Impacto de la Reforma Pensional y escenarios alternativos

Mauricio Perfetti del C.[1]
Juan Carlos Parra O.
Lucía Llanes V.
Bernardo Taborda F.

Abatract

This article presents an evaluation of the Colombian General Pension System. It shows two alternative ways for reforming that System. The first one refers to the reform proposed by President Alvaro Uribe; the second one proposes a long term concentration on the Individual Savings Regime, which includes the creation of a pension fund managed by the National Social Security Institute (Instituto de los Seguros Sociales). The results of simulating both alternatives show that although the reform proposed by the Government improves the present situation of the pension system, the impact of the alternative reform, the one that focuses on the Individual Savings Regime, is larger.

Resumen

Este artículo presenta la evaluación de la situación actual del Sistema General de Pensiones colombiano. Además muestra dos alternativas de reforma del sistema. La primera de ellas contempla la reforma propuesta por el presidente Alvaro Uribe, la segunda propone la concentración en el largo plazo del sistema en el régimen de ahorro individual, incluyendo la creación de una administradora de fondos de pensiones del Instituto de los Seguros Sociales. Los resultados de la simulación de estas alternativas lo que muestran es que, aunque, la reforma propuesta por el gobierno actual mejora la situación actual del sistema pensional, el impacto de la segunda alternativa que concentra el sistema en el ahorro individual es mayor.

Keywords: Social security, Pension system.
Palabras clave: Seguridad social, sistema de pensiones, Regimen de ahorro individual.

---

[1] Director Ejecutivo del Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales (Crece), e investigadores respectivamente. Este artículo está basado en un estudio realizado por Fedesarrollo y el Crece en el año 2002. Este estudio fue propuesto e iniciado por el Dr Ulpiano Ayala quien no pudo terminarlo. Se trataba de determinar escenarios alternativos de reforma pensional más allá de modificaciones a requisitos para obtener las pensiones y montos de las mismas. Nos correspondió la difícil tarea, por esas cosas impensadas de la vida, continuar el trabajo de Ulpiano. Adicionalmente, en el marco del mismo trabajo nos correspondió efectuar una evaluación de la reforma liderada por Juan Luis Londoño como Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Esta evaluación es parcial pues a la fecha de su elaboración, la reforma no se había aprobado. Los resultados muestran el importante aporte de Juan Luis a la solución de uno los problemas más graves que enfrenta el país. Este artículo se constituye de alguna manera en un pequeño homenaje a estos dos grandes hombres. En el caso de Ulpiano se trató de recoger su pensamiento, en el caso de Juan Luis mostrar algunos de los efectos más importantes de una de las reformas que lideró con tenacidad.

I. INTRODUCCION

Economistas como Joseph Stiglitz y Ulpiano Ayala, entre otros, consideran que los problemas pensionales de las economías representan graves amenazas para el progreso. La búsqueda de soluciones se constituye en un tema prioritario de las agendas económicas de los gobiernos.

En relación con el caso colombiano, la situación no es la excepción y es así como diferentes autores han señalado (Acosta y Ayala, 2001) que el sistema pensional en Colombia no se constituye en un modelo estable y que el Régimen de Prima Media no se justifica ni siquiera por atender los segmentos menos pudientes de la población. El sistema presenta, entre otros, beneficios desproporcionados frente a los requisitos en el caso del Régimen de Prima Media; inequidad en los beneficios; un elevado costo fiscal. En el año 1993, con el fin de resolver varios de los problemas de los diversos y dispersos regímenes pensionales, se llevó a cabo una reforma que no logró modificar de manera estructural algunas de las fallas del sistema y por esa razón, el déficit operacional pensional del sector público siguió creciendo de manera acelerada y, hoy en día, dicha carga pensional se constituye en uno de los elementos que mayor peso tiene en el déficit fiscal del país.

En este artículo se estudia en primer lugar el impacto de la reforma pensional tal y como se presentó ponencia por las comisiones respectivas del Congreso antes de su aprobación definitiva. En segundo lugar, se analiza la viabilidad de concentrar el Sistema General de Pensiones (SGP) en el régimen de ahorro individual (RAI), incluyendo la creación de una Sociedad Administradora de un Fondo de Pensiones (SAFP) del ISS, de tal forma que se le otorgue viabilidad al sistema desde el punto de vista de la equidad y el equilibrio financiero, se generen efectos positivos para los afiliados, la Nación desde el punto de vista fiscal y la economía en general.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero se presenta, de manera general, la situación del sistema pensional colombiano. En el segundo se explican diversas razones, según estudios y experiencia internacional, para concentrar el SGP en el RAI. En el tercer capítulo se analiza el impacto de la reforma pensional, la viabilidad fiscal de largo plazo bajo la concentración del sistema en el RAI y se compara con la situación fiscal que se generaría, en primer lugar, frente a un escenario en el cual se mantienen las condiciones que lo regían antes de la reforma a la Ley 100 de 1993 y, en segundo, a una reforma similar a la aprobada. El capítulo cuarto analiza las implicaciones institucionales de concentrar el sistema en el RAI y de la creación de la SAFP del ISS. El estudio finaliza con un capítulo de conclusiones.

A. La situación pensional en Colombia

La aplicación de la reforma pensional del año 1993 logró corregir, algunas de las condiciones más preocupantes del sistema pensional colombiano. Sin embargo, en la medida que ésta no estableció todos los cambios requeridos y que algunos de los establecidos no se han desarrollado con la oportunidad necesaria, la situación del sistema pensional colombiano es preocupante y requiere, por lo tanto, de modificaciones estructurales. El pago de pensiones a cargo de la Nación aumentó de 0,8% del PIB en 1990 a 2,3% del PIB en el 2000, es decir se triplicó en solo 10 años. Tal crecimiento de las mesadas pensionales revela una tendencia explosiva explicada por las falencias del régimen pensional, y de aquellas derivadas de la reforma de 1993 (Echeverry et. al, 2001).

En las condiciones actuales (escenario básico del modelo Dnpensión, (Parra, 2001 a; Acosta y Ayala,

2001)) en el período 2000-2050 la situación deficitaria del sistema pensional colombiano incide de manera negativa en la situación fiscal del país. El flujo asciende desde un 3,0% del PIB de 2001, hasta cerca de un 5,5% del PIB hacia el año 2019. La cifra anterior señala que el déficit operacional a cargo de la Nación del SGP se duplica en dicho lapso de tiempo. Del déficit agregado de 192,4% del PIB (valor presente neto del déficit pensional calculado con una tasa de descuento del 4,5% anual) un 55% (105,8 % de PIB), está en curso de pago o por pagar pronto porque ya ha sido causado. Dicha fracción es todavía más alta en el sector público, donde puede ascender a un 65%, es decir, un 74% del PIB en valor presente. Esa deuda está causada, por lo cual, aunque se generen ajustes en el sistema pensional que limiten su crecimiento, es una deuda inmodificable, por lo que las finanzas del Estado deben responder y generar los mecanismos para aportar los recursos necesarios.

Posterior a la reforma de 1993, subsisten varias cajas y fondos públicos de pensiones del orden nacional que por su insolvencia ya debían haberse liquidado, (el déficit corriente representa 1,7% del PIB y el pasivo pensional en valor presente neto 58% del PIB para el período 2000-2050). En el nivel territorial existe una cantidad importante de cajas y fondos, para las cuales el Gobierno Nacional creó en 1999 el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), con el propósito de administrar los recursos que estas entidades deben reservar para pagar las mesadas corrientes y respaldar el pasivo pensional, que actualmente se ha estimado en cerca del 28,8%. del PIB en el período 2000-2050 (aunque la información para las entidades territoriales es deficiente).

Los regímenes exceptuados, debido al desequilibrio en la relación entre beneficios y requisitos, también han contribuido sustancialmente a elevar el pasivo pensional a cargo de la Nación. Algunas estimaciones indican que en las Fuerzas Armadas el pasivo pensional asciende a $29 billones y en el Fondo Social de Prestaciones del Magisterio (Fomag) a $40 billones. El valor presente del déficit pensional de las Fuerzas Armadas y del Fomag es el equivalente al 19,48% y el 38,83% del PIB, respectivamente, representando el 10% y el 20% del déficit pensional total.

Además, de acuerdo con DNP (2002), Colombia tiene el pasivo pensional de un sistema maduro, pero es un sistema joven y de baja cobertura. A esta situación se ha llegado como consecuencia de: i) contratos descentralizados sin respaldo en el tiempo; ii) incumplimiento en el pago y ajuste de cotizaciones; iii) mayores obligaciones con la Ley 100 de 1993; iv) cambios demográficos; v) recesión económica; y finalmente vi) existencia de los regímenes erróneamente llamados especiales y que en realidad son exceptuados. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta: i) la falta de reforma a los sectores exceptuados; ii) las condiciones del régimen de prima media que mantuvieron los regímenes anteriores a través de la transición, particularmente en el sector público, que implicaron altos costos entre otras razones por un desbalance entre beneficios, requisitos y contribuciones; y iii) no se constituyeron reservas para atender la acumulación del déficit pasado en este mismo sector (Acosta y Ayala, 2001). Adicionalmente, y tal y como se mencionó, estas situaciones se han visto agravadas por una endeble aplicación de dicha Ley en cuanto a las entidades públicas que reconocen y pagan pensiones. Una muestra de la gravedad de esta situación es que antes de la reforma de 1993 el sector público tenía el 25% de los afiliados, el 40% de los pensionados y el 55% de la deuda pública pensional de ese momento. En el 2001, esas proporciones son

20%, 54% y 70% respectivamente (Acosta y Ayala, 2001). En conclusión, el sistema pensional colombiano muestra una situación crítica por sus efectos en la carga fiscal.

Con estas condiciones, si no se hacen reformas al sistema pensional del país, el déficit anual puede alcanzar casi 5,5% del PIB en el año 2019. El déficit primario que enfrentaría el Gobierno durante el período 2000-2050 se sitúa entre el 0,5% y el 3,7% del PIB, mientras que el déficit total (que incluye los intereses de la deuda pública) aumentaría de 4,2% del PIB en 2001 a niveles del 100% en 2050 como consecuencia de los mayores pagos de intereses debido al creciente endeudamiento para cubrir el pasivo pensional (Echeverry et. al, 2001).

B. Concentración del Sistema General de Pensiones en el régimen de ahorro individual

Dada la situación del SGP los últimos gobiernos nacionales han formulado propuestas de reforma a la Ley 100 de 1993 en lo referente al SGP. Las diferentes propuestas de reforma intentan corregir en mayor o menor grado los desequilibrios del sistema en términos de equidad y financiero. Sin embargo, ninguna de estas propuestas ha buscado concentrar el sistema en el RAI en el largo plazo, tal y como se establece en el presente estudio. Es importante anotar que el proyecto de Ley originalmente presentado y que dio origen a la Ley 100 de 1993, buscaba precisamente concentrar el sistema pensional en el ahorro individual. A continuación se establecen algunas de las razones por las cuales debe considerarse una propuesta de esta naturaleza.

Correspondencia con los objetivos de la Protección Social en términos de equidad. Si todos los nuevos afiliados al SGP ingresan al RAI, se tendría un único régimen de pensiones de tal forma que todos los nuevos afiliados estarían regidos por las mismas reglas, en especial las mismas condiciones, de manera que se eliminan los privilegios. Una propuesta que concentra la afiliación en el RAI eliminaría, en el margen, y por lo tanto, en el largo plazo los subsidios y en especial los más regresivos. Se mantendrían únicamente, y como componente de solidaridad social, las garantías de pensión mínima para las personas que habiendo cumplido la edad de pensionamiento y un mínimo de semanas cotizadas, no alcanzan una pensión.

El sistema no genera déficit en el largo plazo. Dado que habría un equilibrio entre las cotizaciones y los beneficios que reciben los afiliados pensionados. Esto implica que los aportes de las personas están relacionados con el monto de las pensiones que van a obtener al final de su vida laboral.

El sistema se protege ante los problemas de maduración demográfica. Un sistema pensional concentrado en ahorro individual no es vulnerable frente a la maduración demográfica que actualmente afecta a países como Colombia. Por esta razón, el régimen de prima media administrado por el ISS es vulnerable a cambios demográficos que atentan contra su estabilidad financiera. Por el contrario el sistema concentrado en ahorro individual, en la medida en que no presenta financiamientos intergeneracionales, no genera déficit. Este sistema no depende financieramente del crecimiento de la base de cotizantes y, lo por tanto, no es vulnerable a la estrecha base asalariada de afiliados, ni lo será respecto al envejecimiento de la población.

El sistema evita la generación de déficit fiscal por la dualidad que rige actualmente en Colombia. La forma en la que se ha planteado en Colombia la coexistencia del régimen de reparto y del RAI como dos alternativas sustitutas y no complementarias no

es viable en el largo plazo[2]. El sistema dual tal y como está configurado está sujeto a riesgo moral en la medida en que al final de la vida laboral la gente puede trasladarse del régimen de ahorro individual al régimen de prima media lo cual genera inestabilidad e incertidumbre económica. Concentrar el sistema pensional en ahorro individual, tendría la virtud de resolver el déficit fiscal que se puede generar por esta vía.

El sistema es transparente y genera confianza. Una razón adicional para concentrar el sistema pensional en el RAI, lo constituye el hecho de que habría transparencia en el sistema y confianza por parte de los usuarios, toda vez que las normas que rigen el manejo de los recursos de los fondos son conocidas y no están sujetas a cambios coyunturales. Esto necesariamente incentiva la afiliación y permanencia de los afiliados al sistema. De otra parte, el sistema de ahorro individual está menos sujeto a vaivenes políticos, en la medida que ha logrado por sus características, una menor politización de la legislación previsional (Valdes, 1994)[3].

Otras razones que justifican la concentración del SGP en el RAI, pero no menos importantes son: mayor ahorro en la economía y desarrollo del mercado de capitales, el monto de la pensión obtenida puede llegar a ser superior al del régimen de prima media si se logra cotizar durante un período largo (por lo cual esto aplica a personas relativamente jóvenes) y si la rentabilidad de los fondos es alta; y se puede adelantar el retiro. Adicionalmente, los afiliados tienen la libertad de escoger la SAFP y los pensionados a las aseguradoras. Por lo tanto, las administradoras competirán entre sí para lograr la mayor rentabilidad del manejo de los fondos a su cargo y para conseguir los mejores seguros y prestar los mejores servicios asociados con la afiliación, cotización, reconocimiento y pago de pensiones. Adicionalmente, las aseguradoras competirán para otorgar las mejores pensiones respecto a los capitales aportados. Por todas estas razones, se generan incentivos para aumentar la afiliación al sistema.

C. Viabilidad Fiscal del sistema general de pensiones concentrándolo en el largo plazo en el RAI

En esta sección se analiza la viabilidad financiera del sistema pensional colombiano en un escenario en el que se concentra en el largo plazo la afiliación en el RAI y se crea una administradora de pensiones del ISS regida por la misma normatividad de las administradoras privadas. Para establecer el impacto económico de la reforma propuesta en este estudio se emplearon dos modelos de simulación desarrollados anteriormente, pero modificando algunos de los parámetros[4]. El primero de ellos, Dnpensión, fue construido entre 1999 y 2000 por el Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de simular el comportamiento del siste-

[2] Reformas en América Latina han mantenido el sistema de reparto después de la reforma pero de manera transitoria. Sólo ha permanecido en Argentina como complemento para las pensiones mínimas y como regímenes sustitutos en Colombia y en Perú. (Tomado de Ayala (1999) "Evaluación del Sistema Pensional Colombiano y Propuestas para su Consolidación y Modernización").

[3] En Colombia pareciera ocurrir lo contrario, es decir, cada vez es mayor la ingerencia de diversos grupos de presión en la legislación previsional. Eso lo muestra por ejemplo cuando se compara el proyecto de Ley preparado por la Consejería Presidencial para la Política Social con el que finalmente se presentó al Congreso en la legislatura del año 2001.

[4] Se hicieron modificaciones a algunos parámetros con el fin de calibrar el modelo a las cifras del 2001 y las muy previsibles predicciones del corto plazo (agotamiento de las reservas del ISS antes del 2005 por ejemplo, etc.)

ma público del SGP[5]. El segundo, Simcrai, fue construido para Asofondos, con el propósito de analizar de manera integral el RAI colombiano creado dentro del marco de la ley 100 de 1993[6].

1. *Parámetros generales de los modelos Dnpensión y Simcrai*

Los parámetros sobre los cuales se simuló el sistema pensional se basan en el comportamiento histórico y proyección de algunas variables y en el juicio de los autores del estudio. Estos parámetros no necesariamente constituyen una proyección exacta, pero son relevantes para el efecto de comparar diversas alternativas para modificar estructuralmente el SGP. Los parámetros empleados para el desarrollo del estudio se presentan en el anexo 1.

2. *Resultados para el escenario básico*

El escenario que intenta replicar el comportamiento actual del SGP, denominado en el estudio "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS", contiene los siguientes supuestos:

- No hay afiliaciones nuevas a las cajas públicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).
- La participación del subsistema de prima media en la población ocupada se mantiene constante alrededor de 15,7%[7]. El supuesto de no afiliación a las cajas públicas implica que toda la nueva afiliación de este subsistema se dirige al ISS.
- No hay traslados del ISS hacia las AFP. La participación de los afiliados a las AFP con respecto a la población ocupada aproximadamente se dobla entre 2001 y 2050, es decir, pasa de 20,7% a 40,1% en ese período[8].
- Las condiciones para acceder a una pensión se mantienen como están actualmente.

El Gráfico 1 muestra el comportamiento del déficit generado por las distintas entidades del SGP público.

El valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación para el período 2002-2050, con una tasa de descuento del 4%, alcanza un valor equivalente al 146,54% del PIB[9] de 2001. El flujo del déficit operacional corresponde a un 1,73% del PIB en 2002 y crece hasta un máximo de 4,05% en 2017. A partir de este último año, el déficit operacional comienza a disminuir y alcanza el 2,06% del PIB en 2050.

---

[5] Las entidades que se incluyen en el modelo son: i) El Instituto de Seguros Sociales; ii) las cajas públicas del nivel nacional; iii) las cajas públicas del nivel territorial . En el ejercicio utilizado para la presente consultoría se excluye, sin embargo, al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, toda vez que no fue posible actualizar el módulo original a los cambios que se han dado en cuanto a la fijación de los sueldos y salarios de los maestros. También, a diferencia del modelo original, se excluyen las cajas de retiro de las fuerzas militares.

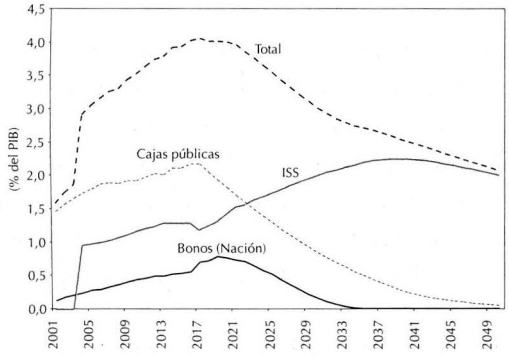
[6] Los dos modelos fueron desarrollados por Juan Carlos Parra. La descripción detallada del Dnpensión está condensada en Parra (2001).

[7] Aproximadamente 2.7 millones de afiliados en 2001 y 4.9 millones en 2050. Es importante anotar que solo 2.2 millones de personas son considerados afiliados al ISS en el modelo. Este supuesto obedece a que los problemas de multiafiliación no se han resuelto de manera satisfactoria.

[8] Esto equivale a 3,6 millones de afiliados en 2001 y 12,5 millones en 2050. La diferencia con el número que reporta la Superintendencia Bancaria para 2001 es que aproximadamente 650.000 personas aparecen en las bases de datos de las AFP con saldo nulo en la cuenta de ahorro individual, y por lo tanto, a nuestro juicio, no deben ser considerados como afiliados a las AFPs.

[9] Las diferencias con respecto a los resultados en Parra (2001a) se deben a que en este trabajo no se contabilizan los déficits en el Fomag y en las cajas de retiro de las fuerzas militares, mientras que en Parra (2001a) estos dos rubros si son incluidos.

Gráfico 1. DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES (Escenario Básico con participación constante de la afiliación al ISS)



Fuente: cálculos del autor.

El déficit operacional por entidad y/o sector evoluciona de la siguiente manera:

Desde 2002 hasta 2022 la mayor carga fiscal del pago de pensiones corresponde a las cajas públicas nacionales. A partir de ese año comienza a tener mayor peso el déficit operacional del ISS. El valor presente neto del déficit operacional de las cajas nacionales para el período 2002-2050 es 54,02% del PIB que equivale al 36,9% del valor presente total del déficit pensional.

El déficit del ISS crece permanentemente hasta 2041, desde 0.95% del PIB en 2004 cuando se agotarían las reservas pensionales, hasta 2,25% del PIB en 2041. Después de este año decrece hasta alcanzar el 0,72% en el año 2050. El valor presente neto del déficit operacional del ISS es 79,4% del PIB para el período 2002-2050 lo que equivale al 54,2% del total del déficit. Este déficit se produce principalmente por las diferencias existentes entre requisitos, beneficios y cotizaciones ya que si se simulan las mismas condiciones del sistema pensional pero sin permitir entrada de nuevos afiliados al ISS, el valor presente del déficit del ISS alcanza 75% del PIB, cifra muy cercana a la del escenario con nuevos afiliados. Estos resultados confirman que el problema financiero del ISS no va a ser resuelto (ni siquiera atenuado) con una mayor tasa de afiliación, sino como se verá más adelante, ajustando la relación entre requisitos y beneficios para acceder a una pensión.

Los bonos pensionales que emite la Nación constituyen la deuda reconocida a quienes se trasladaron al RAI; el déficit operacional por este concepto asciende de 0,17% del PIB en 2002 a un máximo de 0,77% en 2019. El pago de estos bonos termina en 2042 debido al supuesto de no traslados desde el ISS hacia las AFP. El valor presente neto del déficit operacional generado por los bonos para el período 2002-2050 es 13,12% del PIB y corresponde al 8,95% del valor presente total.

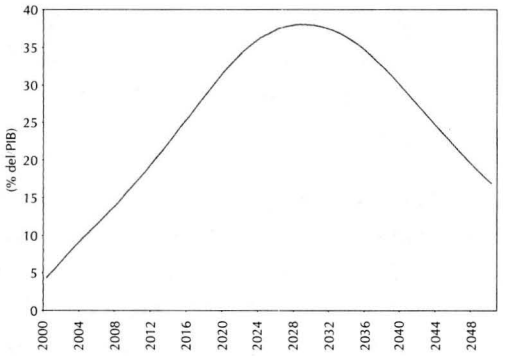
En los próximos 25 años las pensiones públicas participan con el 60,50% del pago de las pensiones totales y con el 64,60% del costo fiscal total. Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 40% del total de las pensiones en el período 2002-2050. Este es un déficit ya causado que no es susceptible de modificación.

El Gráfico 2 muestra la trayectoria del valor de los fondos de pensiones, el cual asciende a un valor máximo en 2029 del 38,01% del PIB, luego empieza a caer hasta llegar al 16,89% del PIB en 2050. Esta caída se explica por el comportamiento de la relación afiliados/pensionados: hasta 2008 esta relación excede 100, mientras que hacia 2025 es 11,3 y termina en 4,2 en 2050.

3. Resultados para el escenario de reforma propuesta por el gobierno del presidente Uribe

El escenario que contempla los ajustes del proyecto de ley presentado por el Gobierno actual contiene los siguientes supuestos:

Gráfico 2. VALOR DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES (Escenario Básico con participación constante de la afiliación al ISS)



Fuente: cálculos del autor.

- No hay afiliaciones nuevas a las cajas pœblicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).

- No hay nuevas afiliaciones al ISS. Aunque esta no es una consecuencia necesaria de la reforma del Gobierno, no es descabellado pensar que el ajuste de beneficios y requisitos no generará incentivos para que más personas se afilien al régimen de prima media.

- La cobertura total del sistema pensional como porcentaje de la población ocupada que se supuso para el escenario básico se mantiene como referencia. Esto implica que en este escenario hay una redistribución de los afiliados entre regímenes, más no hay aumento neto de la cobertura con respecto al escenario básico.

- Se mantiene inalterado el régimen de transición de la ley 100 de 1993.

- La edad y el número de semanas requeridas para acceder a pensiones mínimas en el RAI son las mismas que para acceder a las menores pensiones en el régimen de prima media (esto aplica a partir del momento en el cual las condiciones de prima media exceden a las actuales de ahorro individual).

- Se incrementa en un punto la cotización en 2004 y medio punto adicional en 2005 y 2006. En el RAI el aumento de 2004 se destina al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y los incrementos posteriores van a las cuentas individuales; todos los aumentos en el régimen de prima media van a las reservas pensionales.

- La tasa de reemplazo y las semanas requeridas para acceder a una pensión de invalidez se modifican según el Cuadro 1 del anexo 1.

- A partir de 2003 el nœmero de semanas requeridas para acceder a una pensión de vejez se incrementan en 25 cada año hasta llegar a las 1300 en 2014.

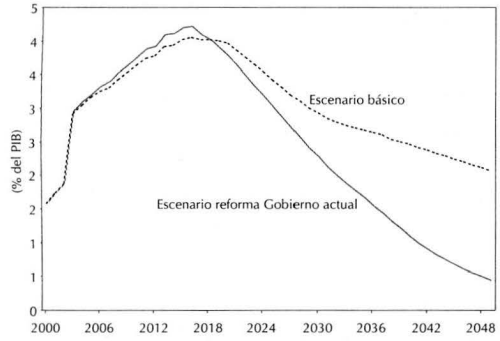
- La tasa de reemplazo para las pensiones de vejez se calcula a partir de 2004 usando la siguiente fórmula:

$r = 65{,}5 - 0{,}5\ s$, donde r es la tasa de reemplazo y s es el número de salarios mínimos legales. A partir de 2004, por cada 50 semanas adicionales a las 1050, el porcentaje se incrementará en 1,5% y no superará en ningún caso el 80%.

El valor presente neto del déficit pensional con reforma es equivalente a 119,61% del PIB, 26,93 puntos del PIB inferior al del escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS (Gráfico 3). En 2002 tiene un valor del 1,73% del PIB, alcanza el valor máximo en 2017 equivalente al 4,2% del PIB y en 2050 representa el 0,44% del PIB.

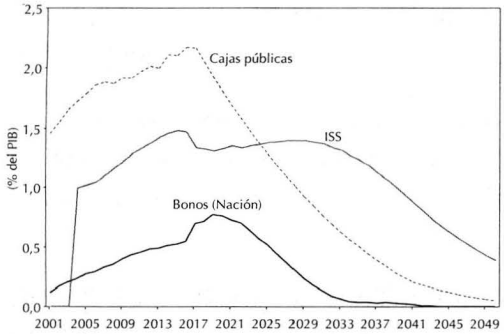
El déficit operacional por entidad y/o sector evoluciona como se muestra en el Gráfico 4.

Gráfico 3. DÉFICIT PENSIONAL DEL SISTEMA PÚBLICO COMO % DEL PIB (Escenario básico y reforma propuesta por el presidente Uribe)



Fuente: cálculos del autor.

Gráfico 4. DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTENA GENERAL DE PENSIONES (Escenario de la reforma propuesta por el presidente Uribe)



Fuente: cálculos del autor.

Durante los próximos 22 años la mayor carga fiscal corresponde al pago de pensiones de las cajas públicas nacionales. A partir de 2025, comienza a tener mayor peso el déficit operacional del ISS. El valor presente neto del déficit operacional de las cajas nacionales para el período 2002-2050 es del 53,92% del PIB que equivale al 45,08% del valor presente total del déficit pensional. La estructura etárea de los afiliados a las cajas públicas explica el escaso impacto que la reforma tendría sobre el costo fiscal generado por estas entidades.

El déficit del ISS se reduce gracias a la reforma. El valor presente neto del déficit operacional es 52,16% del PIB para el período 2002-2050 lo que equivale a 43,61% del total del déficit y representa una reducción de más de 25 puntos del PIB con respecto al escenario básico. El agotamiento de las reservas pensionales ocurre en 2004, con un déficit de 1% del PIB para ese año, y crece permanentemente hasta alcanzar 1,47% del PIB en 2016. Después de este año decrece hasta alcanzar el 0,39% en 2050.

El déficit pensional por concepto de los bonos pensionales es prácticamente idéntico al del escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS y no merece mayor comentario.

La reducción que la reforma del actual gobierno genera en el déficit del ISS, podría ser aún mayor toda vez que el ajuste a la transición efectuada en el artículo 18 de la ley 797 de 2003 generará indudablemente efectos favorables adicionales en cuanto a la reducción del déficit pensional[10]. En Parra (2001a) se demuestra que la unificación y anticipación de la transición tiene el mayor impacto fiscal dentro del conjunto de alternativas de modificación de condiciones, incluso si se tiene en cuenta que el impacto está subestimado porque no se tienen en cuenta los ahorros generados al disminuir la liquidación fraudulenta de pensiones al tener un sistema que es mucho más fácil de administrar y controlar.

[10] El impacto del artículo 18 en el déficit pensional no se calculó en el presente trabajo por cuanto a la fecha de su elaboración, dicha reforma no había sido aprobada por las plenarias de Senado y Cámara.

Las pensiones públicas participan con el 64,6% del pago de las pensiones totales y representan el 70,3% del costo fiscal total.

Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 43,3% del total de las pensiones en el período 2002-2050. Este es un déficit ya causado que no es susceptible de modificación.

4. Resultados para el escenario concentrado en ahorro individual

El escenario en el cual se concentra en el largo plazo la afiliación al RAI se estimó con base en los siguientes supuestos:

- No hay afiliaciones nuevas a las cajas públicas (ordenado por el artículo 28 de la Ley 100).
- No hay nuevas afiliaciones al ISS.
- Los afiliados del ISS menores de 40 años se trasladan a los fondos de pensiones de manera gradual hasta el año 2007 y una quinta parte de los nuevos afiliados ingresan a la SAFP-ISS.
- La cobertura total del sistema pensional como porcentaje de la población ocupada que se supuso para el escenario básico se mantiene como referencia. Esto implica que en este escenario hay una redistribución de los afiliados entre regímenes, más no hay aumento neto de la cobertura con respecto al escenario básico.
- Las condiciones para acceder a una pensión se modifican para los afiliados menores de 40 años en términos de edad, semanas de cotización y tasa de reemplazo.
- La transición establecida en la Ley 100 de 1993 se unifica, se adelanta y se hace más severa en cuanto a los requisitos.
- La edad y el número de semanas requeridas para acceder a pensiones mínimas en el RAI son las mismas que para acceder al régimen de prima media.

El Cuadro 2 del anexo 1 resume las modificaciones al régimen de prima media.

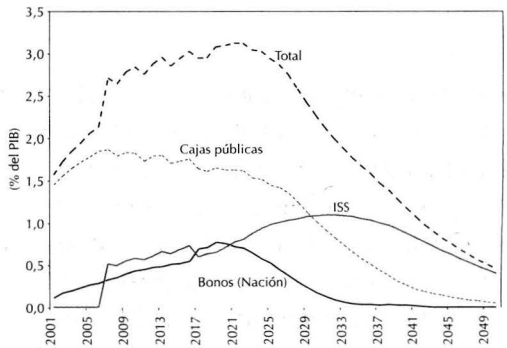
Los resultados que arroja el escenario para el SGP público se muestran en el Gráfico 5.

El valor presente neto del déficit pensional con reforma es equivalente al 99,92% del PIB, que corresponde a un ahorro total de 46 puntos del PIB comparado con el escenario básico.

El principal impacto de la reforma se presenta en el déficit del ISS, cuyo valor presente neto de 33,73% del PIB en el período 2002-2050 equivale a una reducción de más de 55 puntos del PIB con respecto al escenario en las condiciones actuales.

En las cajas públicas el impacto de la reforma es mínimo. El valor presente neto del déficit operacional de las cajas públicas nacionales es del 52,67%

Gráfico 5. DÉFICIT OPERACIONAL DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES (Escenario concentrado en el ahorro individual)



Fuente: cálculos del autor.

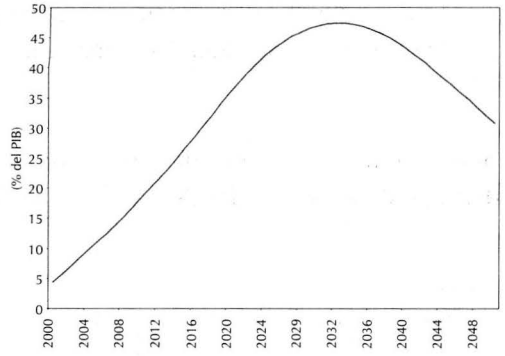
del PIB que equivale al 52,71% del valor presente total del déficit pensional. La estructura etárea de los afiliados a las cajas públicas explica el escaso impacto que la reforma tendría sobre el costo fiscal generado por estas entidades.

En cuanto la deuda reconocida por la Nación a través de los bonos pensionales para el período 2002-2050, asciende a 13,52% del PIB (13,12% del PIB en el escenario básico).

Las pensiones públicas participan con el 65,9% del pago de las pensiones totales y representan el 79,9% del costo fiscal total. El déficit pensional que se hace explícito por el cambio de concentrar el SGP en el RAI representa el 46,86% del total del déficit. Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 49,5% del total de las pensiones en el período 2002-2050.

El valor del fondo del consolidado del sistema de ahorro individual (incluyendo a la nueva SAFP-ISS) alcanza un máximo de 47,37% del PIB en 2032 (Gráfico 6), casi 10 puntos del PIB superior al máximo observado en el escenario en el cual se mantienen las condiciones actuales. En valor presente, se generarían más de 350 puntos del PIB adicionales en recursos ahorrados por los afiliados al sistema en el período 2002-2050 comparado con los recursos en el escenario básico. El valor de la SAFP-ISS alcanza un máximo en 2040 del 6,76% del PIB, y cae a 5,54% en 2050.

Gráfico 6. VALOR DE LOS FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES (Escenario concentrado en ahorro individual)



Fuente: cálculos del autor.

5. Comparación de la financiación del ISS a través de las reservas de los Fondos Privados de Pensiones: escenarios básico y concentrado en ahorro individual

Dado que con la propuesta estudiada en el presente documento se pretende concentrar el SGP en el RAI, es necesario evaluar la manera como se financiaría el pasivo pensional del ISS, de manera tal que el financiamiento en el largo plazo se haga en forma trasparente y explícita. Las obligaciones del ISS, para el pago de pensiones en curso y futuras podrían ser refinanciadas con reservas de los fondos privados de pensiones. Para el efecto, el Estado se endeudaría con los fondos privados de pensiones mediante la suscripción de títulos de deuda pública a la tasa de interés del mercado, de tal forma que la Nación destinaría dichos recursos para cubrir el déficit del ISS. Este ejercicio muestra además los años en que se requerirían recursos fiscales adicionales a los provenientes de dicho endeudamiento.

Al limitar la inversión de las AFP's en títulos de deuda pública al 50% del valor del fondo (que es lo que actualmente se permite en la Ley 100 de 1993), los resultados para el escenario básico de la porción del déficit del ISS financiado con las reservas de los fondos y el resto de la deuda que tendría que ser financiada con otras fuentes (déficit descubierto) se presentan en el Gráfico 7.

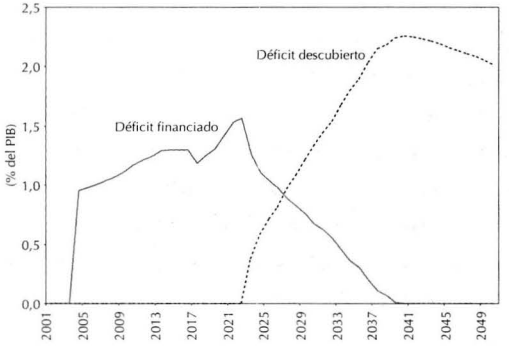
En el año 2023 los fondos financiarían el déficit del ISS hasta por un máximo de 1,56% del PIB, la to-

talidad del déficit en ese año. En este año la financiación del ISS a través de los fondos comienza a decrecer hasta ser nulas en 2040, cuando no se pueden destinar más recursos de los fondos para la financiación del déficit del ISS. El crecimiento de la deuda descubierta comienza a partir de 2023 hasta alcanzar un máximo en 2040 (2,25% del PIB). Este porcentaje del déficit es obviamente muy elevado y confirma los graves problemas de financiación que tiene el sistema actual.

Al concentrar el sistema pensional en el RAI, las reservas de los fondos se destinarían para financiar el déficit del ISS hasta por un máximo de 1,09% del PIB de 2031 (Gráfico 8). Como se muestra en el gráfico la totalidad del déficit del ISS se financiaría por un período de 47 años, el déficit descubierto del ISS comenzaría, entonces, a partir de 2048 (desde el 2023 en el escenario básico).

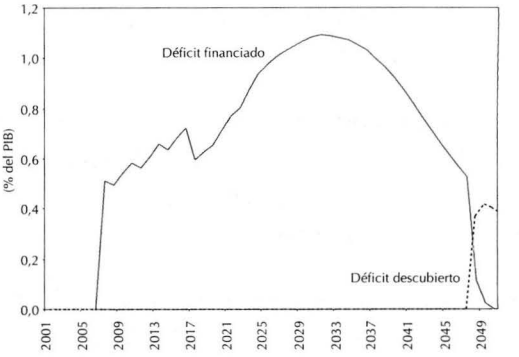
La reducción del déficit del ISS en el escenario concentrado en el RAI y el crecimiento de las reservas de los fondos durante los primeros años tiene fundamentalmente dos efectos: por un lado permite un flujo de fondos importante para financiar la deuda

Gráfico 7. DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ISS COMO % DEL PIB (Escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS)



Fuente: cálculos del autor.

Gráfico 8. DÉFICIT FINANCIADO Y DESCUBIERTO DEL ISS COMO % DEL PIB (Escenario concentrado en ahorro individual)



Fuente: cálculos del autor.

de largo plazo del ISS, por otro lado, se amortiguaría el esfuerzo fiscal que deberá hacer el estado para financiar el pasivo pensional del ISS.

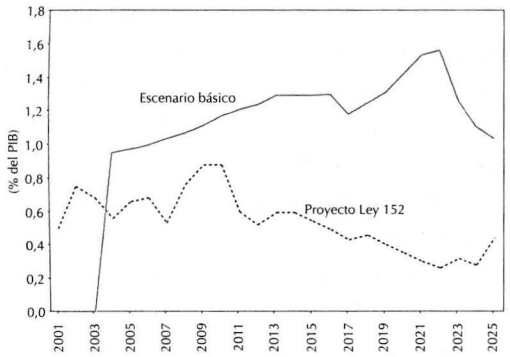
6. La Nación debe hacer un mayor esfuerzo fiscal en el caso de haber aprobado el proyecto de ley 152 de 1992

De haberse implementado la reforma propuesta en la exposición de motivos al proyecto ley 152 "Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre Seguridad Social" que proponía, entre otras, el desmonte gradual del sistema pensional del ISS, las condiciones para financiar el déficit pensional del ISS serían más favorables[11].

El Gráfico 9 compara la trayectoria de la financiación del pasivo pensional del ISS a través de las

[11] Véase exposición de motivos al proyecto de ley 152 de 1992 "por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre Seguridad Social", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Gráfico 9. DÉFICIT DEL ISS FINANCIADO CON RESERVAS DE LOS FONDOS COMO % DEL PIB (Escenario básico y escenario del proyecto Ley 152)



Fuente: cálculos del autor.

reservas de los fondos si se hubieran tomado las medidas sugeridas en la exposición de motivos al proyecto ley 152[12] y si se mantienen las condiciones actuales. Para el primer escenario, en el período comprendido entre el 2001 y el 2025, los fondos financiarían hasta un máximo del déficit del ISS que correspondería al 0,88% del PIB del 2010, y que luego se reduciría hasta alcanzar el 0,44% del PIB del año 2025. En cambio, si las condiciones del SGP se mantienen como están actualmente, el déficit financiado sería de 1,2% del PIB del 2010 y alcanzaría un máximo de 1,6% del PIB del 2022, luego caería hasta el equivalente de 1% del PIB en el 2025. Un ejercicio adicional que permite ver la dimensión de la diferencia resulta al acumular la deuda del ISS con los fondos en el período 2001-2025, para el caso del escenario presentado en la exposición de motivos al proyecto ley 152, este cálculo equivale al 15,3% del PIB de 2025 y equivaldría al 18,5% del PIB del mismo año en el escenario básico, es decir, que la deuda acumulada del ISS con los fondos para ese año será mayor en poco más de 3% de lo que se proyectaba anteriormente en la exposición de motivos mencionada. Adicionalmente, vale la pena decir que la deuda acumulada si las condiciones actuales se mantienen seguiría aumentando hasta varios años después de 2025.

Este ejercicio muestra que si se hubieran acogido las reformas propuestas para el SGP en 1993, en cuanto al desmonte gradual del ISS, la situación deficitaria y por lo tanto el esfuerzo fiscal para financiar el déficit del ISS sería menor.

D. Creación de una Sociedad Administradora de un Fondo de Pensiones del ISS

La creación de una SAFP del ISS presenta varios obstáculos de índole normativa, administrativa y financiera. En este artículo se resaltarán los más importantes, además se plantean algunos mecanismos mediante los cuales se podría implementar la propuesta y que tienden a minimizar algunas de las limitaciones encontradas.

1. Algunas limitaciones para la creación de una SAFP administrada por el ISS

El principal obstáculo normativo se asocia con el hecho de que para poder concentrar el SGP en el RAI y crear una SAFP del ISS, sería necesario modificar la Ley 100 de 1993. La modificación a esta Ley obedece al artículo 275, particularmente el inciso primero. Éste establece que "*el Instituto de Seguros Sociales es una empresa industrial y comercial del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el régimen de sus cargos será el*

[12] Esta proyección se hizo para el período 1993-2025, sin embargo para efectos de comparación de esta proyección con los resultados de este estudio el gráfico sólo muestra el período comprendido entre el 2001-2025.

contemplado en el Decreto Ley 1651 de 1977 y podrá realizar los contratos de que trata el numeral 5 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993". Dicho artículo fue además reglamentado por el Decreto 188 de 1994.

Bajo las condiciones de la Ley 100 de 1993, el ISS tendría grandes limitaciones para actuar como SAFP dado el carácter mismo que le fijó el artículo 275, y las implicaciones legales que se derivan del mismo, relacionadas con la normatividad existente (Decreto 111 de 1996, Decreto 188 de 1994, etc.): los presupuestos de ingresos y gastos son fijados por un ente externo y los excedentes son de disponibilidad de la Nación. Además, al estar adscrito a un Ministerio, las políticas empresariales las definiría el Ministerio a través de la dirección de la junta directiva; por obvias razones intervendrían factores políticos. En estas condiciones sería muy difícil un manejo eficiente y rentable de un fondo de pensiones. Por lo tanto, la necesaria libre competencia entre administradoras de fondos de pensiones se vería seriamente limitada en el caso de la administradora del ISS bajo la normatividad existente.

Además para el ISS constituirse como sociedad de servicios financieros, dando cumplimiento a la normatividad vigente, tendría que necesariamente entrar en un largo y complejo proceso de escisión o creación de una nueva entidad, que incluye obviamente una reforma a la Ley 100/93 (específicamente al artículo 275) así como simultáneamente resolver la financiación del pasivo pensional del ISS como empleador. Aún si lo anterior se cumpliera, la recién creada SAFP-ISS tendría inconvenientes para demostrar la capacidad técnica, administrativa y humana especializada toda vez que el régimen que administra es público y no privado, de conformidad con la ley no administra directamente las reservas sino mediante contrato de fiducia, y principalmente su objeto como administrador del Régimen de Prima Media "*no tiene una orientación de mercado*".

Así que el ISS tiene, por un lado, serias dificultades desde el punto de vista institucional para poder cumplir la normatividad que rige el RAI, en particular, aquellos referidos a las SAFP, y además las normatividad que rige a este Instituto impediría que pudiera desenvolverse competitivamente como una SAFP. De otro lado, la ley 100 de 1993 introduce otra clase de normas que favorecerían al ISS en contra de las SAFP privadas, e impidiendo una adecuada competencia entre los agentes.

Desde el punto de vista de la viabilidad financiera y, de acuerdo con Asofondos, el tamaño mínimo para que una SAFP sea viable equivale al menos al 16% de los recaudos del RAI. La AFP-ISS alcanza el 15,74% y el 16,49% de las cotizaciones en los años 2032 y 2033, respectivamente y, posteriormente, continúa aumentando hasta llegar a 19,29% en el año 2050. Lo anterior posiblemente implica que durante los próximos 20 años se requieran capitalizaciones.

Por lo tanto, una concentración del SGP en el RAI en las condiciones propuestas (es decir, modificando la transición y aumentando en un punto la cotización) reduce de un lado, el déficit pensional a pesar de hacer explícita una parte de la deuda, y de otro lado, genera dificultades de viabilidad a la SAFP-ISS.

De lo anterior se deduce la necesidad de revisar si habría que hacer arbitraje a favor de la SAFP del ISS mediante el traslado obligatorio de los maestros o de los afiliados al régimen de las Fuerzas Armadas y de Policía, en caso de que estos regímenes sean reformados. En todo caso, el arbitraje tendría que ser temporal con el fin de no infringir unos de los principios esbozados en la Ley 100 de 1993, como

es la libre escogencia de la administradora por parte de los afiliados.

2. *Marco de acción para hacer viable la creación de una SAFP-ISS*

De acuerdo con las anteriores limitaciones, es necesario revisar si la constitución del ISS como SAFP implica o no una escisión del actual Instituto; o la creación de una nueva Empresa de Economía Mixta pero enmarcada, obviamente, en la normatividad de las instituciones financieras; o más bien entregar la administración del Fondo de Pensiones por Concesión; o si es mejor alternativa reformar la ley autorizando al ISS para que invierta en una sociedad que administre, con un patrimonio autónomo independiente, un fondo de pensiones del RAI. Cualquiera de las tres primeras alternativas es compleja desde varios puntos de vista. De ahí entonces que se sugiera más bien como alternativa[13] la de autorizar por ley al ISS para invertir en una sociedad administradora de un fondo de pensiones. Una medida como ésta tiene la ventaja de evitar una larga discusión política al no necesitar escindir o crear una nueva entidad, y tampoco requerir de liquidaciones y saneamientos de los pasivos del Instituto. Otra ventaja importante es que una medida de esta naturaleza sería neutral a muchos de los inconvenientes, reseñados atrás, que tendría el Instituto en caso de actuar y permitiría además desarrollar el artículo 90º de la ley 100 de 1993 que no se encuentra en la actualidad ni siquiera reglamentado. Lo anterior, sin embargo, requiere de análisis más detenidos y profundos, en especial, desde el punto de vista jurídico, que obviamente escapan al alcance de este estudio.

[13] Se agradecen al respecto los valiosos comentarios del Dr Rodrigo Galarza, Vicepresidente de Asofondos.

3. *Aspectos regulatorios*

De acuerdo con el análisis de varios autores (Suescún, 2001, Ayala, 1997, entre otros), las características de la regulación en América Latina han sido las de combinar restricciones para la administración de un solo fondo por Administradora, limitaciones a las inversiones y exigencias de rentabilidad mínima, reglas que conducen a precios uniformes por parte de las Administradoras. Lo anterior ha llevado restringir las posibilidades de escogencia por parte de los afiliados, a encarecer la administración del sistema por la vía de una mayor competencia promocional y publicitaria, sin efectos importantes en eficiencia.

Por lo tanto, se ha sugerido por parte de diversos especialistas (Shah, 1996; Bustamante, 1998; Ayala, 1997) lo siguiente con el fin de avanzar en una regulación que promueva mayor competencia y por tanto eficiencia, y sin que la misma añada riesgos adicionales a los del mercado: i) flexibilizar el régimen de inversión para los ahorros obligatorios; ii) permitir la administración de varios fondos de pensiones por administradora; iii) permitir que otros agentes institucionales altamente calificados puedan ofrecer productos para el ahorro pensional; iv) permitir sólo comisiones variables basadas en los fondos administrados y no en los salarios; v) reducir los costos de administración derivados de costos promocionales y de publicidad y de rotación entre AFPs; y vi) mayor flexibilidad en la regulación de la rentabilidad mínima pero evitando que se carguen al estado las garantías de pensión mínima que podría resultar de un mayor perfil de riesgo de las inversiones.

En el caso particular hay que tener además en cuenta lo siguiente: en primer lugar, que una SAFP pueda administrar varios fondos pero permitiendo

graduar el nivel de riesgo de los diferentes portafolios de acuerdo con ciertas características de los diferentes grupos de afiliados. En segundo lugar, Colombia debe propender que sea el trabajador el que asuma la totalidad de la cotización. En tercer lugar, debe mantenerse la limitación a la inversión en títulos públicos para evitar que el Gobierno se financie en su totalidad con los recursos de las pensiones.

II. CONCLUSIONES

Aunque la Ley 100 de 1993 corrigió algunos de los problemas enfrentados por el sistema general de pensiones, entre los que vale la pena destacar que los aportes de los trabajadores sean más consistentes con los beneficios, estos ajustes han sido parciales y aún se mantienen desajustes estructurales que es necesario corregir. Es especialmente preocupante el incremento del desequilibrio del sistema, el cual incide de manera importante en el déficit fiscal y en el peso de la deuda pública.

Mediante algunas modificaciones a los parámetros de los modelos Dnpensión y Simcrai en este trabajo se simularon, en primer lugar la evolución del sistema general de pensiones en las condiciones actuales, en segundo lugar se estimó parcialmente el impacto de la Ley 797 de 2003, y en tercer lugar, se determinó la factibilidad de concentrar el sistema general de pensiones en el régimen de ahorro y creando una sociedad administradora de fondo de pensiones del ISS (SAFP-ISS) que acoge a todos los afiliados del ISS menores de 40 años y una quinta parte de los nuevos afiliados al régimen de ahorro individual. Además, se supone que la SAFP-ISS compite en igualdad de condiciones con el resto de SAFPs del sistema general de pensiones.

En el escenario de la reforma liderada por el extinto ministro Juan Luis Londoño, el valor presente neto del déficit pensional es equivalente a 119,61% del PIB, 26,93 puntos del PIB inferior al del escenario básico. Este impacto será mucho mayor indudablemente al modificarse, por fin en el artículo 18 de la ley 797 de 2003, la transición contemplada inicialmente en la Ley 100 de 1993. No cabe duda que el mayor impacto en el déficit pensional de esta reforma será por esta vía. Dicho déficit en 2002 tiene un valor del 1,73% del PIB, alcanza el valor máximo en 2017 equivalente al 4,2% del PIB y en 2050 representa el 0,44% del PIB. El principal impacto de la reforma se presenta en déficit del ISS, que se reduce a 52,16% del PIB para el período 2002-2050 (más de 25 puntos del PIB con relación al escenario básico). Las pensiones en curso de pago o por pagar pronto representan el 43,3% del total de las pensiones en el período 2002-2050.

Con el "escenario concentrado en ahorro individual con base en el escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS" el valor presente neto del déficit pensional es equivalente al 99,92% del PIB, 46 puntos del PIB inferior al del escenario básico. El principal efecto se presenta en el déficit del ISS que se reduce en más de la mitad, el impacto en el déficit de las cajas públicas es menor, debido a la estructura etárea de sus afiliados. El valor del fondo del consolidado del sistema de ahorro individual (incluyendo a la nueva SAFP-ISS) alcanza un máximo de 47,37% del PIB en 2032, casi 10 puntos del PIB superior al máximo observado en el escenario básico. En valor presente, se generarían más de 350 puntos del PIB adicionales en recursos ahorrados por los afiliados al sistema en el período 2002-2050 comparado con los recursos en el "escenario básico con participación constante de la afiliación al ISS".

La simulación de "escenarios intermedios" (donde las condiciones son menos extremas como por ejemplo manteniendo las condiciones de los requi-

sitos y beneficios, así como de la transición establecidas en la Ley 100 de 1993 y concentrando el SGP en el régimen de ahorro individual y con tasas de traslado conservadoras) muestran que la reducción del valor presente neto del déficit operacional es baja. Esto se debe a que gran parte del peso del déficit está concentrado en el sector público, a que los afiliados al régimen de prima media mantendrían pensiones altas y subsidiadas; y finalmente a que el peso de las pensiones en curso de pago es muy alto y por lo tanto ninguna reforma podrá reducir esa deuda ya causada.

La concentración en el régimen de ahorro individual sin aumentos sustanciales en cobertura de todo el sistema y sin modificación en los requisitos y beneficios del régimen de prima media, tiene efectos reducidos en el déficit pensional total, aunque protege las finanzas públicas de manera definitiva de algunos efectos deficitarios generados por el Sistema General de Pensiones (riesgo moral) y facilita la financiación de la transición.

Por lo tanto, para que la concentración del sistema pensional en el régimen de ahorro individual sea viable, se requeriría eliminar los subsidios actuales del régimen de prima media y aumentar la cobertura del sistema. Precisamente lo que ha venido sucediendo en la práctica es una tendencia en el largo plazo a que el sistema se concentre en el sistema de capitalización individual pero aplazando el traslado de afiliados y manteniendo beneficios generosos en el sistema de prima media. Adicionalmente para que la creación de una AFP del ISS sea viable se tiene que efectuar arbitrajes a favor de la misma y solo de manera temporal con el fin de aumentarle su tamaño de operación, sobre todo al comienzo, y evitar por esta vía permanentes y costosas capitalizaciones.

Adicionalmente, se requeriría de incentivos a los trabajadores independientes de tal forma que se logren aumentos importantes en cobertura, protegiendo así a una mayor proporción de la población.

La creación de la AFP-ISS precisaría de ajustes institucionales entre los cuales vale la pena destacar i) la igualdad de condiciones frente al resto de SAFPs del sistema general de pensiones; ii) la autorización para el ISS de invertir en una SAFP mediante ley de la república; iii) la designación del ISS como la entidad encargada de administrar la transición.

Finalmente, es claro el impacto favorable que tendrá la reforma pensional liderada por el gobierno Uribe y por el extinto ministro Juan Luis Londoño. Sin embargo, se necesita también una estrategia para la financiación del déficit fiscal de origen pensional ya causado, como parte de una recuperación global de las finanzas públicas. La falta de definición en ese sentido distorsiona los ajustes necesarios a la Ley 100/93, y esa deuda pasada no se puede afectar por obvias razones mediante las modificaciones contempladas en la Ley 797 de 2003, pues se trata ya de derechos adquiridos o de personas muy próximas a pensionarse.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Olga Lucía; Ayala, Ulpiano (2001), "Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia". Serie Financiamiento del Desarrollo No. 116, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Unidad de Estudios Especiales, Santiago de Chile, noviembre.

Ayala Ulpiano (1997), "La Regulación de los Fondos de Pensión en América Latina: Reseña y Lecciones de la Experiencia". Trabajo presentado en la Conferencia de Lacea, octubre, Bogotá.

_____(1999), "Evaluación del Sistema Pensional Colombiano y Propuestas para su Consolidación y Modernización". Estudio para Asofondos.

_____(2001), "Observaciones sobre la propuesta *gubernamental de reforma pensional*". Coyuntura Social No 25, noviembre. Fedesarrollo, Bogotá.

Bustamante, Julio (1998), "Evolución del Sistema Chileno de Pensiones", en Administradoras de Fondos de Pensiones 18 años: *Logros y Desafíos*. Santiago de Chile.

Decreto 111 de 1996, por el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 con conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

DNP (2002), La Reforma Pensional: Estructura, Desafíos, Dilemas y Críticas. Presentación de Juan Carlos Echeverri, Director del Departamento Nacional de Planeación, llevada a cabo el 22 de mayo en el Consejo Directivo de Coinvertir.

Echeverry, Juan Carlos, et al (2001), "Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia". *Archivos de Economía* 156. Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá.

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Por el cual se crea el Sistema de Ahorro Pensional y se dictan otras disposiciones sobre seguridad social" (septiembre, 1992).

H. Shah (1996), "Toward Better regulation of private pension funds". Trabajo presentado en la Conferencia del EDI/Banco Mundial. "Pension system: from crisis to Reform". Washington D.C.

Ley de Seguridad Social (Ley 100 de 1993), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Impreso Publicaciones Sena, Bogotá.

Ley 797 de 2003 por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan deisposiciones sobre los Regímenes Pensionales.

Parra, Juan Carlos (2001a), Dnpensión: "Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano". *En Planeación y Desarrollo del DNP* Vol XXXII, No 2, p 255-294, Bogotá.

Parra, Juan Carlos (2001b), "Simcrai: Modelo de Simulación para Colombia de Régimen de Ahorro Individual", informe de Fedesarrollo, para Asofondos, julio.

Suescún, R. (2001), Estudio para la Superitendencia Bancaria en el cual se revisa la regulación vigente sobre inversiones de los fondos privados de pensiones. Sin publicar.

Valdés, Salvador (1994), "Evaluación de la Reforma de la Seguridad Social en Chile", trabajo presentado en el Seminario Internacional "Privatización, Regulación y Reforma de la Seguridad Social: Experiencias Colombiana e Internacional", organizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la República, Fundación F. Ebert de Colombia y Fescol, Bogotá, mayo.

Anexo 1

Parámetros generales de los modelos Dnpensión y Simcrai

Demográficos:

- El crecimiento de la población se toma de las proyecciones del Dane hasta el año 2050, el crecimiento anual es decreciente y pasa de 1,89% anual en el quinquenio 1995-2000 a 0,51% anual en el lustro 2045-2050.

- Las tasas de mortalidad para el año inicial corresponden a las tablas de la resolución Super-bancaria No. 585 de 1994, en adelante se utiliza la evolución de las tasas de mortalidad que proyecta el Dane.

- Como aproximación a las tasas de invalidez se utilizará el 30% de la tasa de mortalidad.

Económicos:

- El crecimiento real del PIB se supone constante a partir del año 2005 e igual a 4,0% anual.

- La tasa de descuento real es igual al crecimiento del PIB.

- La proyección del número total de ocupados se basa en la tendencia histórica de los últimos 15 años.

- El salario real crece 1% anual para los trabajadores del sector privado y 0% para todos los trabajadores del sector público.

- La tasa de rendimiento de las reservas del ISS y de los fondos privados es 6% real anual en el largo plazo.

Sistema pensional:

- La tasa de fidelidad en el ISS es del 60.1% con el fin de calibrarlas a las cotizaciones del año 2001, en las cajas públicas es de 100%, mientras que para los fondos privados se supone una tasa de 65%.

- Las tasas de traslados del ISS hacia las SAFPs decrecen del 12,5% para los de edad entre 16 y 24, hasta 1,5% para los de 35 y más, pero se aplican sólo a los que no están cobijados por el régimen de transición.

- Para la cobertura del Sistema General de Pensiones, se supone se incrementa hasta aproximadamente un 65% en 2050.

Cuadro 1. LA TASA DE REEMPLAZO Y SEMANAS REQUERIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN DE INVALIDEZ

Semanas de cotización	Tasas de reemplazo[1] (%)	Tasas de reemplazo[2] (%)
50	46,5	51,5
100	48,0	53,0
150	49,5	54,5
200	51,0	56,0
250	52,5	57,5
300	54,0	59,0
350	55,5	60,5
400	57,0	62,0
450	58,5	63,5
500	60,0	65,0
550	61,0	66,0
600	62,0	67,0
650	63,5	68,5
700	65,0	70,0
750	67,0	72,0
800	69,0	74,0
850	71,5	76,5
900	74,0	79,0
950	77,0	82,0
1000	80,0	85,0

[1] Con una disminución de la capacidad laboral superior a 50% e inferior a 66% la tasa de reemplazo será del 45%.

[2] Con una disminución de la capacidad laboral superior a 66% la tasa de reemplazo será del 50%.

Fuente: cálculos de los autores.

Cuadro 2. TRANSICIÓN PROPUESTA PARA EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Edad (abril 1 de 1994)	Edad de pensión	Semanas	Monto de pensión	Monto de la pensión y aumento por cada 50 semanas adicionales de cotización					
Hombres									
50 años	60	1.000	75	3,0	1.250	90	-	-	-
48 a 49 años	61	1.050	70	3,0	1.300	85	-	-	-
46 a 47 años	62	1.100	65	2,5	1.350	77,5	2,5	1.500	85
44 a 45 años	63	1.150	60	2,5	1.400	72,5	2,5	1.600	82,5
42 a 43 años	64	1.200	55	2,0	1.450	65	2,5	1.700	77,5
41 años o menos	65	1.300	50	2,0	1.500	58	2,5	1.800	73
Mujeres									
45 años	55	1.000	75	3,0	1.250	90	-	-	-
43 a 44 años	56	1.050	70	3,0	1.300	85	-	-	-
41 a 42 años	57	1.100	65	2,5	1.350	77,5	2,5	1.500	85
39 a 40 años	58	1.150	60	2,5	1.400	72.5	2,5	1.600	82,5
38 a 39 años	59	1.200	55	2,0	1.450	65	2,5	1.700	77,5
36 años o menos	60	1.300	50	2,0	1.500	58	2,5	1.800	73

Fuente: cálculos realizados con base en Dnpensión.