIENDA					
	Casos	574	9	27	556
	Montos	1.216			1.937
TESORO NACIONAL					
	Casos	333	-	10	323
	Montos	1.440			2.169
CONTRATO					
	Casos	1.488	30	142	1.376
	Montos	4.487			6.098
TOTAL	Casos	31.862	2.492	914	33.440
	Montos	146.123			190.698

* Cifras estimadas con base a información para 11 meses
** Valor calculado con base a información para 8 meses

FUENTE: Novedades de Pensionados 1979 -División de Sistemas -CAJANAL

hpxdd.

ANEXO 5

ESTADISTICAS DE PENSIONADOS

Vigentes a Junio de 1980

CIONAL DE PREVISION
STEMATIZACION

PAGINA NO. 1
FECHA 28/07/80

PENSIONES ENTRE	NACIONAL		HACIENDA Y EDUCACION	
	NUMERO PENSIONADOS	VALOR PENSIONES	NUMERO PENSIONADOS	VALOR PENSIONES
1 A 1.000	22	725.967,35		
1.001 A 2.000	21	34.870,96	5	8.037,39
2.001 A 3.000	80	203.662,81	22	56.053,79
3.001 A 4.000	760	2.657.055,50	308	1.101.393,11
4.001 A 5.000	5.281	24.078.897,42	3.707	17.116.843,06
5.001 A 6.000	2.214	12.125.881,68	5.036	27.883.197,36
6.001 A 7.000	1.793	11.640.045,80	2.232	14.417.762,75
7.001 A 8.000	1.448	10.806.849,81	1.215	9.032.136,62
8.001 A 9.000	1.176	9.971.841,98	852	7.201.470,26
9.001 A 10.000	931	8.824.713,17	569	5.404.814,71
10.001 A 11.000	821	8.607.643,17	435	4.542.419,73
11.001 A 12.000	512	5.873.078,22	308	3.527.993,95
12.001 A 13.000	518	6.448.236,75	274	3.410.522,73
13.001 A 14.000	495	6.685.281,69	209	2.816.987,34
14.001 A 15.000	418	6.075.458,62	141	2.041.449,67
15.001 A 16.000	360	5.600.897,84	145	2.258.438,45
16.001 A 17.000	473	7.788.505,72	161	2.652.102,01
17.001 A 18.000	341	5.952.371,91	107	1.863.411,24
18.001 A 19.000	292	5.334.607,41	49	906.123,37
19.001 A 20.000	130	2.531.357,18	38	741.715,98
20.001 A 21.000	109	2.232.728,20	35	717.232,94
21.001 A 22.000	94	2.021.297,18	21	450.773,69
22.001 A 23.000	87	1.954.778,79	15	338.430,69
23.001 A 24.000	83	1.955.347,12	13	305.781,73
24.001 A 25.000	92	2.257.378,70	18	439.416,03
25.001 A 26.000	89	2.264.267,23	7	178.692,28

CIONAL DE PREVISION
STEMATIZACION

ESTADISTICAS DE PENSIONADOS

PAGINA NO. 2
FECHA 28/07/80

PENSIONES ENTRE			NACIONAL		HACIENDA Y EDUCACION	
			NUMERO PENSIONADOS	VALOR PENSIONES	NUMERO PENSIONADOS	VALOR PENSIONES
26.001	A	27.000	70	1.852.906,41	8	212.035,20
27.001	A	28.000	54	1.487.161,23	3	82.123,30
28.001	A	29.000	54	1.537.812,02	7	199.954,04
29.001	A	30.000	57	1.091.894,48	6	176.308,39
30.001	A	31.000	58	1.710.722,99	3	91.804,25
31.001	A	32.000	23	723.444,11	2	63.203,91
32.001	A	33.000	50	1.630.700,92	3	97.000,72
33.001	A	34.000	36	1.205.649,38	1	33.051,85
34.001	A	35.000	31	1.067.832,21	1	34.726,87
35.001	A	36.000	33	1.169.530,55	2	71.156,21
36.001	A	37.000	15	546.545,45	1	36.157,74
37.001	A	38.000	13	486.536,47		
38.001	A	39.000	19	732.215,98		
39.001	A	40.000	55	2.173.840,51		
40.001	A	41.000	12	486.043,85	1	40.774,24
41.001	A	42.000	8	331.686,74		
42.001	A	43.000	4	171.597,60		
43.001	A	44.000	4	173.449,75		
44.001	A	45.000	9	399.270,43	2	89.429,35
45.001	A	46.000	7	318.296,51		
46.001	A	47.000	8	372.218,84		
47.001	A	48.000	11	522.139,28		
48.001	A	49.000	1	48.425,35		
49.001	A	50.000	2	98.626,80		
51.001	A	52.000	2	103.421,41		
52.001	A	53.000	2	105.002,17		

ACIONAL DE PREVISION
ISTEMATIZACION

ESTADISTICAS DE PENSIONADOS

PAGINA NO. 3
FECHA 28/07/80

PENSIONES ENTRE	NACIONAL		HACIENDA Y EDUCACION	
	NUMERO PENSIONADOS	VALOR PENSIONES	NUMERO PENSIONADOS	VALOR PENSIONES
53.001 A 54.000	9	479.843,93	1	53.321,80
54.001 A 55.000	4	218.407,28		
56.001 A 57.000	1	56.153,47	1	56.871,22
57.001 A 58.000			1	57.585,26
58.001 A 59.000	1	58.104,31		
59.001 A 60.000	1	59.556,08	9	540.000,00
TOTAL	19.272	176.072.058,22	15.974	111.354.705,23

ANEXO 6

NUMERO DE AFILIADOS A LA CAJA NACIONAL DE PREVISION Y VOLUMEN ANUAL DE SUS SALARIOS POR ENTIDADES

1.979

(salario en miles de pesos)

EN T I D A D E S	TOTAL	SALARIOS SUJETOS A COTIZACION	SALARIOS Y OTROS BENEFICIOS PAGADOS.
Caja Nacional de Previsión Social	3.112	395.746	477.198
Centro Interamericano de Fotointerpretación	59	13.780	16.651
Congreso Nacional		582.965	662.365
Contraloría General de la República		1.366.405	1.615.066
Corporación Regional de Desarrollo de Urabá	49		
Depto,Adtivo.de Aeronáutica Civil	2.525	462.440	559.113
Depto.Adtivo.de Intendencias y Comisarías	111	17.720	20.907
Depto.Adtivo.de la Presidencia de la República	290	42.116	48.469
Depto.Adtivo.de Seguridad	3.216	402.236	485.908
Depto.Adtivo.del Servicio Civil	220	35.428	42.533
Depto.Adtivo.Nal. de Estadística	1.398	148.412	177.403
Depto.Adtivo.Nal.de Planeación	599	70.766	85.713
Departamento de Caldas			
Departamento del Quindio	-	-	-
Departamento de Risaralda	-	-	-
Departamento de Sucre	-		
Escuela Superior de Administración Púb.	241	33.622	40.626
Colciencias	80	14.653	17.706
Fondo Aeronáutico Nacional	-	-	-
Fondo Nacional del Ahorro	389	51.383	63.718
Fondo Nal. de Caminos Vecinales			
Fondo Nacional Hospitalario	231	37.582	45.199
Fondo Nal.de Proyectos de Desarrollo			
Fondo Rotatorio de Aduanas	266	44.227	52.091
Fondo Rotatorio de Minjusticia	272	34.438	39.549
Instituto Caro y Cuervo	123	14.653	17.706
Instituto Col. Agropecuario			
Instituto Col. de Bienestar Familiar	3.419	629.887	761.113
Instituto Col. de Comercio Exterior Icetex	455	68.259	82.476
Instituto Colombiano de Cultura	783		
Instituto Col.de Construcciones Escolares			
Instituto Col.de Cultura Hispanica	27	1.832	2.214
Instituto Col.de Energía Eléctrica	369	77.687	93.872
Instituto Col.de la Juventud y el Deporte Himat			
Instituto Col.Para el Fomento de la Educ.	365	56.522	68.297

ENTIDADES	TOTAL	SALARIOS SUJETOS A COTIZACION	SALARIOS Y OTROS BENEFICIOS PAGADOS
Instituto de Fomento Municipal	427	79.544	103.016
Instituto de Crédito Territorial	3.263	406.033	465.444
Inst.de Investigaciones Geológico Mineras	457	70.005	81.672
Instituto Agustin Codazzi	2.100	340.402	411.319
Instituto Nacional de Cancerología	649	79.306	93.458
Instituto Nal. para Ciegos			
Instituto Nacional de Salud	1.030	171.158	206.817
Ministerio de Agricultura	346	51.817	61.134
Ministerio de Desarrollo	90	97.088	113.458
Ministerio de Educación Nacional	40.355	3.474.174	3.876.389
Ministerio de Gobierno		383.864	452.097
Ministerio de Hda.y Crédito Público		1.707.997	2.024.731
Ministerio de Justicia	7.223	564.296	673.421
Ministerio de Minas y Energía	464	63.845	75.923
Ministerio de Obras Públicas			
Ministerio de Relaciones Exteriores		322.858	418.077
Ministerio de Salud Pública	979	142.492	169.683
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.323	218.392	256.430
Procuraduria Gral. de la Nación		453.015	549.254
Rama Jurisdiccional	17.004	2.622.368	3.126.804
Superintendencia de Notariado y Registro	2.083	198.292	239.602
Universidad Pedagogica Nacional			
Universidad Pedagogica y Tecnologica de Col.	977	178.447	223.914
Universidad Popular del Cesar	40		
Universidad Sur Colombiana	300	35.111	39.327
Zona Franca Industrial y Comercial de Buenaventura			
Zona Franca Indistrial y Comercial de Cartagena			
Zona Franca Indistrial y Comercial de Cúcuta			
Zona Franca Industrial y Comercial de Santa Marta			
Servicios Seccionales de Salud Fer 9 Caldas)			
TOTAL	98.151	16.263.263	19.137.863

FUENTE ; Estadística Fiscal del Estado.Contraloría General de la República 1979

Ley de Presupuesto Sector Central 1979.
(Avance sin publicar 1.979)

ANEXO ESTADISTICO
CUADRO No. 7

RELACION DE ENTIDADES AFILIADAS A LA CAJA NACIONAL DE PREVISION QUE NO APORTAN CUOTA PATRONAL.

1.- Congreso Nacional
2.- Contraloría General de la República
3.- Dirección General de Aduanas
4.- Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil
5.- Departamento Administrativo Nacional de Estadística
6.- Departamento Administrativo Nacional de Planeación
7.- Departamento Administrativo de Seguridad
8.- Departamento Administrativo del Servicio Civil
9.- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
10.- Ministerio de Agricultura
11.- Ministerio de Desarrollo
12.- Ministerio de Educación
13.- Ministerio de Gobierno
14.- Ministerio de Hacienda
15.- Ministerio de Justicia
16.- Ministerio de Minas y Energía
17.- Ministerio de Relaciones Exteriores
18.- Ministerio de Salud Pública
19.- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
20.- Procuraduría General de la Nación
21.- Rama Jurisdiccional
22.- Registraduría Nacional del Estado Civil
23.- Superintendencia de Industría y Comercio
24.- Superintendencia de Control de Cambios.

ANEXO 8

INGRESOS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION

(en miles de pesos)

1.976- 1.979 -

C O N C E P T O	1.976	1.977	1.978	1.979
TOTTAL INGRESOS	1.813.706	2.881.261	3.889.841	5.110.339
1 APORTES DE AFILIADOS	605.321	848.877	1.061.017	1.306.728
1.1 Cuotas de afiliación	55.023	104.064	157.578	180.679
1.2 Cuotas periódicas Af.activos-	492.764	585.928	833.045	1.037.629
1.3 Cuotas periódicas pensionados	51.271	45.124	60.277	72.458
1.4 Cuotas no específicas	6.263	13.761	10.117	15.962
2 APORTES DE ENTIDADES	183.685	295.821	400.160	835.419
2.1 Aporte patronal Af.forzosos	74.342	---	---	610.003
2.2 Aporte patronal Af.facultativos	33.870	---	---	
2.3 Aportes para cesantías	-	---	---	207.112
2.4 Aporte del Congreso	75.274	---	---	18.300
3 APORTES DEL ESTADO	924.607	1.690.187	2.199.000	2.705.089
4 INGRESOS VARIOS	22.277	34.750	47.861	59.906
4.1 Impuestos sobre cuentas o nóminas	18.021	29.582	43.418	48.370
4.2 Depósitos judiciales	3.494	5.115	4.338	11.376
4.3 Cuentas bancarias inactivas	307	---	105	65
4.4 Multas y sanciones	---	53	---	94
5 RENTAS POR SERVICIOS	5.282	8.191	8.651	10.030
Examenes Preocupacionales	5.282	8.191	8.551	10.030
6 OTROS INGRESOS	19.025	23.244	53.591	29.132
6.1 Aprovechamientos	5.522	7.212	3.899	1.779
6.2 Rentas contractuales(arrendamientos)	606	1.499	4.569	3.159
6.3 Rendimiento inversiones financieras	1.289	14.533	45.123	24.194
7 REINTEGROS POR SERVICIOS	53.508	80.191	119.561	164.039
7.1 Reintegro por Serv.Médicos	2.832	13.610	5.059	16.322
7.2 Reintegro por Prest.Económicas	11.259	31.643	4'190	12.955
7.3 Reintegro vigencias anteriores	39.417	34.938	110.322	134.762

(---) dato no disponible

FUENTE: Ejecución de Ingresos 1976-1979- Sección de Presupuesto CAJANAL

edec.

ANEXO 8

EGRESOS DE LA CAJA NACIONAL DE PREVISION

(en miles de pesos)

1.976 - 1.979 -

C O N C E P T O	1.976	1.977	1.978	1.979
TOTAL EGRESOS	1.707.777	2.859.845	3.785.112	4.626.149
1 GASTOS ADMINISTRATIVOS	115.908	137.923	209.791	265.267
1.1. Servicios Personales	57.293	69.454	122.875	161.323
Sueldos del personal	45.819	56.544	84.464	120.576
Primas	4.781	5.960	15.366	23.390
Subsidios y auxilios	5.910	6.125	19.576	15.643
Otros	783	825	3.469	1.714
1.2. Gastos Generales	37.292	37.253	61.848	75.620
Mantenimiento de inmuebles y equipos	8.614	4.008	5.568	8.441
Viáticos y viajes	2.288	1.868	3.075	4.399
Seguros	1.671	1.564	2.858	7.907
Servicios Públicos	4.680	6.497	11.377	10.207
Transporte y comunicaciones	1.590	2.657	4.260	4.956
Materiales y suministros	11.351	10.269	15.358	16.772
Impresos y publicaciones	1.526	2.498	5.092	9.341
Arrendamientos	3.017	5.678	10.954	8.846
Otros gastos	2.555	2.214	3.306	4.751
1.3. Adquisición de Activos (compra de equipo)	6.434	8.182	10.094	9.984
1.4. Otros Gastos	9.841	13.997	14.974	18.340
Fiscalización	9.605	13.516	13.651	16.857
Capacitación	136	146	249	194
Bienestar Social	100	335	1.074	1.289
1.5. Vigencias Expiradas	5.048	9.037	-	-

. / .

ANEXO 8

C O N C E P T O	1.976	1.977	1.978	1.979
2 PRESTACIONES EN ESPECIE	437.853	647.343	903.406	1.218.523
2.1. Servicios Personales	107.080	134.808	219.904	311.489
Personal Médico	59.430	74.817	122.047	172.877
sueldos	52.435	65.575	94.229	135.272
primas	5.169	6.698	17.213	25.573
subsidios y auxilios	1.702	2.343	7.419	11.526
otros	124	201	3.186	506
Personal Paramédico	31.160	39.230	63.992	90.643
sueldos	27.493	34.383	49.406	70.927
primas	2.710	3.512	9.026	13.408
sub.y auxilios	892	1.229	3.889	6.043
otros	65	106	1.671	265
Personal Servicios de Apoyo	16.490	20.761	33.865	47.969
sueldos	14.549	18.196	26.146	37.535
primas	1.434	1.859	4.776	7.096
sub.y auxilios	472	650	2.059	3.198
otros	35	56	884	140
2.2. Gastos Generales	31.629	59.191	110.825	158.113
Mantenimiento de muebles y equipo	-	1.039	2.331	4.687
viáticos y viajes	387	276	953	1.241
seguros	---	---	413	550
servicios públicos	---	---	160	1.115
productos alimenticios	3.666	5.439	9.188	10.800
materiales y suministros	16.066	14.558	16.866	28.145
impresos y publicaciones	-	-	959	1.904
arrendamientos	---	-	1.166	5.161
medicamentos	11.510	37.879	74.871	101.137
otros gastos			2.563	1.725
Transportes y Comunicaciones	---	---	1.355	1.648

./.

ANEXO 8

C O N C E P T O	1.976	1.977	1.978	1.979
2.3. Servicios Prestados a través de terceros	210.599	304.147	562.783	721.510
hospitalización	40.168	54.166	124.429	172.917
Serv.de Especialist.	46.056	81.731	144.649	188.177
Serv.Odontológicos	2.459	3.634	10.239	11.432
Serv.de diagnósticos y tratamientos	18.363	34.271	49.935	60.837
Medicamentos	98.408	123.055	218.985	273.406
Serv.Médicos en el exterior	1.439	1.421	4.500	3.280
Adquisición de Activos	5.667	21.181	9.714	27.176
Servicios de Optica	3.706	5.869	10.046	11.461
2.4. Otros Gastos	-	-	180	235
Capacitación	---	---	130	180
Bienestar Social	---	---	50	55
2.5. Vigencias Expiradas	82.878	128.016	-	-
3 PRESTACIONES ECONOMICAS	1.084.347	1.973.576	2.631.926	3.037.941
3.1. Pensiones	935.862	1.660.565	2.258.330	2.583.942
jubilación	687.414	889.967	1.226.822	1.412.201
invalidez	37.119	52.679	83.413	84.899
vejez	---	---	---	---
sustitución	---	---	---	---
mesada adicional	---	109.519	152.182	156.936
Hda.y Educación	211.329	608.400	795.913	929.906
3.2. Indemnización por Accidente de Trabajo	1.407	1.873	3.947	2.570
3.3. Indemnización por Muerte	1.126	19.055	34.168	40.327
3.4. Auxilios	21.717	26.734	40.010	52.737
Enfermedad	7.821	6.493	8.228	12.003
Maternidad	13.542	19.596	28.809	36.941
Funerario	354	645	2.973	3.793

. / .

ANEXO 8

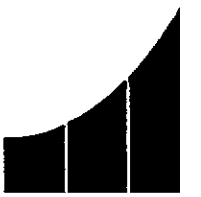
CONCEPTO		1.976	1.977	1.978	1.979
	3.5. Cesantías	19.762	32.349	295.471	358.365
	parciales	9.554	10.814	143.478	217.254
	definitivas	7.208	10.118	142.853	96.712
	de empleados Cjnal.	3.000	11.417	9.140	24.399
	prest.Congreso Nal.	---	---	---	20.000
	3.6. Vigencias Expiradas	104.473	233.000	---	---
4	TRANSFERENCIAS	17.874	17.740	16.089	7.002
	4.1. Inst.Col. de Bienestar Familiar	---	---	5.394	6.487
	4.2. Auxilios	17.874	17.740	10.695	515
5	INVERSIONES	51.795	83.263	23.900	97.416
	5.1. Construcciones y remodelaciones de centros médicos	22.059	36.986	18.745	6.516
	5.2. Adquisición de Bienes - Raíces	17.856	39.869	5.155	90.900
	5.3. Inversiones Bursátiles	17.880	---	---	---
	5.4. Vigencias Expiradas	---	6.408	---	---

(-) valor cero

(---) dato no disponible

FUENTE: Ejecución Presupuestal-Egresos 1976-1979- Sección de Presupuesto CAJANAL-

edec.



CAPITULO IV

ANALISIS FINANCIERO DE LAS CAJAS DE RETIRO DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL

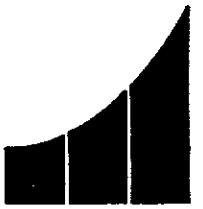
CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES Y DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL

1. Anotaciones de carácter general

La legislación vigente 1/ las cataloga como establecimientos públicos, adscritos al Ministerio de Defensa Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Igualmente, les asigna como función principal la de previsión social, es decir, la de reconocer y pagar a sus afiliados las asignaciones de retiro y las pensiones a sus beneficiarios.

En términos generales las dos cajas se rigen por normas y disposiciones de financiamiento y de cobertura de servicios muy similares. En los últimos años han tratado también de unificar sus políticas.

1/ Ley 15 de 1925, 104 de 1927, 105 de 1936 y 100 de 1946. Decretos 1050 y 3130 de 1968, 2342 de 1971, 123 de 1976, 528 de 1977 y 1696 de 1978.



Financiamiento

En ésta meteria, no poseen un sistema de reservas ; sus fuentes básicas son en su órden :

a. Los aportes del gobierno.

b. Los aportes o cotizaciones de los afiliados (personal activo y en retiro) equivalentes al 8% de su salario básico.

c. Ingresos por arrendamientos, cuenta de servicios y rendimientos de capital.

La utilización de éstos recursos se dirige fundamentalmente al pago de asignaciones de retiro ; a inversiones físicas y financieras y en una pequeña proporción a gastos de funcionamiento de las cajas.

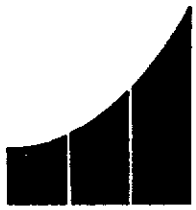
Disposiciones sobre cobertura

Tienen derecho a la asignación de retiro aquellos afiliados que han cumplido mínimo 20 años de servicio y se retiran voluntariamente. También aquellos con 15 años, cuando se les dá de baja. El monto de la asignación de retiro, corresponde al sueldo básico del militar en servicio activo, y varía de acuerdo al número de años de servicio. Al personal con 15 años de servicio, se le fija una



asignación equivalente al 50% del sueldo que devengaba en servicio activo; por cada año adicional se le incrementa un 4% hasta llegar a un tope de - 85%. Sin embargo, después de 30 años de servicio se jubilan con el equivalente al 90%. Vale la pena anotar que para ningún caso cuenta la edad y además que la pensión es transferible a la viuda, a los hijos menores de 18 años y a la hijas célibes, cualquiera que sea su edad. Esta última característica tiene una gran incidencia en el promedio de años de vida pensional, con repercusiones directas sobre el costo. El reajuste de pensiones para éstas cajas, es igual al incremento de salarios del personal activo, el cual en los últimos años, ha sido en promedio del 30%, muy superior al incremento promedio del resto de pensionados del sector oficial.

Si bien parece cierto, que los salarios básicos de la Fuerzas Armadas y especialmente los de la Policía se mantienen en niveles absolutos bajos, las disposiciones anotadas anteriormente en materia de asignaciones de retiro, le dan ventajas a éstas con respecto al resto de instituciones de previsión social. En consecuencia, las erogaciones económicas crecen relativamente más rápido en el sistema de previsión social de las militares.



2. Comportamiento de las pensiones y su valor 1970 - 1980

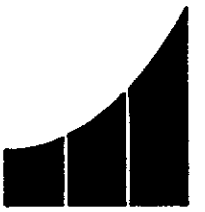
Se observa a continuación, cómo el número total de pensionados hoy en cada una de las cajas en 1979, es muy similar, cerca de 16.000; sin embargo, el ritmo de aumento ha sido muy superior (20% anual) en la Caja de la Policía - que en la Caja de las Fuerzas Armadas; (5% anual en promedio). Esta última presenta una tendencia de crecimiento estable en todo el período. Por el contrario, en la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, a partir de -

NUMERO DE PENSIONADOS Y VARIACIONES NETAS ANUALES

1970 - 1980

Año	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nal.		Caja de Retiro de las Fuerzas Armadas	
	Total de beneficiarios	Variación Anual	Total de beneficiarios	Variación Anual
1968	1.470	-	-	-
1969	1.775	305	-	-
1970	2.219	444	9.625	469
1971	2.549	323	10.207	582
1972	3.054	512	10.837	630
1973	4.050	996	11.378	541
1974	4.750	700	11.848	470
1975	6.806	2.045	12.643	795
1976	9.394	2.599	13.433	790
1977	11.289	1.875	14.176	743
1978	13.648	2.379	14.818	642
1979	16.136	2.488	15.604	786
1980	18.936	2.800	16.384	780

* Este año ha sido estimado por las Cajas.



1972 y especialmente en 1975, los incrementos se triplican, a causa de la nacionalización de la policía Departamental y Municipal, donde el tiempo de servicio hasta ese momento se acumulaba para el retiro; por el reconocimiento de tiempos dobles y por las oportunidades de incrementar sus ingresos en otra actividad después del retiro sin afectar la asignación obtenida. En los cuadros 1 y 2 se resume el número neto de entradas anuales de pensionados, el total de beneficiarios y el costo total de las pensiones pagadas. Estas últimas, en el caso de la Policía, han tenido incrementos superiores al 60% anual a partir de 1974 y en la de los militares de más de 25%.

La pensión promedia anual pagada por estas cajas ha sido del siguiente orden en el período 1975 - 1979.:

Año	Caja de las Fuerzas Militares		Caja de Sueldos de la Policía Nal.	
	Valor en $ Corrientes	Tasa de Crecimiento %	Valor en $ Corrientes	Tasa de Crecimiento %
1975	51.968	-	32.510	-
1976	53.886	3.7	37.606	15.7
1977	75.573	40.2	49.517	31.7
1978	102.350	35.4	67.953	37.2
1979	121.988	19.2	87.959	29.4

CUADRO 1

VALOR PAGADO POR ASIGNACIONES DE RETIRO 1970 - 1979

CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Año	Número de Beneficiarios	Diferencia	Costo Total	Valor aportado Gobierno Nal.	%	Valor aportado por la Caja	%
1970	9.625	469	187'971.098	170'348.000	91	17'623.098	9
1971	10.207	582	281'860.182	236'213.000	84	45'647.182	16
1972	10.837	630	300'967.160	240'000.000	80	60'967.160	20
1973	11.378	541	322'282.340	265'996.905	83	56'285.435	17
1974	11.848	470	506'307.683	377'000.000	74	129'307.683	26
1975	12.643	795	657'036.025	520'544.060	79	136'491.965	21
1976	13.433	790	723'845.507	575'000.000	79	148'845.507	21
1977	14.176	743	1.071'330.920	921'000.000	86	150'330.921	14
1978	14.818	642	1.516'635.788	1.334'536.000	88	182'099.788	12
1979	15.604	786	1.903'514.419	1.736'000.000	91	167'514.419	9

FUENTE: Informe de labores 1979.

CUADRO 2

TENDENCIA DE RETIROS EN LOS ULTIMOS DIEZ AÑOS

CAJA DE SULDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL INFORME DE LABORES 1980

Año	Oficiales	Sub-oficiales	Agentes	Beneficiarios	Total	Variaciones	Incremento %	En miles de $ valor pagado año	Incremento %
1968	170	713	420	167	1.470			19.829	
1969	194	823	516	242	1.775	305	21	24.278	22
1970	201	993	689	336	2.219	444	25	30.326	25
1971	222	1.086	758	476	2.549	323	14	48.880	61
1972	241	1.311	956	546	3.054	512	20	59.032	21
1973	275	1.612	1.585	578	4.050	996	32	79.808	35
1974	315	1.802	2.051	582	4.750	700	17	128.070	60
1975	381	2.229	3.481	704	6.806	2.045	43	221.268	73
1976	429	2.669	5.510	786	9.394	2.599	38	353.278	60
1977	484	3.082	6.868	855	11.289	1.875	20	559.003	58
1978	547	3.616	8.557	928	13.648	2.379	21	927.436	67
1979	576	4.049	10.531	980	16.136	2.488	18	1'419.304	61

FUENTE : Informe de labores 1980.



Como tendencia general, los crecimientos en las pensiones promedias son superiores al costo de vida, es decir que en la gran mayoría de los años hay ganancias reales en las pensiones pagadas por las cajas de los militares, aspecto que independientemente está muy bien, más no, cuando se le compara con el resto de instituciones que cobija la Ley 4 de 1976. Es un régimen de excepción que beneficia claramente a los militares. La estructura diferente del personal activo de las dos fuerzas, explica el diferencial existente en el nivel absoluto de las pensiones promedios. La policía incluye cerca de 54.000 agentes, para los cuales rige el salario mínimo al enganche.

Desafortunadamente el dato de afiliados activos,cotizantes a las cajas es de reserva., lo cual impide obtener la relación afiliados activos - pensionados de utilidad para obtener una proyección más aproximada del número de asignaciones de retiro en el futuro.

3. Situación de ingresos y egresos de las cajas

La tablas 3, 3A y 3B, 4, 4A y 4B presentan la ejecución de ingresos y egresos de cada una de las cajas, a precios corrientes, a precios constantes y su comportamiento en términos porcentuales para el período 1970 - 1980.

CUADRO 3

EJECUCION PRESUPUESTAL DE LA CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

(Miles de $ Corrientes)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980 *	1981 *
1. Aportes del Presupuesto Nacional	532.040	575.000	872.249	1'334.536	1'736.000	1'906.000	2'268.160
2. Otros Ingresos Corrientes 1/	29.426	2.459	3.697	5.485	8.481	14.673	1.782
3. Cotizaciones Afiliados	108.594	95.991	163.429	227.897	261.166	348.595	509.075
4. Arrendamientos	30.776	36.903	44.687	54.481	61.636	64.000	81.754
5. Otras Operaciones Comerciales 2/	11.459	12.369	18.278	21.380	25.613	36.585	43.565
6. Rendimientos Financieros	51.212	64.160	97.184	179.551	197.962	140.000	180.000
Total Ingresos	763.507	786.882	1'199.524	1'823.330	2'290.858	2'509.853	3'084.336
1. Gastos de Funcionamiento 3/	21.773	32.242	32.530	41.522	52.624	71.448	80.354
2. Transferencias	696.215	726.369	1'073.740	1'524.307	1'910.735	2'105.271	2'484.160
Pensiones	694.784	723.846	1'072.833	1'518.717	1'906.709	---	---
Otras	1.431	2.523	907	5.590	4.026	---	---
3. Gastos Operaciones Comerciales 4/	1.961	2.253	3.020	3.578	6.400	7.960	9.422
4. Inversión	23.475	28.873	76.255	124.459	218.753	325.174	510.400
Físicas	773	---	7.825	78.994	218.753	325.174	---
Financieras	22.702	28.873	68.430	45.465	---	---	---
Total Gastos	743.424	789.737	1'185.545	1'693.866	2'188.512	2'509.853	3'084.336
Balance	20.083	(2.855)	13.979	126.464	102.346	----	----

FUENTE : 1975-1979 Informes de Contraloría General / 1980 Ley de Presupuesto con últimas modificaciones; 1981 , Anteproyecto de Ley de Presupuesto.

1/ Recursos del Balance, Impuestos, etc.

2/ Ingresos de Explotaciones, Venta de Servicios.

3/ Servicios Personales y Gastos Generales.

4/ Por Adquisiciones, Nacionales y Extranjeras.

CUADRO 3A

EJECUCION PRESUPUESTAL DE LA CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

(Miles de $ Constantes de 1970) 1/

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Aportes del Presupuesto Nacional	222.518	201.401	256.318	321.420	329.337	289.446
2. Otros Ingresos Corrientes	12.307	861	1.086	1.321	1.610	2.228
3. Cotizaciones de Afiliados	48.029	35.239	45.676	53.572	49.576	52.938
4. Arrendamientos	16.235	16.409	17.388	18.076	11.700	9.719
5. Otras operaciones Comerciales	4.658	3.962	4.538	4.652	4.862	5.556
6. Rendimientos Financieros	28.626	33.469	39.944	62.064	37.578	21.260
Total Ingresos	332.353	291.341	364.950	461.105	434.863	381.147
1. Gastos de funcionamiento	7.565	9.113	7.258	7.876	7.809	10.850
2. Transferencias	307.923	266.655	300.095	358.323	362.706	319.707
Pensiones	307.291	265.729	299.841	357.009	361.942	----
Otras	632	926	254	1.314	764	----
3. Gastos por Operaciones Comerciales	867	827	844	841	1.215	1.209
4. Inversión	13.007	15.062	19.512	26.064	41.525	49.381
Físicas	317	---	2.002	16.543	41.525	---
Financieras	12.690	15.062	17.510	9.521	-----	---
Total Gastos	329.362	291.657	327.709	393.104	413.255	381.147
Déficit o Superávit	2.991	(316)	37.241	68.001	21.608	0

FUENTE : Cuadro anterior.

1/ Se utilizó índice de Costo de Vida para empleados y deflactor implícito para Gastos del Gobierno.

CUADRO 3B

PARTICIPACION PORCENTUAL DE INGRESOS Y GASTOS

CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

1970 - 1980

CONCEPTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980 1/
1. Aportes del Presupuesto Nacional	69.7	73.1	72.7	73.2	75.8	75.9
2. Cotizaciones Afiliados	14.2	12.2	13.6	12.5	11.4	13.9
3. Rendimientos Financieros y de Propiedades	16.1	14.7	13.7	14.3	12.8	10.2
Total Ingresos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos de funcionamiento	2.9	4.1	2.7	2.5	2.4	2.8
Asignaciones de retiro y otras	93.6	92.0	90.6	90.0	87.3	83.9
Inversiones	3.5	3.9	6.7	7.5	10.3	13.3
Total Gastos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Cuadro 3.

1/ Datos de Presupuesto Nacional.

CUADRO 4

EJECUCION PRESUPUESTAL DE LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL

(Miles de $ Corrientes)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Aportes del Gobierno	153.435	209.799	452.791	779.185	1'144.978	1'498.000	1'647.800
2 Aportes de Afiliados	131.200	130.343	198.062	261.858	334.124	430.424	386.274
3. Arrendamientos	36.504	40.992	46.433	61.025	85.376	82.000	104.000
4. Otros ingresos de Explotaciones 1/	18.507	14.390	30.954	3.582	26.097	20.044	27.360
5. Recursos del Balance	(500)	---	---	---	---	---	---
6. Ingresos de Capital (arrendamientos inversiones financieras)	2.215	6.094	11.159	54.987	64.890	42.000	85.000
Total Ingresos	342.361	401.618	739.399	1'160.637	1'655.465	2'072.468	2'250.434
1. Servicios personales 2/	4.727	5.474	6.893	9.990	12.837	17.673	16.362
2. Gastos Generales 3/	5.907	6.363	9.272	11.011	17.975	20.970	26.200
3. Transferencias	218.113	355.969	565.317	936.274	1'374.585	1'829.306	1'853.872
Pensiones	216.642	353.469	562.221	928.961	1'365.237	----	1'842.632
Otros	1.471	2.500	3.096	7.313	9.348	----	11.240
4. Amortización Deuda	21.896	918	249	429	---	---	---
5. Inversión	25.150	6.600	26.912	62.820	122.349	204.519	354.000
Físicas	----	----	----	----	14.576	----	280.000
Financieras	25.150	6.600	26.912	62.820	107.773	----	74.000
Total Gastos	275.793	375.324	608.643	1'020.524	1'527.746	2'072.468	2'250.434
Déficit o Superávit	66.568	26.294	130.756	140.113	(127.719)	0	0

FUENTE : 1975-1980 Informes de Contraloría General. 1980, Ley de Presupuesto con últimas modificaciones; 1981, Anteproyecto de Ley de Presupuesto.

1/ Reembolsos y reintegros, arpovechamientos, impuestos.

2/ Sueldos, gastos de representación, honorarios, primas, subsidios, etc.

3/ Materiales y suministros, servicios médicos y drogas, compras de equipo, etc.

CUADRO 4 A

EJECUCION PRESUPUESTAL DE LA CAJA DE SUELDOS DE RETIROS DE LA POLICIA NACIONAL

(Miles de $ Constanes de 1970) 1/

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
1. Aportes del Gobierno	64.172	73.485	133.056	187.665	217.346	227.487
2. Aportes de Afiliados	58.027	47.850	55.356	61.556	63.425	65.364
3. Arrendamientos	19.233	18.227	18.067	20.247	16.206	12.453
4. Otros Ingresos de Explotaciones	10.345	7.506	12.723	1.238	4.954	3.044
5. Recursos del Balance	209	---	---	---	---	---
6. Ingresos de Capital (rendimientos inversiones financieras)	1.238	3.179	4.586	19.007	12.318	6.378
Total Ingresos	153.224	150.247	223.788	289.713	314.249	364.726
1. Servicios Personales	2.091	2.009	1.926	2.348	2.437	2.684
2. Gastos Generales	2.052	1.798	2.069	2.089	2.667	3.184
3. Transferencias	96.467	130.679	157.998	220.093	260.931	277.799
Pensiones	95.817	129.761	157.133	218.374	259.157	----
Otras	650	918	865	1.719	1.774	----
4. Amortización Deuda	9.684	337	70	101	---	---
5. Inversión	14.058	3.443	11.061	21.714	23.225	31.058
Físicas	----	----	----	----	2.767	----
Financieras	14.058	3.443	11.061	21.714	20.458	----
Total Gastos	124.352	138.266	173.124	246.345	209.260	314.725
Déficit o Superávit	28.872	11.981	50.664	43.368	104.989	50.001

FUENTE : Cuadro anterior.

1/ Se utilizó índice de Costo de Vida para empleados y deflactor implícito para Gastos del Gobierno.

CUADRO 4 B

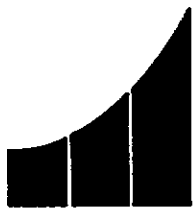
PARTICIPACION PORCENTUAL DE INGRESOS Y GASTOS

CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL

1970 - 1980

CONCEPTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Aportes Gobierno	44.8	52.2	61.2	67.1	69.2	72.3
Aporte Afiliados	38.3	32.5	26.8	22.6	20.2	20.8
Rendimientos Financieros y Propiedades	16.9	15.3	12.0	10.3	10.6	6.9
Total Ingresos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos de Funcionamiento	3.9	3.2	2.6	2.1	2.0	1.9
Asignaciones de retiro	79.1	94.8	92.9	91.7	90.0	88.3
Inversiones	17.0	2.0	4.5	6.2	8.0	9.8
Total Gastos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE : Cuadro 4.



Es evidente que las asignaciones de retiro se han venido financiando cada vez en mayor proporción con aportes del presupuesto nacional. Las rentas propias que incluyen principalmente las cotizaciones de afiliados y los rendimientos financieros han venido perdiendo peso en la financiación de pensiones. Es así, como en 1979 éstas, sólo representaban un 9% del valor de las pensiones en la caja de las Fuerzas Armadas. El siguiente cuadro resume la situación para el período 1975 - 1980.

Año	Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nal.				Caja de Retiro de las Fuerzas Arm.			
	Aportes del Gobierno (Millones $)	%	Rentas Propias (Millones $)	%	Aportes del Gobierno (Millones $)	%	Rentas propias (Millones $)	%
1975	153.4	70	67.8	30	520.5	79	136.5	21
1976	209.8	60	143.5	40	575.0	79	148.8	21
1977	433.5	78	125.5	22	921.0	86	150.3	14
1978	779.2	83	148.3	17	1334.5	88	182.1	12
1979	1144.9	81	274.3	19	1736.0	91	167.5	9
1980 *	1498.0	82	269.6	18	1906.0	91	172.0	9

* Dato de presupuesto a Agosto de 1980
Los porcentajes relacionan aportes del gobierno y rentas propias con valor de las pensiones pagadas.



La política anterior ha hecho posible el incremento de las inversiones dentro del total de gastos. La inversión en la caja de las Fuerzas Armadas fué de - 4.5% del total de gastos en 1977 y del 8.0% en 1979; la de la policía pa - só de un 6.7% en 1977 a 10.3% en 1979. El punto de vista de éstas, decla rado con más énfasis por la caja de las Fuerzas Militares, es que las asignacio nes de retiro deben financiarse en su totalidad con recursos del presupuesto na cional para poder realizar simultáneamente un plan de inversiones que permita en el largo plazo reducir, o por lo menos estabilizar la participación de los re cursos del gobierno en los costos pensionales. El período 1970 - 1975 muestra la situación contraria, las asignaciones de retiro fueron muy superiores a los aportes presupuestales y la participación de las rentas propias fué superior al 30% en la caja de las Fuerzas Militares y al 17% en la caja de la policía.

La política financiera se resume en asegurar aportes del Estado con crecimien tos altos, generar ahorros para inversión aún con parte de los aportes de afilia dos y ejecutar reinversiones con los rendimientos financieros 1/. El plan de inver siones se financia entonces con los ahorros (superávits generados) de cada ejer cicio y con reinversión de parte de sus rendimientos financieros. Lo anterior les ha permitido obtener liquidéz suficiente para asegurar el plan de inversiones del

---

1/ No fué posible obtener datos que permitieran elaborar un flujo de fondos y de terminar la disponibilidad global de reservas en la actualidad. Sin embargo, es útil tener en cuenta, que presupuestalmente los superávits anuales derivados de los cuadros de ejecución de ingresos y egresos, no son involucrados como recur sos del balance del año siguiente, lo cual muestra una situación distorsionada de la realidad de los ingresos en los presupuestos correspondientes.



nuevo proyecto " Hilton " de la caja de la Policía y el proyecto " Bachué " de las Fuerzas Armadas. El financiamiento del proyecto " Hilton " es como sigue:

Año	Capital Invertido	Rendimientos	Gasto Total	Capital Utilizado	Saldo en rendimientos	Total disponible
Saldo 1978	231.213					231.213
1979	112.015	60.170	1.846		58.324	401.552
1980	250.000	117.279	54.010		121.593	714.821
1981	250.000	173.668	255.000		40.261	883.489
1982	250.000	204.028	555.000	300.711	---	782.517
1983	250.000	185.853	750.000	564.147	---	
TOTAL	1'343.228	740.998	1'615.856	874.858		468.370

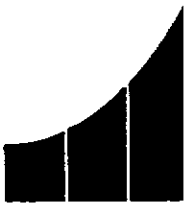
FUENTE : Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional. Informe anual 1980.



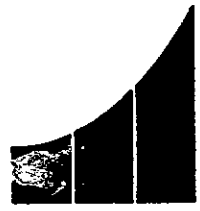
Se aprecia en el cuadro, que el capital invertido corresponde a $1.343 millones, los rendimientos obtenidos por éste capital en el período dado ascienden a 740.9 millones y los gastos del proyecto a $ 1'615,9 millones. Utilizándose la totalidad de los rendimientos y 874.8 millones de capital al finalizar el proyecto, aún quedarían disponibles $ 468.3 millones, es decir que el proyecto se financiará en un 48% con rendimientos y el 52% con utilización de capital.

El valor final del proyecto " Bachué " de las Fuerzas Militares, se estima sin dotación en $ 847.8 millones. " La financiación del proyecto está asegurada con recursos propios de la caja, siempre y cuando el gobierno nacional apropie los fondos necesarios para el pago de las asignaciones de retiro 1/. Es claro que, las cajas se encuentran en un fuerte período de capitalización (1979 - 1982) pero aquí cabe la pregunta, hasta cuándo debe permanecer ésta política ? Obviamente , no puede ni debe ser indefinida. No es muy explicable que con cotizaciones de afiliados del 8% de sus salarios y con aportes del Estado equivalentes a 5 o más veces las de los afiliados no se haya constituído un régimen de reservas que tuviese ya la liquidéz necesaria, para respaldar en gran medida el flujo de pago de las pensiones.

1/ Informe de labores 1979. Página 4.



Según los balances generales a 31 de diciembre de 1979,la caja de los militares tiene un activo total de 1.177 millones y un patrimonio de 956.7 millones con un superávit en el ejercicio de 1979 de 315.7; a su vez, la caja de la Policía presentó un activo total de $ 1.135 millones, un patrimonio de $1.092 millones y un superávit de $ 329.9 en el ejercicio. Se observan altos índices de rentabilidad, lo cual lleva a afirmar que las dos cajas presentan situaciones financieras satisfactorias. Es un caso típico en que las " reservas " se invierten en activos fijos. El sistema que se ha configurado hasta el momento no es de previsión en el sentido estricto; su lógica parece consistir en capitalizar cada vez más en activos fijos, hasta el punto en que los rendimientos de éstos igualen el valor de las pensiones. De ahí en adelante, los rendimientos deberán crecer como mínimo al mismo ritmo de crecimiento del valor de las pensiones,cosa poco probable. Este sistema de capitalización,sin duda alguna toma mucho más tiempo para su maduración. Hoy con los nuevos proyectos de inversión los rendimientos apenas pueden llegar a financiar el 20% del valor de las pensiones. De ahí que sea urgente a partir de la capitalización acumulada estructurar un sistema de reservas,que estime el valor necesario de éstas hoy para cubrir los costos futuros y redefina las tasas y composición del financiamiento



por parte del personal activo y del propio gobierno así como la composición de las reservas.

4. Proyecciones de ingresos y egresos 1981-1985

Con las restricciones de la información disponible se realizó un análisis de tipo presupuestal y se elaboraron con criterio práctico, proyecciones para el período 1981 - 1985. La metodología para proyectar el gasto fué la siguiente:

a. A las gastos de funcionamiento se les hizo un ajuste lineal.

b. A las pensiones se les hizo un ajuste semilogarítmico.

c. Las inversiones fueron tomadas de sus respectivos proyectos en ejecución, el Hilton en el caso de la Policía Nacional y el Bachué en el de las Fuerzas Militares.

d. El gasto total se obtuvo por sumatoria de los tres anteriores.

Del lado de las ingresos:

a. Se proyectaron los aportes de afiliados con ajuste lineal.

b. Proyectar las rentas propias (rendimientos financieros, arrendamientos explotaciones de servicios) implica conocer en detalle, los nuevos proyectos de inversión, sus rendimientos esperados y hacer algún su_



puesto sobre el comportamiento de la inversión a partir de la termina ción de éstos proyectos. Lo anterior está íntimamente ligado con la cuantificación de las inversiones, sus rendimientos, cuántos de éstos deben seguir capitalizándose y cuántos de éstos deben ir a pago de pen siones. De no realizarse, el estudio actuarial, las proyecciones indican que a éste período de capitalización, deberá seguir otro en donde se dis minuya la inversión como participación del gasto total y los rendimientos financieros aumenten su participación empezando a financiar en mayor - proporción el costo de pensiones.

c. Los aportes de Presupuesto Nacional se obtienen por diferencia entre el gasto total menos las cotizaciones de afiliados y los rendimientos finan- cieros. Se observa como la participación del Presupuesto Nacional den tro de los ingresos fué de 75.8% en la caja de las Fuerzas Militares y de 72.3% en la de la Policía en 1979 y según las proyecciones debieran ser de 64% y de 65% en 1985 respectivamente. Los cuadros 5 y 6 presentan las proyecciones para el corto plazo a precios constantes de 1979. A con tinuación se resume la situación, en cuanto a aportes del Gobierno Na - cional :

Año	CAJA DE LAS FUERZAS ARMADAS			POLICIA NACIONAL		
	Valor de las Pensiones Mill.$ 1979 (1)	Aportes del Presupuesto Mill.$ 1979 (2)	% (2)/(1)	Valor de las Pensiones Mill.$ 1979 (3)	Aportes del Presupuesto Mill.$ 1979 (4)	% (4)/(3)
1981	2.018.8	1.827.4	90.5	1.523.2	1.322.7	86.8
1982	2.123.4	1.747.7	82.3	1.621.1	1.402.5	86.5
1983	2.220.2	1.658.6	74.7	1.718.8	1.482.2	86.2
1984	2.310.4	1.654.6	71.6	1.816.2	1.330.0	73.2
1985	2.395.3	1.692.5	70.6	1.913.5	1.358.0	70.9

FUENTE : Cuadros 5 y 6.

CUADRO 5

PROYECCIONES FINANCIERAS CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

(Millones de $ de 1979)

	1981	1982	1983	1984	1985
Aportes del Presupuesto Nacional 4/	1.827.4	1.747.7	1.658.6	1.654.6	1.692.5
Cotizaciones Afiliados 1/	349.3	392.8	436.4	480.0	523.5
Rendimientos financieros y arrendamientos	241.9	291.9	369.7	406.6	422.1
Total Ingresos	2.418.6	2.432.4	2.464.7	2.541.2	2.638.1
Gastos de funcionamiento 1/	59.5	65.8	72.0	78.3	84.5
Transferencias (Pensiones) 2/	2.018.8	2.123.4	2.220.2	2.310.4	2.395.3
Inversiones 3/	340.3	243.2	172.5	152.5	158.3
Total Gastos	2.418.6	2.432.4	2.464.7	2.541.2	2.638.1

1/ Proyección lineal respecto del tiempo.
2/ Proyección semilogarítmica.
3/ Se involucró la terminación del proyecto " Bachué " en las otras pensiones años. En los siguientes se reduce la inverisón y se incrementan por consiguiente los rendimientos financieros, explotación de servicios, arrendamientos, etc.
4/ El Presupuesto Nacional se obtiene como saldo de los demás comportamientos financieros, con tendencia decreciente de su participación con respecto al total de ingresos.

CUADRO 6

PROYECCIONES FINANCIERAS , CAJA DE SUELDOS DE LA POLICIA MILITAR

(Miles de Pesos Constantes de 1979)

	1981	1982	1983	1984	1985
Aportes del Presupuesto Nacional	1.322.7	1.402.5	1.482.2	1.330.2	1.358.0
Cotizaciones Afiliados 1/	356.4	369.8	383.2	396.5	409.9
Redimientos de Inversiones 4/	126.9	133.4	140.4	258.0	312.0
Total Ingresos	1.806.0	1.905.7	2.005.8	1.984.7	2.079.9
Gastos de funcionamiento 1/	32.3	34.6	87.0	39.3	41.7
Transferencias (Pensiones) 2/	1.523.2	1.621.1	1.718.8	1.816.2	1.913.5
Inversiones 3/	250.0	250.0	250.0	129.0	124.8
Total de Gastos	1.805.5	1.905.7	2.005.8	1.984.6	2.080.0

1/ Se proyectaron con ajuste lineal contra el tiempo.

2/ Proyección deriva de ajuste semilogarítmico, contra el tiempo. Esta serie se encuentra consolidada por la edad de las instituciones Militares

3/ Los tres primeros años son cifras del Proyecto de Inversión del Hotel Hilton. En los dos últimos se supone una reducción a la mitad en términos porcentuales del total del gasto.

4/ Se proyectaron teniendo en cuenta la relación inversa de éstos con la inversión 5.27. En los tres primeros años se supone una participación constante de 7%, para luego subir, la participación en que baja la inversión.



5. Conclusiones y recomendaciones

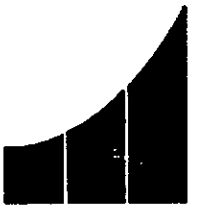
La seguridad social en las instituciones de los militares, tiene algunos elementos de concepción interesantes, que evidencian la necesidad de poner en práctica algunas medidas, que se han venido recomendando para el [illegible] y la Caja Nacional de Previsión. Entre ellos, merecen citarse los siguientes:

a. La rotunda separación de la atención en salud y los riezgos económicos de largo plazo, lo cual les ha permitido una mayor eficiencia en la administración de los servicios.

b. La cotización de los afiliados (8% de salario básico) para financiar pensiones.

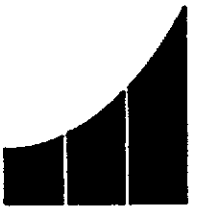
Sin embargo, a la luz de los criterios generales expuestos en el resúmen general, en primer lugar, en la financiación de los servicios de salud general, debiera tener alguna participación el beneficiario,excepto en los riesgos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, los cuales debe asumirlos el Estado en su totalidad, como patrón.

La financiación de las pensiones debe recaer en los afiliados durante toda su vida activa y en el gobierno como patrón, con el criterio que funciona un segu



ro económico. Si se busca, lograr la unidad del sistema general, la cotización del empleador deberá ser igual a 2/3 de la cotización total. No obstante la cuantía exacta la deberá definir el estudio actuarial, después de contar con datos como el promedio de vida de una pensión militar, el promedio de edad pensional de los militares; el valor real de las inversiones actuales de las cajas etc. Si las cotizaciones o aportes totales al Instituto Colombiano de los Seguros Sociales son 14% para los tres riesgos, y las de las Cajas de los militares solamente 8% del valor de la nómina, las cotizaciones de los beneficiarios de éstas últimas, deberían tender a igualarse, en atención al criterio de que los militares y empleados públicos deben cotizar de manera similar a empleados privados. Además, los beneficios recibidos por los militares activos y en retiro justifican aún más una mayor cotización en razón del principio de proporcionalidad.

Si la concepción de los militares es la de que la totalidad del monto de las pensiones sea financiada por el presupuesto nacional, se pregunta, entocnes la capitalización para qué? La cotización de los afiliados para qué ? Si existen éstas, es porque en algún momento se planteó la necesidad de un sistema de reservas, que se quedó sin definiciones suficientes para operar co-



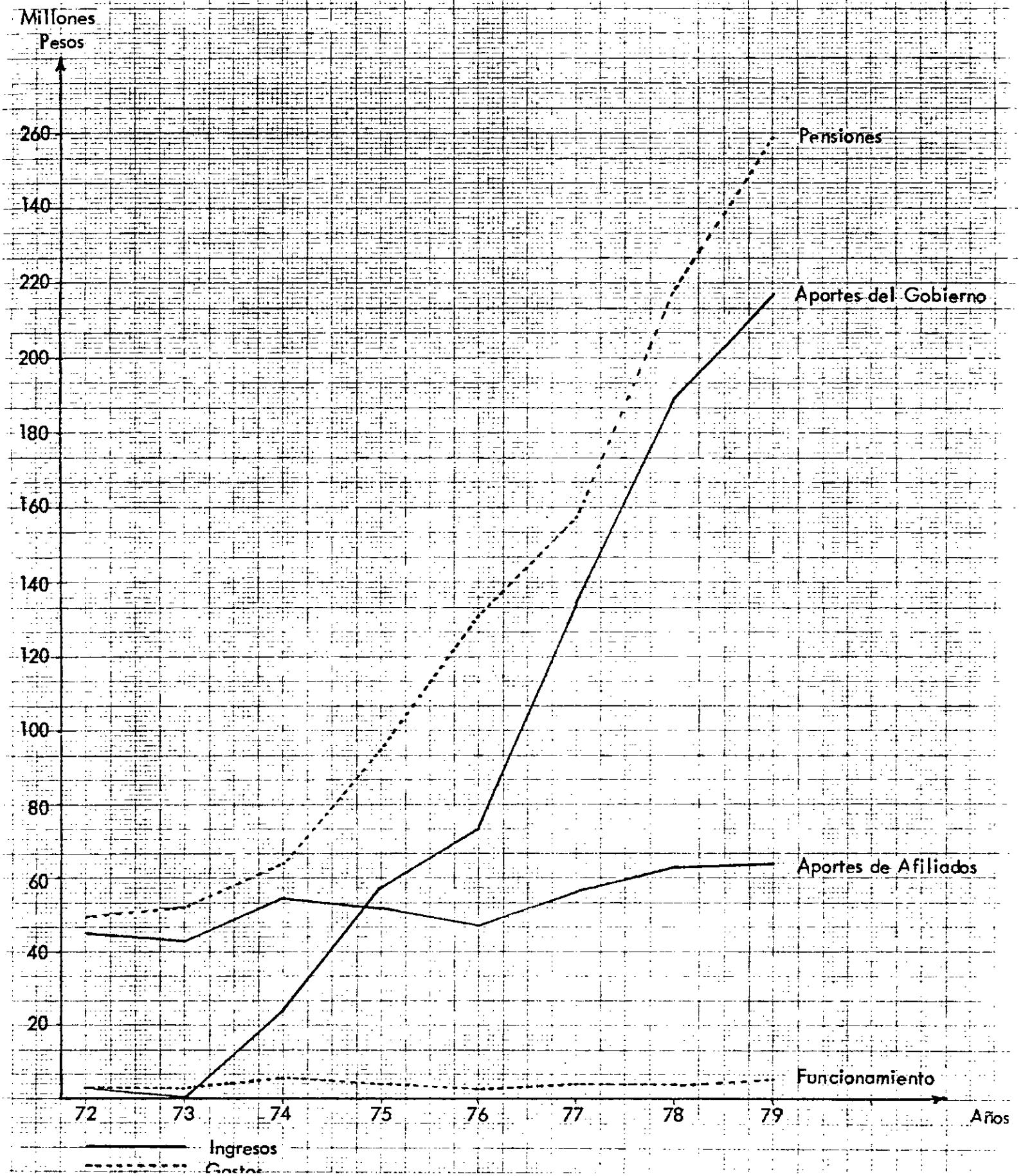
rrectamente. El Estado ha hecho un gran esfuerzo en los últimos años para permitir la capitalización de éstas cajas que no puede ser indefinido. De ahí la necesidad de un replanteamiento claro del sistema de financiamiento actual, con los criterios anotados, que conduzca a un aporte estatal menor en el inmediato futuro.

Vale la pena recalcar, sin embargo, la aparente eficiencia de la administración de estas cajas. Las inversiones son rentables, las pensiones se pagan con bajos costos administrativos, y la información y contabilidad se compara muy favorablemente con la poca existente en el ISS o la Caja Nacional. El ejemplo de éstas cajas en materia administrativa confirma la necesidad de separar los riesgos de salud de los economicos, y la viabilidad de trasladar los riesgos de IVM del ISS a una entidad pequeña pero seria como la previsora.

GRAFICA 1

CAJA DE SUELDOS DE RETIROS DE LA POLICIA NACIONAL : EJECUCION PRESUPUESTAL

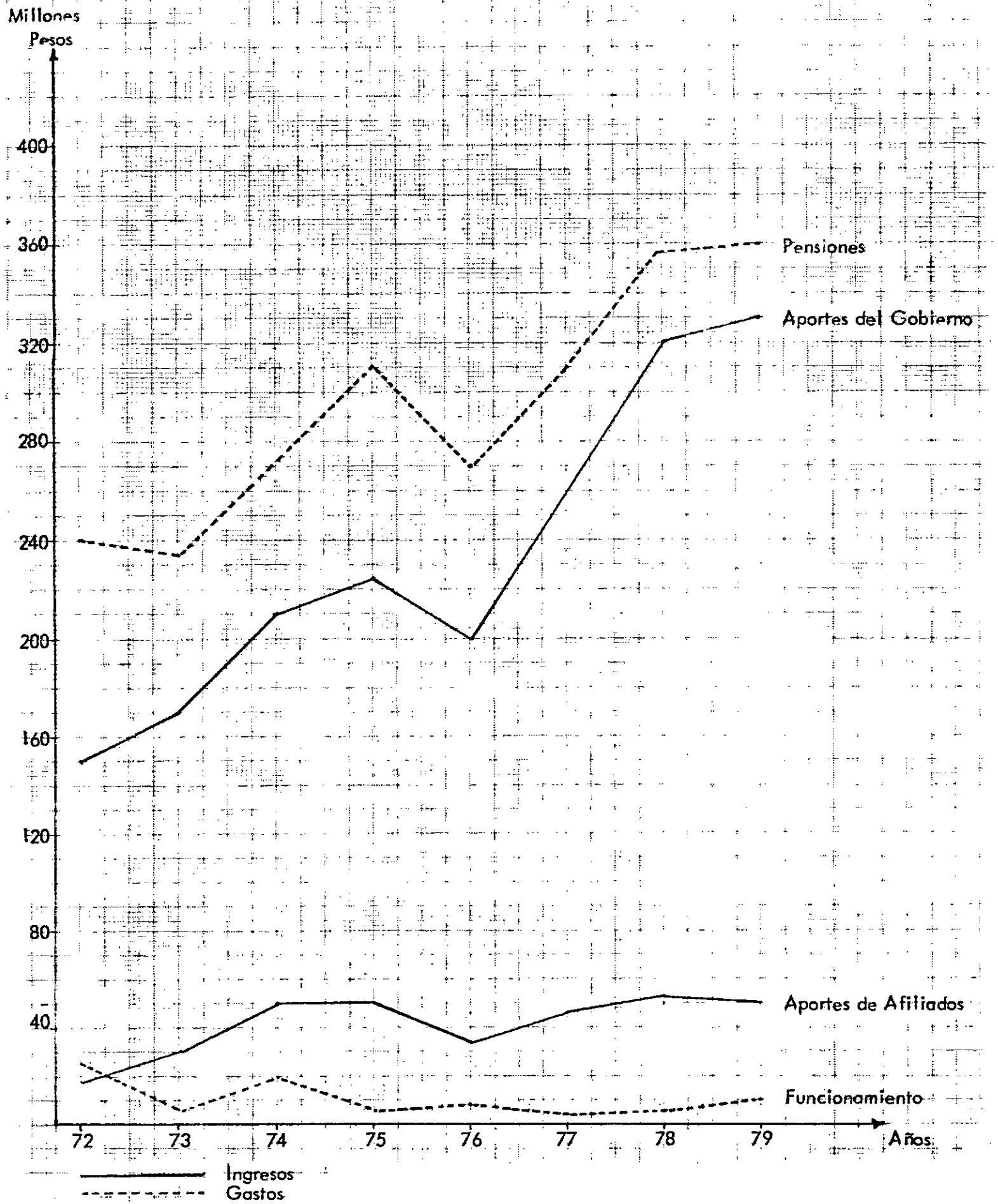
(Millones de Pesos de 1970)



GRAFICA 2

CAJA DE SUELDOS DE RETIROS DE LAS FUERZAS MILITARES : EJECUCION PRESUPUESTAL

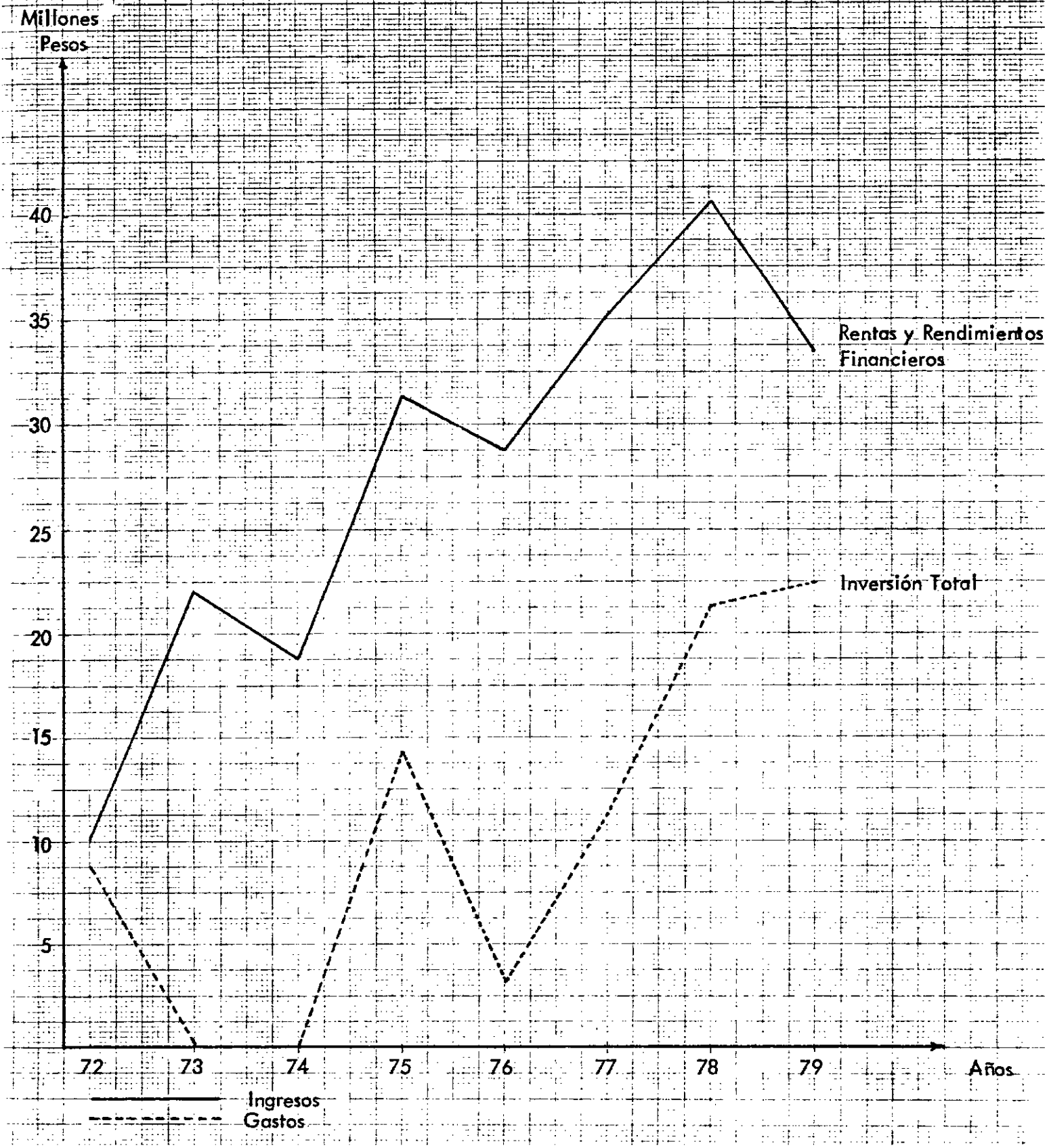
(Millones de Pesos de 1970)



GRAFICA 3

CAJA DE SUELDOS DE RETIROS DE LA POLICIA NACIONAL: EJECUCION PRESUPUESTAL

(Millones de Pesos de 1970)



GRAFICA 4

CAJA DE SUELDOS DE RETIROS DE LAS FUERZAS MILITARES : EJECUCION PRESUPUESTAL

(Millones de Pesos de 1970)

