Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia

Olga Lucía Acosta N.[1]
Ulpiano Ayala O.[†]

Abstract

This document describes the main aspects of the current pension system in Colombia (as prescribed by Law 100 of 1993), and it presents simulations of the fiscal costs using a parametric model of the system. The document analyses the most urgent topics to be included in any new round of reforms. It concludes that the most important tasks to be included should be: the determination of the payments by the public sector to the pension system, the adoption of a unique general system with parameters that balance costs and benefits and reduce the period of transition from the old to the new system, and the adjustments in the sectors excluded from the general system such that these sectors realize increases in payments to cover their generous benefits and, if possible, the inclusion of these sectors into the general pension system. Furthermore, the paper quantifies the potential impacts of different reform scenarios.

Resumen

Este documento describe los principales aspectos del sistema pensional que rige actualmente en Colombia (según la Ley 100 de diciembre de 1993) y presenta simulaciones con un modelo paramétrico del costo fiscal del sistema. El documento analiza los temas principales para una nueva ronda de reformas. Las más importantes tareas que tendría una nueva reforma pensional, además de la definición de financiación de pagos al sistema por parte del sector público ante los problemas fiscales, serían la adopción de un sistema único general con parámetros que guarden un mayor equilibrio entre contribuciones y beneficios y con un reducido periodo de transición; y el ajuste de los sectores actualmente excluidos tendiente a generar mayores ingresos por cotizaciones para pagar sus amplios beneficios, y en lo posible, su inclusión dentro del régimen general. El documento presenta cuantificaciones de los potenciales impactos de varias alternativas de reforma.

Palabras claves: Reforma pensional, Costos fiscales.
Keywords: Pension Reform, Fiscal Costs.

---

[1] Investigadora Asociada de Fedesarrollo. El texto completo de este artículo se encuentra en la Serie "Financiamiento del Desarrollo" de la Cepal, No. 116, Santiago de Chile, noviembre de 2001.

I. Introducción

Este artículo es un fragmento de un extenso informe de investigación con el mismo título. La parte que se extracta hace un recuento detallado de la reforma pensional, de sus costos fiscales, y de las opciones de política existentes para hacer viable el sistema en el mediano plazo.

El estudio parte de la estimación de los principales costos fiscales pensionales en un escenario básico, al cual se le introducen escenarios diferentes, dictados por las modificaciones que pueden hacerse al régimen.

Con ello, se estudia el efecto de los cambios sobre las finanzas públicas y se discuten maneras posibles para reducir sus costos.

Por último, en uno de los apartes del artículo, se plantea claramente el problema de la insostenibilidad fiscal del modelo pensional vigente.

II. Estimaciones de los principales costos fiscales pensiónales

Recientemente se han hecho nuevas estimaciones detalladas de los costos del sistema pensional colombiano a cargo de la Nación (Gobierno Central) en lo que atañe a las siguientes agrupaciones: a) por cuenta de los déficits operacionales del Instituto de Seguro Social (ISS), b) déficits operacionales del Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional (a través del cual se pagan las pensiones en curso de pago y de entidades a cargo del presupuesto nacional[2]), y de las Cajas Nacionales que todavía subsisten, c) los Bonos a cargo de la Nación por traslados a los fondos de pensiones, y e) el apoyo al Fondo Prestacional del Magisterio y a las Cajas que pagan pensiones a la Fuerza Pública y al personal civil correspondiente.

En estas cuentas no se han incluido todavía los costos que atañen a los entes territoriales, ni los de las garantías de pensión mínima, como tampoco los que podrían resultar de la realización de las demás garantías mencionadas en la sección anterior, sobre los cuales solo hay aproximaciones más ligeras que se discutirán en otra sección, y son de órdenes bastante inferiores.

A. Método y supuestos

Para estas estimaciones se hace uso de los resultados obtenidos con un modelo actuarial- financiero de simulación, Dnpension, el cual ha sido elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. Proyecta anualmente las cuentas financieras de cada una de las agrupaciones de entidades, por edad simple y género, bajo supuestos demográficos, macroeconómicos y de evolución de la fuerza de trabajo y la afiliación al sistema pensional y cada uno de sus componentes, de fidelidad de cotizaciones al sistema pensional, incorporando también estimaciones de evolución de los perfiles salariales correspondientes a los subsistemas, entidades y género de los afiliados[3].

Se parte de un "escenario básico", que simula lo que ocurriría sin reformas a la Ley 100, proyectando las tendencias actuales. Los principa-

[2] Estas dos últimas deben pagar un seguro parcial al Fondo de Garantías para Instituciones Financieras, la entidad que administra además el seguro de depósitos en Colombia.

les supuestos de las estimaciones presentadas a continuación han sido:

- El sistema pensional mantiene su participación en la fuerza laboral, 35%, con lo cual se aislan los efectos que podría tener un aumento de cobertura, objeto de otro escenario.

- El ISS no atrae nuevos afiliados del sector privado, como ha venido ocurriendo desde la reforma del 93, y mantiene los empleados públicos ya trasladados. El crecimiento de la población afiliada por expansión de la población ocupada y afiliada al sistema pensional es entonces enteramente asumido por los fondos de pensiones, y lo mismo ocurre con el nuevo empleo público (excepto Militares y Maestros).

- Se supone un escenario pasivo para la fuerza pública, y un número constante de maestros públicos[4].

- El crecimiento económico es del 4,5% real anual en el largo plazo (desde el 2002). Los salarios siguen curvas históricas separadas para los empleados públicos y privados, que se expanden a 1% real anual en el sector privado y 0% en el público. Los fondos de pensiones, las reservas del ISS y del Fondo del Magisterio rinden un 6% real anual.

- La tasa de fidelidad que se utiliza para el ISS y las Cajas y el Magisterio es 100%, lo cual se justifica en el primer caso porque se parte de una población de cotizantes activos; y en los otros por las nulas posibilidades de evasión en el sector público. Para los fondos se supone una fidelidad del 65% constante durante el horizonte de simulación.

- Las tasas de traslados del ISS hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) 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.

- Las curvas salariales empleadas por Dnpension discriminan entre mujeres y hombres, y cada curva detalla la evolución *en el tiempo* de los salarios de empleados públicos o privados afiliados al sistema de prima media. (Proceden de las Encuestas de Hogares-Fuerza de Trabajo del DANE, Departamento Nacional de Estadística, durante el período 1984-1999).

B. Resultados: los principales déficits fiscales pensionales, en el escenario básico

Con estos supuestos, el valor presente neto, con una tasa de descuento del 4,5% anual, del déficit

[3] El proyecto de desarrollo y uso del modelo Dnpensión estuvo la mayor parte del tiempo bajo la responsabilidad de Juan Carlos Parra y ha involucrado a otros funcionarios técnicos de la Dirección de Estudios Económicos. Ahora se encuentra a cargo de Javier Hernando Osorio, de la misma División. Ha contado con la asesoría de Ulpiano Ayala, coautor de este artículo, y con aportes de Mauricio Perfetti, Juan Ricardo Ortega, Andrés Escobar y Gabriel Piraquive. Una exposición detallada del modelo y los resultados obtenidos hasta el momento, de los cuales se hace uso en esta sección, se encuentra en el artículo de J.C. Parra, 2001a.

[4] Es decir, un maestro se invalida o muere, es reemplazado por otro de 22 años, y del primer grado profesional del escalafón. El gasto público en las Fuerzas Armadas y personal civil mantiene su proporción del PIB.

operacional a cargo de la Nación alcanza un valor equivalente a 192,36 % del PIB del 2000, cuya trayectoria describe el Gráfico 1.

Se cuenta como déficit para la Nación el *déficit operacional* de las diversas entidades y también el del ISS, pese a que este será cubierto por esta entidad hasta el 2007 con las reservas de que dispone actualmente. Como estas reservas se encuentran financiando al Gobierno Nacional, forman parte de las necesidades globales de financiación, que es lo que interesa acá como *déficit fiscal*, que no es simplemente el déficit a cargo del presupuesto nacional.

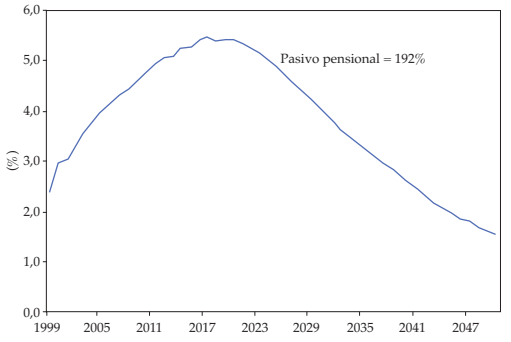
El flujo asciende desde un 3% del PIB de 2001, hasta cerca de un 5,5% del PIB hacia el año 2019, es decir que se doblaría respecto al del año 2000, para luego decrecer porque la población se cierra, al no suponer nuevos afiliados al ISS, ni más empleados públicos en las Cajas, y al suponer solo reemplazos en el Magisterio y las Fuerzas Armadas, en forma que no alcanzaría a compensar los efectos de los pensionados. Este escenario base supone que el sistema general se sustituye a la larga por el de Ahorro Individual, y que este no tiene costos fiscales aparte de los de pensión mínima.

La composición del valor presente de este déficit, por entidades o sectores, se detalla en el Cuadro 1, y su trayectoria en el Gráfico 2.

Para examinar los resultados de la composición del déficit a cargo de la Nación conviene aclarar el contenido y supuestos de algunos rubros. El denominado "Cajas Públicas Nacionales" involucra tanto las pensiones en curso de pago asumidas por el Presupuesto Nacional (vía Fopep y otros), como los déficits en que incurrirían las diversas Cajas del orden Nacional, si continuaran operando (administrando afiliados y pensionados) separadamente del ISS: y todo ello por cuenta del régimen de Prima Me-

Gráfico 1

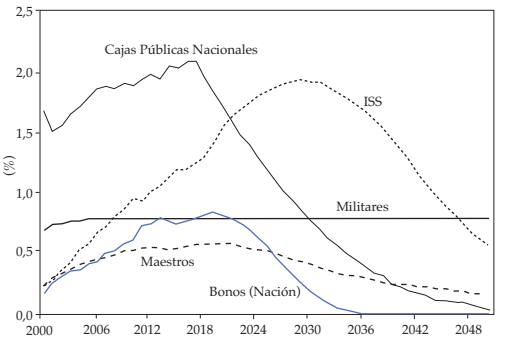
DÉFICIT OPERACIONAL A CARGO DE LA NACIÓN (En % del PIB de 2000)



Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario básico - Modelo Dnpension-DEE.
Fuente: J.C. Parra, 2001a.

Gráfico 2

COMPOSICIÓN DEL DÉFICIT OPERACIONAL (En % del PIB)



Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario básico - Modelo Dnpension-DEE.
Fuente: J.C. Parra, 2001a.

Cuadro 1
PARTICIPACIÓN EN EL DÉFICIT A CARGO DE LA NACIÓN

Entidad/rubro	Déficit: valor presente como % del PIB de 2000	Participaciones	Afiliados cotizantes en el 2000/100 miles	Pensionados en el 2000/100 miles
ISS	61,45	31,9	2.433,0	433,7
Cajas públicas nacionales	55,46	28,8	141,6	227,8
Bonos pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17,14	8,9	n.a.	n.a.
Fondo del Magisterio (FOMAG)	19,48	10,1	221,8	44,0
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38,83	20,2	183,4	77,9
Total SGP y exceptuadas	192,36	100,0	3.396,0	891,0

Fuente: J.C. Parra, 2001a.

dia. En realidad, estas Cajas deberán liquidarse gradualmente, pero sus déficits recaerán sobre la Nación.

El rubro Cajas Nacionales se separa además de los que estarán a cargo del Presupuesto Nacional, pero corresponden a los regímenes exceptuados. El Fondo del Magisterio comenzará en el 2001 a requerir traslados directos del Presupuesto Nacional, e irá absorbiendo maestros que ahora no están a cargo de la Nación, y sus déficits se proyectan suponiendo un número constante de 300,000 afiliados. El pago del Presupuesto General para pensiones correspondientes a las Fuerzas Armadas se ha proyectado al nivel actual de participación actual en el PIB, 0,8% del PIB, por falta de especificación de un escenario de desarrollo militar y de seguridad.

Los déficits causados por el sector público (Cajas más exceptuados) ascenderán de un nivel de 2,7% del PIB en el 2000 hasta un máximo de 3,5% del PIB en el 2017, un incremento de 0,8% del PIB y de 30% en el flujo, principalmente a instancias de lo acontece en las Cajas, aunque en ese período también se doblará el déficit causado por el Fondo del Magisterio. Dentro del hórizonte analizado, estos déficits contribuirán casi en 60% del total estudiado, a cargo de la Nación.

El déficit operacional del ISS se produce por no ajustar las cotizaciones y por la emigración de afiliados a los fondos de pensiones. Los aportes presupuestales al ISS se desencadenan a partir del 2007, cuando se agotan sus reservas, y alcanzan su máximo hacia 2029, del orden de 2% del PIB. El déficit fiscal del ISS decaerá desde entonces hasta llegar a cerca del 0,5% del PIB hacia 2050. Su contribución al total será del 29%.

Los bonos pensionales que emite el gobierno central constituyen la deuda reconocida a los trasladados a las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, y constituyen una parte minoritaria de los costos de transición, que llega a un máximo de 0,8% del PIB, para descender luego drásticamente, contribuyendo apenas un 9%.

La suma de los déficits generados por el ISS y los bonos pensionales puede verse como la explicitación de deuda por el traslado de afiliados a los fondos de pensiones del Sistema de Ahorro Individual, y equivalen a un 78,6% del PIB del 2000, o 41% del total a cargo de la Nación que es

objeto de este análisis[5]. Ello sería el costo de la transición (parcial) al sistema de ahorro individual. Mientras tanto, y como los empleados públicos no se trasladan al sistema de Ahorro - a éste solo se incorporan nuevos- el déficit por cuenta de los empleados públicos en el régimen de prima media es del 113,8% del PIB restante, ó 59% del total bajo estudio.

Según estas cuentas, la parte principal del déficit se debe al sector público y la retención de afiliados de este tipo en el régimen pensional de prima media y en los regímenes exceptuados, con la complicación adicional de ser la parte de la deuda que madura más prontamente. Los déficits explicitados por el cambio de sistema al de Ahorro Individual son la parte menor (41%) y que madura más tarde. Los costos de transición hacia el sistema de capitalización individual por cuenta de los empleados del sector privado se harán notar apenas en unos años, disparándose a partir del momento de agotamiento de las reservas del ISS en el 2007. Pero no llegarán a ser mayores que los de la ausencia o insignificancia de reforma para los empleados públicos, sino hasta cuando ya casi comience a tener lugar el efecto de liberar el fisco de las pensiones porque éstas se alcanzan principalmente por el sistema de capitalización individual.

El Cuadro 1 asocia los déficits con los afiliados cotizantes y con los pensionados en 2000, según componentes del déficit fiscal pensional. Sirve para mostrar además la mayor desproporción de los déficits públicos frente a los privados en términos per cápita que en valores y porcentajes del PIB, debidos a las diferencias en ingresos laborales y en pensiones. El pago de los déficits fiscales de acuerdo con el régimen vigente podría ser muy inequitativo, pero ello dependería de la forma como se financie. Las actuales exenciones tributarias a las pensiones ciertamente aumentarían la regresividad.

Del déficit agregado de 192,4% del PIB, un 55% está en curso de pago o por pagar pronto porque ya ha sido causado, o sea que es inmodificable. Dicha fracción es todavía más alta en el sector público, donde puede llegar perfectamente a un 65%, o sea un porcentaje de valor presente de PIB de 74%. La fracción inmodificable aumenta con la demora en realizar nuevos ajustes, y por lo tanto también aumentan los costos fiscales y las inequidades.

C. Los demás costos fiscales pensiónales: órdenes de magnitud

Estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda para el pasivo a cargo de las entidades territoriales, por cuenta de sus empleados públicos, y por pensiones, cuotas partes y bonos pensiónales, llegaban en 1999 a los $50,6 billones, equivalentes a un 34% del PIB del momento. Pero entre una tercera parte y la mitad de ello podría estar constituido por bonos que ingresarían al ISS y los fondos de pensiones, quizá muy principalmente al primero (ver Restrepo, 2000). Ello implica que los déficits fiscales territoriales podrían contribuir en términos netos un 15% adicional del PIB del 2000 al déficit fiscal consolidado del país.

[5] Las cuentas del ISS y bonos pensionales también incluyen déficits por cuenta de servicios públicos y trabajadores oficiales, traslados o afiliados a esa entidad. Pero ello no sería más de un 10% de las suma de esas cuentas, 78,6% del PIB.

Empresas para-estatales como la nacional de telecomunicaciones, Telecom, algunas grandes empresas de servicios públicos locales (Acueducto de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín, y otras), y empresas comerciales del Estado, que tenían en el pasado enteramente a su cargo las pensiones de sus trabajadores, tienen pasivos pensionales, que disminuyen los activos públicos del país aproximadamente en un 5% del PIB del año 2000. Las obligaciones debidas a convenciones colectivas por cuenta de beneficios extra legales, como son los casos de Ecopetrol, y el ISS empleador, así como bastantes más de menor tamaño, podrían tener pasivos pensionales hasta por otro 5% del PIB del mismo año. Pero en principio estos déficits no deben recaer en los fiscos nacional y territoriales, y sólo gravan los valores netos de empresas que deberán pagarlos.

Las garantías para las pensiones mínimas del Sistema de Ahorro no deberían hacerse exigibles sino cuando el retomo de largo plazo de las inversiones de los fondos sea suficientemente bajo, y si los perfiles de ingresos laborales son también bajos, planos o muy interrumpidos. Las garantías de pensión mínima para ahorro individual añadirían otro 7% del PIB de 2001 de costo fiscal por cuenta de la generación de transición y otro 12% por nuevos, habiendo consumido hasta otro tanto por cuenta de pensiones del sistema de prima media, que ya estarían contabilizados en los déficits correspondientes a dicho sistema. El flujo por cuenta de ahorro individual llegaría a 0,45% del PIB hacia 2055, pero después se estabilizaría cerca a 0,2% del PIB[6].

En suma, los déficits territoriales añadirían ciertamente otro 15% del PIB al déficit público pensional, y hasta del 10% del PIB si los pasivos pensionales de empresas estatales recaen en los fiscos. Y podría haber contingencias del orden de 7% del PIB por garantías de pensión mínima de la generación de transición y del orden de 0,2% del PIB por año por cuenta de nuevos en un estado estacionario.

D. El Ahorro en las cuentas individuales

Las contribuciones de los trasladados a los fondos de pensiones administrados por las AFP y las de los nuevos afiliados a los mismos se acumulan junto con sus rendimientos en las cuentas individuales, y se pagan pensiones cuando se presenten los eventos de jubilación, invalidez o muerte. El panorama del sistema pensional se completa entonces con la apreciación de lo que acontece con el Valor de los Fondos del Sistema de Ahorro Individual, como resultado de dichos procesos de acumulación y pagos de pensiones.

Para esta descripción, se acude a los resultados de otro modelo complementario que simula el comportamiento de los fondos de pensiones y

[6] Se supone un rendimiento de los fondos de 6% real anual, y se emplea una tasa de descuento de 4% anual. La fidelidad de cotización sería del 70% para cotizantes activos y 40% para inactivos. Se exigen 1.150 semanas para lograr la garantía de pensión mínima, a los 62 años para hombres y 57 para las mujeres. Se supone que los salarios crecen 1% real anual. La afiliación de nuevos seguiría el patrón actual de crecimiento del régimen de ahorro hasta el 2012, y luego crecería igual que la ocupación total. Se suponen distribuciones de nuevos por edades, rangos de salarios y salarios iniciales semejantes a las actuales. Nuevos y actuales afiliados se distribuyen y evolucionan a lo largo de varios senderos de crecimiento de salarios, según lo cual requieren (o no) la garantía de pensión mínima. El modelo ha sido desarrollado por J.C. Parra, 2001b.

las rentas que pagan las aseguradoras en el Sistema de Ahorro Individual (Parra, 2001b).

La población inicial evoluciona año a año, de acuerdo con las probabilidades de muerte e invalidez, y por la adquisición del derecho a una pensión por vejez. La población restante envejece y acumula semanas cotizadas al régimen de acuerdo a la tasa de fidelidad que se utilice. Los afiliados que no se pensionan, cotizan al régimen de acuerdo con los salarios estimados y la carrera salarial que sigan de acuerdo a su género, antigüedad y nivel de salarios.

Los pensionados de cada año evolucionan durante todo el horizonte de simulación. Los fenómenos más importantes de esta simulación son la muerte del pensionado y el agotamiento de su cuadro de sobrevivientes y la transferencia de la modalidad de retiro programado a la de renta vitalicia. En todos los casos en los que un afiliado escoge inicialmente una pensión por la modalidad de retiro programado, se verifica año tras año si la mesada resultante es mayor a la que se obtendría bajo la modalidad de renta vitalicia. Cuando la verificación resulta negativa, la pensión pasa a la modalidad de renta vitalicia y se genera una transferencia del saldo de la cuenta a una aseguradora. También se simula el eventual agotamiento de las cuentas individuales y los correspondientes pagos por parte de la Nación en el caso de la garantía estatal de pensión mínima de vejez. La población inicial se incrementa con nuevas afiliaciones, que pueden estar relacionadas a un crecimiento porcentual anual de la población afiliada a los fondos o a un porcentaje de la población ocupada.

A los fondos privados ingresan cotizaciones, rendimientos financieros, bonos pensionales, los giros de la Nación para pensiones mínimas, y los capitales de quienes optan por retiros programados. Y sus egresos consisten en pagos de pensiones por retiro programado y por pensiones mínimas (hasta que se vuelven rentas vitalicias), giros para rentas vitalicias, devoluciones de saldos para quienes no acceden a pensiones, y saldos girados a la nación para garantías de pensiones mínimas, cuando haya lugar. En forma análoga, las aseguradoras tiene ingresos por primas, rendimientos financieros, giros de las AFP por conversiones de retiro programado a renta vitalicia, capitales por selección inicial de rentas vitalicias, y los saldos de cuentas sin sobrevivientes; y tienen gastos por pagos de pensiones de rentas vitalicias, "errores" del cálculo actuarial por excesos de longevidad y tasas de retorno de las inversiones inferiores a las utilizadas para los cálculos de las rentas vitalicias, así como lo que deben pagar para completar los capitales necesarios de invalidez y sobrevivencia. AFP y aseguradoras además incurren en gastos administrativos.

Los principales supuestos de estos cálculos han sido:

- Tasas de rendimiento real de las inversiones de los fondos que descienden gradualmente desde un 10% real en el 2001, hasta estabilizarse en 6% real desde el 2005.

- Crecimiento del PIB que llega a 4% o a 4,5% real en el 2002 y se estabiliza en ese nivel.

- Los afiliados iniciales, 3.425 millones, excluyen los que no han registrado aportes en sus cuentas, provienen en un 49% de traslados y 51% de incorporaciones de nuevos miembros de la fuerza de trabajo, y hay un 63% de

"activos" que han aportado en los últimos 6 meses y 37% inactivos que no lo han hecho. Desde el 2001 ya no se consideran más traslados desde el ISS ni las Cajas. La afiliación de nuevos replica entonces hasta el 2012 el patrón histórico inicial, y luego se mantiene como proporción constante de la población ocupada.

- Los factores actuariales se calculan suponiendo como únicos sobrevivientes cónyuges cinco años menores (mayores) para el caso de los hombres (mujeres). Para las rentas vitalicias y valor de los seguros previsionales se emplean tasa de interés del 4% real anual, y para los retiros programados la tasa de interés de largo plazo de los fondos, 6% anual.

- Se estiman sendas salariales diferentes para los trasladados y los de nueva vinculación, hay sendas salariales baja, media y alta que siguen los que inicialmente ganan hasta 1,5 salarios mínimo, entre 1,5 y 3,5 salarios mínimos y más de tres salarios mínimos.

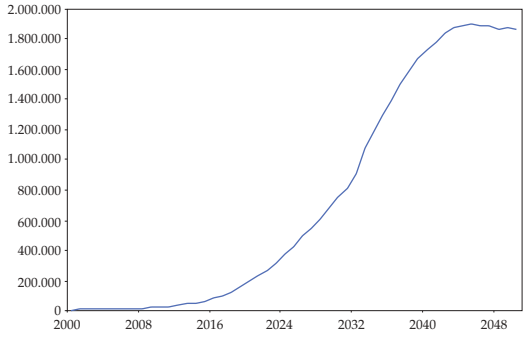
- Hay una fidelidad constante de contribuciones: 65% del tiempo para cotizantes activos y 40% para inactivos. Las jubilaciones se alcanzan a las edades de 65 y 62 años. Ochenta por ciento de las pensiones iniciales de vejez adoptan la modalidad de retiro programado, pero luego evolucionan hacia el 40%, mientras la renta vitalicia es preferida por el 80% de los pensionados por invalidez y sobrevivencia.

En los Gráficos 3 y 4 se ilustra la evolución prevista de los pensionados de los fondos de pensiones privados.

III. Las nuevas reformas

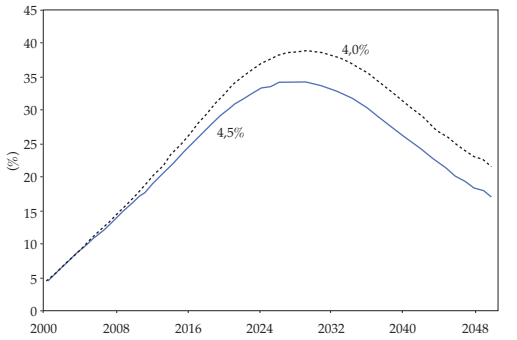
En los años recientes, particularmente desde 1996, Colombia ha experimentado un deterioro de las finanzas públicas, que se refleja en el paso de un déficit del gobierno central desde niveles inferiores al 1,2% del PIB entre 1990 y 1995, a cerca del 4% en cada uno de los años 96 y 97, 5% en 1998 y cerca al 6% en el 1999. La deuda del gobierno nacional central pasó del 12% en 1990

Gráfico 3
PENSIONADOS DE LOS FONDOS PRIVADOS



Fuente: Juan Carlos Parra, 2001b.

Gráfico 4
VALOR DE LOS FONDOS PRIVADOS (Como % del PIB)



Fuente: Juan Carlos Parra, 2001b.

al 17% del PIB en 1997, pero durante 1998 y 1999 esa relación se incrementó en la significativa cifra del 5,7% cada año, y a fines del 99 ya alcanzó el 28,4% del PIB. La deuda pública total alcanza a un 35% del PIB. Hay varias causas, como las obligaciones e inflexibilidades del gasto generadas a partir de la Constitución del 91, el deterioro del crecimiento, algún efecto de aumentos en las tasas de interés, el deterioro de la base gravable, y dentro de ellas también podrían contarse las pensiones a cargo del presupuesto nacional, que no han sido fondeadas y han triplicado su participación en el PIB entre los años 1990 y 2000.

El deterioro general de las finanzas públicas y el crecimiento de las obligaciones pensionales a cargo del fisco, en parte por la transición hacia el sistema de capitalización, y en parte por crecimiento de las obligaciones no reformadas y sin transición notable de beneficios y ajuste de las pensiones reformadas del sector público, han motivado la discusión de una nueva ronda de reformas, principal pero no exclusivamente motivadas por causas fiscales.

La defensa del ISS y de los intereses que se mueven en torno a dicha institución, y la preocupación por asegurar el pago de los generosos beneficios del sector público también han estado presentes en el debate.

A continuación se exponen las medidas puntuales que ajustarían los costos del sistema pensional, particularmente los del sistema de prima media, pero también los de las pensiones mínimas y las garantías correspondientes para el Sistema de Ahorro Individual, y los del costo de las contribuciones para los seguros de invalidez y muerte, tanto por causa general como por riesgos profesionales.

A. Ajuste al régimen general de reparto, y definición de un único sistema general

En primer lugar se requiere un ajuste gradual de los beneficios garantizados en el sistema tradicional de reparto (ISS y Cajas Públicas) hasta hacer converger los numerosos regímenes a uno general, cuyo periodo de transición no se extienda más allá del final de esta década.

El Cuadro 2 presenta en la primera columna los parámetros modificables dentro del sistema de Prima Media. En la segunda columna se muestra la situación actual de dichos parámetros y la tercera columna es un ejercicio ilustrativo en el cual se presenta una alternativa de lo que se debería hacer si no se quiere generar subsidios adicionales, y por tanto un mayor déficit, por cada persona nueva que entra al Seguro Social o al sistema de Prima Media.

Podría haber muchas combinaciones, pero aquella que ejemplifica lo que parece recomendable para detener la generación de nuevos subsidios, señala que el ajuste tendría que ser muy fuerte en edades de pensionamiento: tal como subirlas de 57 a 60 años para las mujeres y de 62 a 65 para los hombres; aumentar en 30% las semanas de cotización, y hacer una escala de incremento de las cotizaciones con topes bastante inferiores a los que existen en este momento. El equilibrio financiero es muy sensible a las edades de jubilaciones o a las semanas de cotización.

También vale la pena mencionar que en la medida que se endurezcan las condiciones de pensionamiento, se reducirá el acceso de personas de menos ingresos a pensionamiento tradicional, y por lo tanto lo más probable es que

Cuadro 2
AJUSTES PARA ELIMINAR LOS SUBSIDIOS PARA CADA NUEVO AFILIADO AL SISTEMA DE PRIMA MEDIA

Parámetros modificables para eliminar los subsidios para cada nuevo afiliado al sistema de prima media	Parámetros definidos en la ley 100 de 1993	Alternativas
Elevar la edad de jubilación	Las mujeres se jubilan a los 57 años y los hombres a los 62 años	Aumentar la edad de jubilación de las mujeres a 60 años y los hombres a 65 años
Aumentar las semanas de cotización para acceder a la pensión de vejez	1.000 semanas de cotización	Aumentar a 1.300 semanas
Reducir la tasa de reemplazo (TR): pensión/Ingreso Base de Liquidación. (I.B.L.)	A las 1.000 semanas T.R. =65%. Cada 50 semanas adicioales aumentan 2% hasta las 1.200, y 3% entre 1.200 y 1.400, con un tope de 85% de T.R.	A las 1.300 semanas: T.R. = 50%. Cada 50 semanas adicionales aumentan 2% entre 1300 y 1500 semanas, y 2,5% entre 1500 y 1800 semanas, con un tope de 73% de T.R.
Ajustar tasas de reemplazo de pensiones de invalidez		Para que no haya incentivo a pensión de invalidez en lugar de vejez
Protección contra la pobreza	Quienes no cumplen condiciones obtienen sin embargo indemnizaciones sustitutivas y devolución de saldos o contribuciones, pero como sumas fijas	La reducción de los que alcanzarían pensión mínima por el aumento en los requisitos, implica pensar necesariamente en nuevos subsidios contra pobreza, que deberían además contemplar pagos periódicos

Fuente: Ley 100 y Modelo Dnpension.

también será necesario compensar parte de los ajustes que se están haciendo al disminuir los subsidios para la población en general con algunos nuevos subsidios contra pobreza de quienes no logren cumplir los nuevos exigentes requisitos para jubilación, pero sí hayan cotizado por largos períodos, como los que ahora se exigen para lograr pensiones mínimas subsidiadas: del orden de las 1.000 semanas.

Una característica especialmente importante del ajuste requerido, ha de ser la de que se imponga un régimen uniforme de transición de beneficios que unifique en un plazo no mayor a 5 años los distintos regímenes que persisten. Es necesario promover alguna gradualidad en la transición, para evitar las arbitrariedades que resultarían de un ajuste abrupto en las condiciones de pensionamiento de diferentes regímenes aplicados a trabajadores que se pensionarán con un año de diferencia El régimen inicial podría ser como el que rige para el ISS, y evolucionaría en unos diez años hacia un régimen sin subsidios como el ya ilustrado.

Un ejemplo de lo que podría ser una transición de beneficios de Prima Media se ilustra en la tabla siguiente, que muestra lo que se simulará luego, para dar idea del impacto de las reformas de este tipo.

Si se tiene en cuenta que los jóvenes y nuevos afiliados ya no están ingresando al ISS, pese a los beneficios garantizados y subsidiados, el ajuste de los beneficios de largo de plazo del sistema de Prima Media probablemente afectaría a pocos, y para lo que serviría más sería como referencia para la transición de beneficios. Es posible que no haya un traslado adicional hacia los fondos de pensiones, excepto por empleados públicos que por ahora disfrutan de beneficios generosos (Cuadro 3).

Cuadro 3

UNA PROPUESTA ILUSTRATIVA DE TRANSICIÓN PARA EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Edad (abril 1/94)	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 o menos años	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 o menos años	60	1.300	50	2.0	1.500	58	2.5	1.800	73

Fuente: Modelo Dnpensión

El régimen actual del ISS pensiona a los hombres a los 60 años y las mujeres a los 55, tras 1.000 semanas de cotización, y lo hace con un reemplazo que va del 75% a las 1.000 semanas hasta 90% a las 1.250, aumentando 3% por cada 50 semanas adicionales a las mil. El régimen más común del sector público otorga pensiones de 75% a las 1.000 semanas, pero a los 55 años, y en algunos casos a los 50 para mujeres. Lo que sería una transición gradual unificada, que afectaría a los hombres que en 2002 tengan entre 50 y 57 años y a las mujeres entre 45 y 53 años. Para que a partir de 2011 ya todos se estén pensionado con los parámetros de 65 ó 60 años de edad, 1.300 semanas de cotizaciones, y tasas de reemplazo que serían de 50% por las 1.300 primeras semanas, 2% adicional por cada 50 semanas adicionales hasta las 1.500, y 2,5% por cada 50 semanas adicionales hasta las 1.800, hasta un tope de 73% ó 20 salarios mínimos.

B. Ajustes en contribuciones

Otro ajuste posible consiste en aumentar cotizaciones. Sin embargo, en la medida que ello implique aumentar impuestos de nómina no sería recomendable en la actualidad en Colombia, debido a su efecto en el empleo y la competitividad de la economía. Más bien podría pensarse en trasladar otros impuestos de nómina actuales para financiar las pensiones de la Seguridad Social, pero habría que desmontar los programas correspondientes. Tampoco convendría tener cotizaciones diferentes entre subsistemas.

Sin embargo, ajustar cotizaciones cada vez que haya problemas fiscales y problemas de equilibrio financiero en uno de los subsistemas podría sentar un mal precedente y afectar la credibilidad de todo el sistema. Las cotizaciones ya están fijadas en un nivel que asegura el cum-

plimiento de unas metas pensionales razonables para el Sistema de Ahorro Individual, un sistema autosuficiente, y donde los subsidios se dedicarán exclusivamente para la gente más pobre.

C. El ISS

En razón al desequilibro persistente entre contribuciones y beneficios, el ISS no debería promover afiliaciones de nuevos miembros, ni traslados de otros fondos mientras no tenga lugar la nueva reforma pensional. Lo que así se logra, como ya se ha argumentado, es aumentar el déficit de largo plazo. La propaganda promocional para la afiliación al ISS- pensiones no toma en cuenta la generación de subsidios que serán difíciles de solventar.

La misión principal del ISS- pensiones debería ser asegurar y estabilizar la transición que ya está en proceso hacia un sistema basado en el Ahorro Individual, particularmente absorbiendo la opción de Prima Media para los empleados públicos, que no ha sido una tarea principal hasta ahora. El Seguro Social tiene que asegurar un buen sistema de pensiones por lo menos por 20 años más para los cerca de 2 millones de afiliados del sector privado y cerca de 500 mil a 600 mil más del sector publico, que han optado o van a optar por el régimen de Prima Media.

También cabe preguntarse sobre posibles impedimentos a la entrada de nuevos afiliados al ISS. Ello no parece necesario, y podría ser motivo de oposición a los ajustes por parte de quienes se han visto más favorecidos por los defectos de la reforma del 93: los empleados públicos con regímenes excepcionales o favorecidos, o no transparentes, y que pueden ejercer más influencia política para preservarlos. Pero por lo mismo, y en la medida que ello ocurra, puede llegar el caso para limitar el acceso de nuevos participantes, particularmente si conllevan desequilibrio financiero de largo plazo.

D. Traslados entre subsistemas

La ley 100 permite traslados entre subsistemas con tal de que tengan lugar con frecuencia superior a tres años. Ello permite afiliación inicial a los fondos y traslado al ISS en caso de que los primeros no logren el alto nivel garantizado del segundo, lo que conlleva efectos negativos sobre las reservas del ISS, o del fisco. La recomendación sería que los traslados fueran posibles solamente al comienzo de la carrera laboral pero no durante todo el tiempo. Esta es además una recomendación de urgencia, ya que si bien no se han presentado los traslados especulativos, sería difícil impedirlos o restringirlos una vez se hayan consolidado expectativas sobre los mismos.

E. Pensiones mínimas y garantías para pensiones mínimas

La ley 100 establecía que el nivel de las pensiones mínimas del sistema sería igual al salario mínimo vigente, y que su poder adquisitivo se mantendría constante mediante el procedimiento de su actualización al comienzo de cada año según el IPC del período anterior. Una sentencia de la Corte Constitucional estableció posteriormente que el ajuste se haría según la máxima variación entre la del IPC y la del salario mínimo.

Esto tiene el inconveniente de atar la determinación de los salarios mínimos a las pensiones mínimas y a las correspondientes garantías estatales. El objetivo de las pensiones y garantías mínimas es proteger contra la pobreza, algo

que sólo cuenta parcialmente dentro de una política de salarios mínimos.

Por otra parte, las pensiones mínimas de vejez se alcanzan mediante un mínimo de semanas de cotización, después de las cuales no queda incentivo para cotizar. Su nivel actual, como el del salario mínimo colombiano, son relativamente altos: representan un 55% del salario medio de cotización al ISS, encontrándose además entre las más altas de la región latinoamericana.

Una propuesta sería entonces:

- Desatar la fijación de pensiones de la de salarios mínimos. Las primeras podrían establecerse al nivel del salario mínimo del año específico de reconocimiento de la pensión y mantenerse constante en ese nivel en términos de poder adquisitivo.

- Graduar la pensión mínima de vejez y las garantías de pensión mínima de acuerdo con el número de semanas cotizadas.

Ciñéndose a los dictámenes constitucionales, en el caso en el que las pensiones mínimas deban igualar a los salarios mínimos y se requiera elevar los requisitos para las pensiones para mantener la solvencia del sistema, habrá muchos pobres que no obstante haber cotizado por periodos entre 1.000 y 1.300 semanas, no van a alcanzar las pensiones mínimas. En tal caso serán necesarios subsidios que no adopten la forma de pensión o de complemento de la misma. Podría mejorarse, por ejemplo, una figura que ya existe: la indemnización sustitutiva de la Prima Media o de los saldos devueltos de las cuentas de Ahorro Individual.

F. Regímenes exceptuados

La eventual incorporación de los maestros a un régimen general de pensiones definitivamente es conveniente, por razones laborales y de política educativa, ya que facilitaría su movilidad. Y por supuesto, también por razones de equidad, posibilitando desmontar el monopolio bilateral bajo el cual se efectúan las relaciones entre la organización de maestros y el gobierno nacional, que a su vez ha limitado el progreso de la descentralización y la autonomía escolar. Pero en ausencia de una reforma educativa, solo sería posible que ello tenga lugar para los nuevos maestros y para los que deseen optar voluntariamente por el régimen general.

Un desmonte súbito de las pensiones múltiples y su compatibilidad con los salarios, generaría una demanda de aumentos salariales que restringiría toda posibilidad de desarrollar una política de remuneraciones e incentivos que incida favorablemente en el desempeño de la educación pública, tal como se requiere ahora que se desea implantar la evaluación y mejorar la calidad. Las pensiones temporales no se podrían cambiar por bonificaciones sin que afectaran excesivamente las pensiones definitivas. Por lo tanto, habría que contemporizar por un tiempo con las pensiones múltiples y su compatibilidad con salarios, mientras se van desmontando, y debe haber ajustes que vayan acercando progresivamente este régimen al régimen de ley 100. Todos los nuevos afiliados y aquellos que lo deseen voluntariamente, se incorporarían al sistema de Ley 100. Las contribuciones deberían elevarse desde ya a un nivel por sobre el 13,5%, más el 1% de solidaridad para los que contribuyan sobre cuatro o más salarios mínimos, como corresponde a los beneficios recibidos.

En el caso de la fuerza pública, debería haber una mayor contribución de la Nación a las cotizaciones. Por su parte, las contribuciones de los afiliados deberían tener una base completa, incluyendo todos los haberes, con el fin de mejorar la relación con los beneficios recibidos. Debe haber sistemas completos de pensiones para los soldados profesionales. Se debe revisar el sistema de pensiones de muerte para los antecesores de los soldados y conscriptos muertos en combate, para que se tomen en cuenta las características individuales, en lugar de las indemnizaciones uniformes que ahora se otorgan. Esto implica en particular que no haya, a diferencia del caso de los maestros, un régimen de integración de las Fuerzas Armadas, ni siquiera en el largo plazo, al régimen de ley 100.

El caso de las Fuerzas Armadas requiere un régimen especial. Las pensiones de oficiales y suboficiales de carrera deben ser definidas por beneficios y no por contribuciones, por lo cual el régimen no debería integrarse al régimen general. Esto no implica que se excluya, sino que más bien podría convenir un sistema de cuentas individuales, fondeado parcialmente, y con subsidios complementarios para las pensiones de los grados mayores y para los casos en los cuales haya una alta relación entre los períodos de pensionamiento y contribución. Los retirados tempranamente recibirían el saldo de su cuenta de ahorro individual, para continuar cotizando y formando pensiones en el régimen general. Esto ya está incipiente en el sistema de reconocimiento de bonos de pensiones que se está aplicando en este momento, pero se mejoraría con las cuentas individuales, lo cual también contribuiría al manejo de las reservas y se restringiría la excesiva dependencia fiscal. El manejo de cuentas individuales y la administración de las inversiones podrían contratarse con administradores privados mediante licitaciones que minimicen los costos administrativos.

G. Tributación

En Colombia no se gravan las contribuciones, pero sí se exceptúan del impuesto sobre la rentas las pensiones por debajo de 50 salarios mínimos. Para financiar los déficits pensionales, y por razones de equidad y racionalidad del sistema tributario, sí se deberían gravar las pensiones, de la misma manera y forma integrada con el resto de las rentas. Más que un incentivo al ahorro, se ha creado un escape tributario.

La reforma del 93 elevó sustancialmente las cotizaciones a la Seguridad Social, y con ello las cargas sobre la nómina. Ello ha incidido sobre el empleo y el grado de formalización de la economía, particularmente porque no se acompañó con disminuciones en los impuestos sobre la nómina que financian programas que no guardan relación con los beneficios recibidos por los trabajadores. Las contribuciones para Seguridad Social se aumentaron del 16% hasta el 28% de los salarios, y con ello las cargas sobre la nómina del 37% al 46%, que están así entre las más altas de la región. Está así pendiente un racionalización y probable disminución de los impuestos sobre la nómina, y la consiguiente reestructuración y refinanciación de los programas sociales y laborales financiados con ellos.

H. Los bonos pensionales

Los bonos se idearon para que quienes se trasladen desde el sistema de reparto y se pensionen en el de Ahorro Individual completen el capital para alcanzar pensiones como las de Prima Me-

dia. Pero en la Ley 100 no se exige, para acceder al bono, que se completen las condiciones de pensionamiento, y el bono se suma a los saldos devueltos de las cuentas individuales. Como dicho bono supera a las cotizaciones efectuadas antes del traslado a los fondos, se entrega un subsidio que no incentiva cumplir condiciones de pensionamiento. Esta situación puede ser muy costosa fiscalmente. Los bonos deberían pagarse sólo cuando hay pensionamiento, y a los saldos de las cuentas de ahorro sólo se deberían sumar las cotizaciones realizadas antes del traslado a los fondos.

I. Solidaridad pensional

Los subsidios cruzados del 1% del ingreso de los que cotizan sobre cuatro o más salarios mínimos se destinan en principio a apoyar temporalmente las cotizaciones de los pobres. Pero la focalización no se ha hecho para mejorar las probabilidades de pensionamiento, sino a veces con criterio populista y de corto plazo. Se están acumulando los recursos. Los subsidios no pueden emplearse ahora para acceder al sistema de Ahorro Individual.

La ley debería precisar mejor el criterio de los subsidios, particularmente para hacerlos efectivos para completar requisitos de pensionamiento, en vez de estimular afiliaciones que probablemente no conduzcan a pensiones; y también permitir apoyo a contribuciones al Sistema de Ahorro Individual; definir mejor la temporalidad y parcialidad de los subsidios; y permitir que los superávits financien garantías de pensiones mínimas. O durante un cierto tiempo de transcición, que también financien subsidios para las indemnizaciones sustitutivas y devoluciones de saldos de quienes hayan contribuido por más de 1.000 semanas pero no alcancen las 1.300.

No parece posible por ahora financiar del presupuesto nacional unas pensiones asistenciales para *todos* los pobres de más de 65 años o para los inválidos pobres, ni tan siquiera al nivel de medio salario mínimo. La ley 100 ya contempla dichas pensiones asistenciales, pero no bajo la forma de un derecho para todos los que cumplan los requisitos, sino como desarrollo de un programa que contaría además con cofinanciación de los entes territoriales. En tal forma ha operado el programa Revivir, que alcanzó hacia 1997 unos 120 mil beneficiarios, pero que se ha venido desmejorando. Valdría la pena recoger la experiencia, enmendar defectos y mejorar focalización, y también asignar sustanciales recursos de presupuesto nacional y permitir uso de las transferencias a las entidades territoriales para dicho propósito.

También es necesario elaborar un contrato con los administradores del subsidio que los premie y obligue a focalizar, aumentar transparencia y responsabilidad, y al mejor manejo de los recursos de inversión, de lo cual se carece en el momento actual.

J. Otros asuntos de la reforma

Se requieren también importantes ajustes en materia de invalidez, sobrevivencia y riesgos profesionales para reducir redundancia en contribuciones, eliminar arbitrajes entre riesgos comunes y profesionales y mejorar el sistema de calificación de invalidez y las carencias para las pensiones de invalidez y para sobrevivientes. Todos estos ajustes pueden llegar a reducir indirectamente los costos fiscales pensionales.

Los saldos de las cuentas de ahorro individual y las contribuciones acumuladas (junto

con algunos rendimientos imputados) en el de Prima Media deberían poder ser empleados para financiar parte de las pensiones de riesgos profesionales, en caso que éste sea el origen de la invalidez o muerte prematura. Actualmente se devuelven dichos saldos, y con ello se hace necesaria una mayor contribución para los riesgos profesionales. Por otra parte, el sistema de calificación de riesgos en caso de invalidez o muerte de afiliados parece estar sesgado en favor del sistema de riesgos profesionales, porque a las entidades prestadoras de servicios de salud se les facilita más el cargarlas al sistema general de pensiones. El sistema de remuneración y las responsabilidades de los miembros de las juntas de calificación de invalidez no han propiciado la eficiencia y premian el intervencionismo, y por lo tanto se ha propuesto que en primera instancia clasifiquen y califiquen las aseguradoras, y que las juntas actúen como instancias de revisión y apelación, con remuneración independiente de los casos y con responsabilidades similares a las de los funcionarios públicos.

Por otra parte, también se ha visto la necesidad de aumentar los períodos de carencia de los beneficios de invalidez y sobrevivencia, ya que los actuales facilitan la afiliación con selección adversa, y no propician suficientemente la continuidad de las contribuciones.

El Sistema de Ahorro Individual también requiere una serie de mejoras significativas con el fin de reducir los costos de administración, mejorar la competencia por rentabilidad y productos, e incrementar la trasparencia. Pero la mayoría de los ajustes a este sistema pueden hacerse por la vía de cambios regulátorias, sin necesitar modificaciones en la Ley de pensiones.

K. El impacto de las reformas sobre los costos fiscales del sistema pensional

Utilizando el modelo Dnpension de Planeación Nacional también se han hecho estimaciones del impacto fiscal de las reformas paramétricas al sistema pensional, las que modifican las edades de jubilación, períodos requeridos de cotización y las fórmulas de reemplazo, tanto en el largo plazo como durante la transición, como se han sugerido en secciones anteriores.

Las características principales de esta reforma serían entonces:

- Aumento de 1% en la tasa de cotización.
- Traslados entre subsistemas permitido solo durante los diez primeros años de afiliación.
- Los nuevos afiliados se pensionarían a los 60 ó 65 años de edad, tras 1.300 semanas de cotización, y obtendrían un reemplazo de 50% a las 1.300 semanas, 2% adicional por cada 50 semanas adicionales hasta las 1.500, y 2,5% por cada 50 semanas entre las 1.500 y 1.800, con un tope de tasa de reemplazo del 73%.
- Ajuste de las tasas de reemplazo de las pensiones de invalidez y muerte para que sean compatibles con las de las pensiones de vejez.
- La garantía de pensión mínima se alcanzaría a los 60 ó 65 años, tras 1.300 semanas de cotización.
- El esquema de transición de beneficios presentado en el Cuadro 4.

Una reforma posible al fondo de los Maestros contendría:

Cuadro 4

DÉFICITS FISCALES PENSIONALES CON LA NUEVA REFORMA SUGERIDA EN EL TEXTO

Entidad / Rubro	Déficit en valor presente como % del PIB
ISS	31,19
Cajas Públicas Nacionales	46,73
Bonos Pensionales a cargo de la Nación (tipo A)	17,14
Fondo del Magisterio	12,59
Fuerzas Armadas y Policía Nacional	38,83
Total SGP	146,48

Fuente: J.C. Parra "Dnpensión: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, mayo de 2001.

- Aumento de las cotizaciones para pensiones del 3% al 16,5%
- La edad de jubilación pasaría gradualmente de 65 a 60 años.
- La edad para acceder a las pensiones simultáneas con trabajo se modificaría gradualmente.

No se ha estimado todavía el efecto de una reforma al régimen de las Fuerzas Armadas[7].

El Gráfico 5 y el Cuadro 4 siguientes ilustran los resultados fiscales de la reforma pensional.

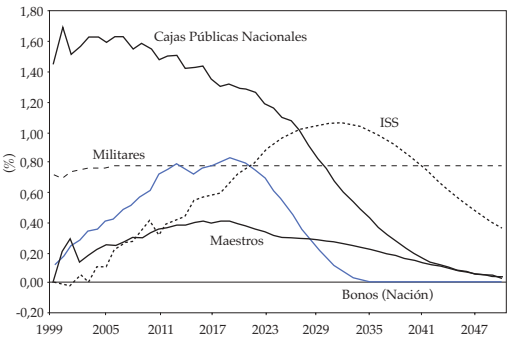
El déficit pensional agregado, y a cargo del gobierno nacional, se reduciría en 45,9% del PIB de 2000, por efecto de esta reforma: lo cual equivale a cerca a una tercera parte del déficit que se presentaría sin reforma.

El mayor efecto se produciría en el déficit del ISS, cuyo valor presente disminuiría casi a la mitad, y en un 29,5% del PIB; y que apenas llegaría a un máximo de 1,1,% del PIB en el año 2030, lo cual es también cercano a la mitad del flujo máximo alcanzado sin reforma.

El déficit de las Cajas Nacionales bajaría apenas en 8,73% del PIB, aunque la reducción se concentraría muy convenientemente en los años iniciales, en los cuales no se permitiría el crecimiento adicional del déficit por cuenta de esta parte del sector público. El ajuste en este frente se ve restringido porque ya pesan demasiado las obligaciones en curso de pago, porque hay una

Gráfico 5

DÉFICIT FISCALES PENSIONALES CON LA NUEVA REFORMA SUGERIDA EN EL TEXTO



Nota: Déficit operacional no financiado del Sistema General de Pensiones como % del PIB. Escenario con reforma Modelo Dnpensión-DEE.
Fuente: Juan Carlos Parra, 2001b.

[7] Es posible que una reforma del régimen para las fuerzas armadas no llegue a reducir los costos fiscales, puesto que hay carencias notables para ciertos grupos como los de los conscriptos y soldados profesionales, y también porque por lo menos en unas décadas próximas se necesite un mayor pie de fuerza, o al menos uno cuyo costo crezca como la economía del país.

concentración de pensionamiento en los años más próximos y una restricción de ajustes graduales que no se pueden iniciar inmediatamente.

En sus propios términos también sería muy significativa la reducción del déficit del Fondo Prestacional del Magisterio, 6,89% del PIB que representan un 35% del déficit sin nueva reforma.

La nueva propuesta de reforma suspendería ante todo la generación de más pasivo pensional del régimen general, pero no dispone ya de mucho margen para reducir los costos de la transición, ni por supuesto, tampoco las obligaciones en curso de pago. Esto se constata con el ejercicio siguiente que ilustra las limitaciones de la reforma de beneficios.

L. El margen para reformar y el alcance de la reforma

Se examina a continuación la evolución de la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y pago de pensiones, con y sin las nuevas reformas, para tres grupos de afiliados y pensionados al ISS y las Cajas Públicas:

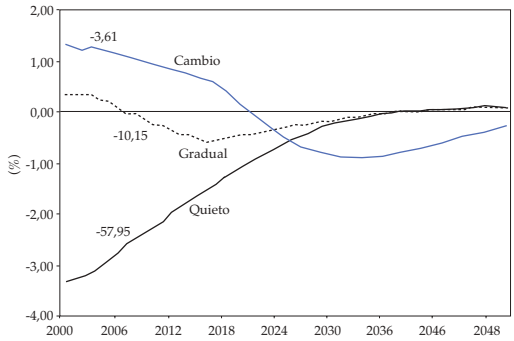
- Los pensionados o afiliados con derecho a pensión en 2000, y los afiliados a los cuales una nueva reforma ya no podría cambiarles las reglas del juego por estar cercanos a jubilación: grupo que en la nueva propuesta de transición está constituido por quienes en ese año tenían más de 55 años los hombres y 50 las mujeres.

- Aquellos que someterían a la transición de beneficios: hombres entre 47 y 55 años y mujeres entre 41 y 49 más años en 2000.

- Los afiliados que estarían sujetos al nuevo régimen de beneficios: mujeres menores de 41 años y hombres menores de 47 años en el año 2000.

El balance anual de cada uno de estos grupos, si no se efectuara la nueva reforma, sería el mostrado en el Gráfico 6, que también presenta el valor presente de los déficits correspondientes[8]. El primer grupo, por supuesto, generaría todo el tiempo déficits porque los pensionados ya no contribuyen y los activos lo harán por muy pocos años. El segundo grupo, de transi-

Gráfico 6
DÉFICITS OPERACIONALES SEGÚN GRUPOS
Escenario con reforma



Nota: Los títulos "quieto, gradual, y cambio" se refieren respectivamente a los tres grupos señalados en los numerales del segundo párrafo de esta sección.
Fuente: J.C. Parra, 2001.

[8] Nótese que se excluyen los maestros y personal de fuerzas armadas, y que tampoco son relevantes para este ejercicio los bonos pensionales, porque se ha supuesto que no los afectaría la nueva reforma. Los déficits suman 118,6% del PIB monto que difiere ligeramente del mencionado antes para estos caso, 116,9% del PIB, porque para este ejercicio no se ha hecho una proyección de corto plazo de los déficits de las Cajas que empate con las tendencias que venían actuando antes del 2000.

ción, alcanza a generar superávits en unos pocos años iniciales, pero su balance es casi todo el tiempo negativo. Los más jóvenes acumulan superávits hasta tanto comiencen a jubilarse, pero ello no es suficiente para producir un equilibrio de largo plazo.

La nueva reforma ya no podrá afectar el déficit causado por el primer grupo, algo a los de transición, y totalmente a los que no serían sujetos de ésta. El efecto de la propuesta de reforma se muestra en el Gráfico 7, para cada uno de los grupos mencionados.

En este caso, casi se logra equilibrio de largo plazo entre cotizaciones y beneficios para el grupo al cual se aplicaría el nuevo régimen de beneficios de largo plazo. Se comprueba así que la selección de parámateros es adecuada para que produzcan ese efecto. Este grupo produce superávit hasta el año 2019, el cual se absorbe luego para pagar sus pensiones. El grupo de transición genera un déficit de largo plazo algo menor que sin reforma. Y por supuesto, no se altera signifitativamente el déficit causado por los pensionados que ya no aportan cotizaciones y por los que aportan por un breve período antes de pensionarse.

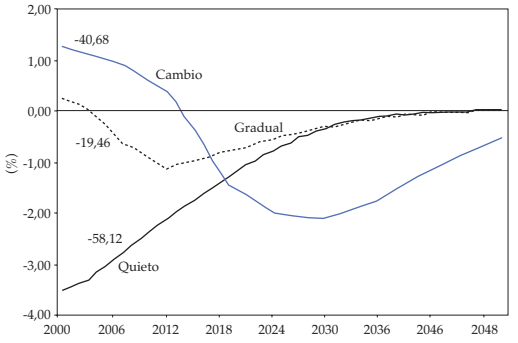
Este ejercicio muestra que casi todo el margen de maniobra para reducir los costos fiscales del sistema de Prima Media se concentra en suspender inmediatamente los desequilibrios generados en el margen por nuevos afiliados y por los que no están sujetos a la transición de beneficios. A pesar de ser indispensable, el ajuste de beneficios para la generación de transición rinde un beneficio pequeño en términos de disminución del costo fiscal, aunque ello bien puede estar subestimado al no incluir los beneficios de eliminar corrupción y controlar mejor las liquidaciones de pensiones por estar sujetas a un sólo régimen.

El impacto fiscal de la nueva reforma pensional sería apenas una reducción del valor presente del agregado a cargo de la Nación en 49% del PIB del año 2000. Si se pudieran aumentar los ingresos a través del traslado de cuatro puntos de impuestos sobre la nómina el efecto sería un 27% del PIB. Con estas medidas, y frente a un pasivo de 192% del PIB, quedaría todavía un faltante pensional del 116% del PIB por financiar, fuera de lo que produciría la reforma pensional.

Gráfico 7

DÉFICITS OPERACIONALES SEGÚN GRUPOS

Escenario básico, sin reforma



Nota: Cotizaciones - Pensiones como % del PIB - Escenario básico. Modelo Dnpensión-DEE.
Fuente: J.C. Parra, 2001b.

M.La deuda pensional y la sostenibilidad de las finanzas públicas

Cabe preguntarse si las nuevas reformas cumplen algún objetivo preciso de ajuste de los costos fiscales, aún sin entrar a cuestionar lo que puedan implicar para el bienestar y para la distribución del ingreso.

Se suele argumentar que los déficits no deben conducir a la insostenibilidad de las finanzas públicas, es decir a la violación de la restricción presupuestal intertemporal. Ante la imposición de los déficits pensionales sobre el balance del resto del sector público, la sostenibilidad exige que mediante ajustes en el mismo, bien sea por aumentos de impuestos o por reducción del gasto en otros rubros, se produzca un superávit primario (que no cuenta el pago de intereses) que compense aquellos déficits y los costos de su financiación temporal con endeudamiento.

Precisamente, algunos de los estudios sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas, hechos aún antes de la actual crisis fiscal, mostraban que los déficits pensionales tras la reforma del 93 desbordarían la capacidad de pago de deuda pública por parte de la economía colombiana[9]. Otros estudios mostraban que los costos fiscales de la transición reducirían significativamente el ahorro doméstico, pese al incremento de ahorro privado en los fondos de pensiones, bajo supuestos razonables de financiación y previsión de los ajustes fiscales[10]. Para evitar dicho impacto negativo sobre el ahorro y el crecimiento, se enfrenta un agudo dilema entre reducir los costos fiscales pensionales y los de otras actividades, como la inversión pública para infraestructura, formar capital humano, y atender a los pobres. Dichos estudios se encuentran entre los principales fundamentos para requerir y emprender ahora una nueva ronda de reformas pensionales.

Las nuevas estimaciones de los costos fiscales del sistema pensional exceden las previsiones hechas anteriormente, particularmente por cuenta de los sistemas no reformados, y por la insuficiencia del ajuste en la reforma de las pensiones del sector público.

Habría entonces que constatar si la sostenibilidad se recupera con las medidas propuestas, y en caso contrario, estimar los requisitos de superávit primario en el resto de las finanzas públicas, mediante aumentos de impuestos o reducción de otros gastos públicos.

La financiación tampoco se define exclusivamente para cumplir la restricción presupuestal o equivalentemente, para asegurar la sostenibilidad; ya que de ella dependen también los efectos macroeconómicos y distributivos de largo plazo.

La política "óptima" de financiación, la que maximizaría el bienestar ponderado de todas las generaciones, involucra alguna combina-

---

[9] Véase en particular el informe de la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, 1997. Allí se estimaba que por efecto de la adición de los costos de la reforma del 93 (que no son todos los costos fiscales pensionales) y de los intereses correspondientes, y suponiendo un superávit primario nulo en el resto de las finanzas nacionales, el querer financiarlos llevaría a que el saldo de la deuda del gobierno nacional se incrementaría del 15% (en 1995) al 20% del PIB en el 2003,40% hacia el 2010 y 80% del PIB en el 2025, es decir se hacía explosivo. Para estabilizar la deuda en el 20% del PIB se requeriría un superávit primario en el resto de las finanzas nacionales del orden de un 4% del PIB.

[10] Ver Ayala, 1997. En este trabajo se argumenta que en el caso de la reforma colombiana del 93 y por cuenta del excesivo costo de la transición, el impacto negativo sobre el ahorro doméstico durante la transición al sistema capitalizado, no se vería compensado por los efectos positivos de la reforma pensional sobre los mercados de factores, la productividad y el ingreso y por esta vía indirecta también sobre el ahorro, como si habría sucedido en Chile según lo argumentado por Holzmann, 1996.

ción de ajuste fiscal cuyos efectos recaen en la generación de transición, y de endeudamiento para ser pagado por generaciones futuras, además de satisfacer los requisitos de sostenibilidad. La repartición de los costos entre generaciones incide además en los efectos de crecimiento en el largo plazo, ya que define cuándo se pueden hacer aumentos del ahorro y cuál es la generación que disfruta los beneficios de dicha inversión.

No se podría imponer el pago de todos los costos o parte excesiva de ellos a la generación de transición, no sólo porque ello haría la reforma inconveniente en el sentido de Pareto, sino para su propia viabilidad política.

Pero en la medida que los costos recaigan en dicha generación, se permite más crecimiento, ingreso y ahorro para las generaciones futuras, o sea que se aumenta el crecimiento en largo plazo[11], y por lo tanto hay conflicto entre la maximización del bienestar de las generaciones y la maximización del efecto crecimiento. La solución de dicho conflicto se logra sólo si la reforma tiene profundos y prontos efectos tempranos sobre el crecimiento, de manera que ello compense las pérdidas de bienestar de la generación de transición por haber asumido parte desproporcionada de los costos fiscales.

Este trabajo se ha ocupado de los costos fiscales pensionales, y de su reducción para viabilizar las reformas pensionales. Pero no se ha llegado todavía a constatar que los ajustes propuestos sean suficientes, ni a dimensionar los ajustes en el resto de las finanzas públicas que serían necesarios ante posible insuficiencia de las reformas pensionales. También hace falta diseñar la financiación: la oportunidad en el tiempo de los ajustes fiscales y de los aplazamientos mediante endeudamiento, para repartir la carga pensional entre generaciones, y con ello incidir en el crecimiento. En Colombia apenas se ha discutido el impacto de la reforma del 93 sobre la sostenibilidad, pero las nuevas reformas también requieren volver a asegurarla mediante el rediseño del sistema pensional y mediante la definición de la financiación.

[11] Los efectos de este tipo han sido estimados para el caso colombiano, y con base en las anteriores estimaciones de costos fiscales, por K. Schmidt- Hebbel, 1996.

Bibliografía

Ayala, U. (1997), "Impacto de la reforma pensional sobre el Ahorro en Colombia", publicado por Skandia en Pensiones, Ahorro y Mercado de Capitales, Bogotá.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), tomo iv, sobre Sistema Pensional y Deuda Pública, página 77 y siguientes.

Holzmann, R. (1996), "Pensión reform, financial market development and economic growth: preliminary evidence for Chile", IMF Working paper WP/96/90.

K. Schmidt- Hebbel (1996), "Colombia's pensión reform: fiscal and macroeconomic implications". Banco Mundial, Octubre de 1994. Hay traducción y publicación de Asofondos.

Parra, J.C. (2001a), "Dnpension: un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano", Documento 150, Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, mayo.

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

Restrepo, J.C. (2000), "El problema Pensional Colombiano", en Debates de *Coyuntura Social* de Fedesarrollo, junio.

Comentarios
"Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia"

Mauricio Perfetti del C.[1]

Es una muestra de la importancia de Ulpiano como pensador y como persona el hecho de que aún nos siga haciendo pensar. La muerte de Ulpiano nos ha causado una profunda tristeza. Ojalá que, dentro de poco, no tengamos que lamentarnos nuevamente porque el país siga haciendo oídos sordos a su penetrante y profunda voz que, desde el más allá, continúa dándonos generosas lecciones de pensamiento riguroso, pertinente y responsable.

Puede decirse que el documento "Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia" elaborado por Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (2001) y publicado por la CEPAL, constituye una síntesis del agudo y profundo pensamiento de Ulpiano en materia pensional. Hay dos aspectos que saltan a la vista en el documento: de una parte, el artículo constituye un excelente diagnóstico del estado del Sistema General de Pensiones establecido por la Ley 100 de 1993. De otra parte, muestra la fuerza y coherencia del pensamiento de Ulpiano, comparado con algunas de sus contribuciones a los largo de los últimos 10 años en el tema pensional.

"Reformas Pensionales y Costos Fiscales en Colombia": una síntesis del pensamiento de Ulpiano y un excelente diagnóstico del Sistema General de Pensiones

Algunas de las preocupaciones recurrentes en el trabajo de Ulpiano eran los efectos del sistema pensional colombiano en materia fiscal y en el mercado laboral, así como en relación con la equidad de dicho sistema. Esas preocupaciones fueron expresadas en diversos documentos realizados desde 1992 acerca del tema pensional.

En materia fiscal, siempre le preocupó el pasivo pensional, particularmente la porción que ya no es modificable y para la cual nunca se crearon reservas. Ulpiano se refería, con intranquilidad, a esta deuda planteando que: "...*nada que se haga en el futuro, excepto incumplir a los pensionados, podrá reducirla. No resulta esta deuda de las medidas que se tomen para el futuro, sino de las imprevisiones pasadas*" (Exposición de Motivos Proyecto de Ley 152 de 1992, pp. 11) Así mismo, le preocupaban el crecimiento incontrolable del gasto público destinado al pago de dicha deuda, y el crecimiento del pasivo pensional en el largo plazo.

En el documento analizado, los autores estimaron y / o calcularon y / o establecieron los siguientes puntos: i) el valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación por cuenta de pensiones, con una tasa de descuento del 4,5% anual, alcanza un valor equivalente a 192,4%

[1] Director del Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales de Manizales (Crece).

del PIB del 2000. Dicho valor presente neto proviene de un flujo de déficit operacional de la Nación que aumenta desde un 3,0% del PIB en el 2001 a 5,5% del PIB en el 2019; ii) que el 55,0% del mencionado valor presente neto (es decir, un 105,8% del PIB) está en curso de pago o por pagar porque ya ha sido causado, y por lo tanto es inmodificable (ese porcentaje es mucho mayor en el caso del sector público: 65%); iii) que el 59,0% del déficit es por cuenta de los empleados públicos en el régimen de prima media, por lo cual es claro que el sector público explica la parte principal del déficit; y iv) que la carga fiscal de los próximos 20 años se debe principalmente a los costos de la transición, a la falta de reforma de los sectores exceptuados y a la falta de fondeo de las pensiones públicas.

Estas cifras, analizadas críticamente, llevan a los autores a concluir:

"*El que el sistema actual conduzca ante todo a una segmentación generacional, y las condiciones de desequilibrio financiero interno, selección adversa y riesgo moral a que está sujeto el sistema de prima media, conducen a plantear que si bien la tendencia sería a su sustitución por el Sistema de Ahorro Individual, ello tiene lugar en un plazo demasiado largo, a un costo fiscal excesivo, con posibilidades de inestabilidad, gran incertidumbre económica y regulatoria, y malos incentivos para el desarrollo del sistema de ahorro individual*" (Acosta y Ayala, pp. 31)

La anterior conclusión es, quizás, la mejor caracterización y síntesis que puede hacerse del Sistema General de Pensiones en Colombia.

Ulpiano siempre fue partidario de un Sistema de Ahorro Individual para todos los nuevos trabajadores, precisamente por esas tres preocupaciones; eso si, partidario de un Sistema de Ahorro Individual pleno sin las distorsiones e incentivos que posee el sistema actual. Desde su punto de vista, un sistema de esa naturaleza evita la generación de déficit fiscal futuro: el monto de la pensión corresponde a los aportes sumados a los rendimientos para los afiliados al régimen de ahorro individual y, por lo tanto, no genera déficit para el sistema. Esto implica que cada persona obtiene, al final de su vida laboral, una pensión que corresponde exactamente a sus aportes, sumada a los rendimientos. En este esquema, las pensiones corresponden sólo al monto que ellas alcanzan a financiar. Este sistema no depende financieramente del crecimiento de la base de cotizantes, y por lo tanto no es vulnerable a la estrecha base asalariada de afiliados, ni lo será respecto al envejecimiento de la población. El único costo fiscal que genera es el de las garantías de pensiones mínimas.

Adicionalmente, si todos los nuevos afiliados ingresan al régimen de ahorro individual, se tendrá un régimen de pensiones unificado para todos los nuevos afiliados, de tal forma que todos estarían regidos por las mismas condiciones, eliminando así los privilegios. Esto pone fin, por un lado, a las desigualdades originadas en las diferencias de los subsidios que reciben los asalariados de parte del Estado, (a mayor salario, mayor subsidio), y de otro lado, acaba con las diferencias entre los trabajadores públicos y los privados. Ambos problemas caracterizan el régimen actual de prima media.

En relación con la equidad, Ulpiano fue crítico de las desigualdades que el Sistema generaba. En sus trabajos identificó diversos orígenes de la inequidad: los diferentes regímenes de transición amparados en el artículo 36 de la Ley 100

de 1993; los regímenes privilegiados que no siguen estrictamente la Ley ("...*por ejemplo en cuanto a ser aplicables sólo a afiliados activos en el momento de la reforma, o que se han establecido con pretensiones permanentes. Tal ha sido el caso del régimen singular administrado establecido para los afiliados el Fondo del Congreso de la República*" (Acosta y Ayala, 2001, pp18)); los regímenes exceptuados por la Ley; los grupos de trabajadores que han pactado con los empleadores beneficios extralegales por encima de aquellos establecidos en las leyes, dentro de los que claramente se incluye el caso del ISS con su enorme pasivo pensional, que se financia a través de las cotizaciones (Acosta y Ayala, 2001). Algunos cálculos indican que este pasivo puede ascender a $5.0 billones y:

"la OIT, en su evaluación que hiciera del ISS en 1998, señaló el riesgo que significaba para la sostenibilidad financiera de la entidad, el generoso plan de beneficios de los empleados de la institución" (Acosta y Ayala, 2001, pp. 22).

La aguda y penetrante mente de Ulpiano sabía detectar también las importantes diferencias de matiz, lo cual hacía que sus propuestas estuvieran lejos de ser simplificaciones. Así, a pesar de los problemas señalados anteriormente, también reconocía que:

"*No es entonces posible reducir todos los regímenes a uno solo común, ni en el largo plazo, como a veces se recomienda, porque hay excepciones permanentes razonables, como las de los regímenes especiales por cuenta del alto riesgo ocupacional, o como la de la asignación de retiro para oficiales y suboficiales...Los defectos de inequidad, excesos fiscales, y posibilidades de corrupción, parecen derivarse más bien de la estructura actual de la transición de beneficios, que mantiene prolongadamente una diversidad incontrolable*..." (Acosta y Ayala, 2001, pp. 19)

Por otra parte, Ulpiano siempre relacionó el tema pensional con el mercado laboral. Su tesis central era que un sistema basado en impuestos a la nómina y sin reservas, determina que los recurrentes aumentos de cotización requeridos para equilibrar el sistema genere**n** sesgo en contra del empleo formal, especialmente en un país como Colombia donde el empleo asalariado moderno es bajo. Además consideraba que el efecto anterior se reforzaba a través de aumentos en la evasión y elusión a partir de tasas de cotización muy por encima de las de equilibrio. Por esto, los autores insisten a lo largo del documento en los riesgos que implica pretender resolver los desajustes actuales del sistema "a punta" de aumentos de cotización.

La coherencia del pensamiento de Ulpiano

Aunque se supone que la coherencia es uno de requisitos mínimos del pensamiento de un buen investigador, en temas tan complejos y de tan grande magnitud como el de los sistemas pensionales, es difícil seguir sosteniendo la misma posición a lo largo de los años. Sin embargo, gran parte de la fuerza de los planteamientos de Ulpiano reside en su impresionante coherencia a través de los sucesivos estudios y documentos que produjo sobre el tema pensional. A este respecto, la mejor manera de mostrar la coherencia del pensamiento de Ulpiano consiste en comparar algunos de sus escritos anteriores:

En lo que respecta a la concepción que Ulpiano tenía del déficit pensional, los siguientes cálculos muestran la clara coherencia de su pensamiento y preocupación a lo largo de los años: *la deuda*

total ya heredada vale $9,8 billones o 30,7% del PIB de 1992, monto ya cercano a la deuda externa del país -35,0% del PIB-.("Exposición de Motivos 1992, pp 11). En el articulo que nos ocupa, el valor presente neto del déficit operacional a cargo de la Nación por cuenta de pensiones, calculado por los autores con una tasa de descuento del 4,5% anual, alcanza un valor equivalente a 192,4% del PIB del 2000, y cuyo déficit se origina por el del sector público, y a la retención de afiliados en el Régimen de Prima Media y en los regímenes exceptuados.

La misma coherencia que presenta en dichos cálculos se presenta en términos de los efectos del problema: *Si se toma en cuenta que el costo de las pensiones en un sistema autofinanciado de capitalización, es de un 12.5% de los salarios, y que aún en sistemas privados ello podría conseguirse a tasas no muy superiores a dicho costo, cabe esperar que la elevación de los aportes sobre un 15,0% abriría oportunidades para conseguir pensiones fuera del sistema público basado en reparto simple, lo cual produciría evasión por parte de los cotizantes de mayores ingresos y demandaría aún mayores tasas de reparto y más evasión: un círculo vicioso que lo haría no viables...De otro lado, semejantes tasas de cotización elevarían excesivamente el costo del trabajo, produciendo desempleo, informalización del empleo y pérdida de competitividad de la economía* (Exposición de Motivos, 1992, pp 14)... así como por lo que respecta al tratamiento de dicho problema: *Las tasas requeridas son ahora excesivamente altas, por involucrar el pago de una gran deuda heredada, que no debería asumirse con instrumentos parafiscales, sino con los de tipo fiscal, que son más idóneos, por involucrar una base mayor y por no afectar la escogencia de factores de producción*..." (Exposición de Motivos, 1992, pp 14), la cual se puede comparar con "*El debate sobre nuevas reformas se confunde y desorienta especialmente si no se cae en cuenta que solo una parte de los problemas fiscales pensionales se resuelven mediante reformas del régimen contributivo. Lo que éstas pueden hacer es reducir los costos fiscales causados en el futuro, imponer mejoras de eficiencia, y quizá también procurar algunos ingresos adicionales. Pero cerca de dos tercios de la gran carga fiscal de origen pensional ya debe ser financiada con los instrumentos y recursos de las más altas finanzas públicas: los impuestos generales, el manejo de la deuda pública, y el recorte en gastos en otros frentes...Por supuesto, la reducción de costos fiscales pensionales futuros también hace parte de las soluciones al problema del pago de la deuda heredad, particularmente para no tener que concentrar toda la carga en las generaciones actuales. Los pudientes dentro de estas generaciones ciertamente deben asumir una mayor parte de esta financiación a través del sistema tributario, especialmente los impuestos sobre la renta*...(Acosta y Ayala, 2001, pp 63). O cuando afirma que "*la ausencia de una estrategia para la financiación de los déficit pensionales, hace que se distorsionen los ajustes que el Sistema General de Pensiones requiere*" (Ayala, 2001).

Otro de los puntos fundamentales sobre los cuales Ulpiano no se canso de enfatizar en diversos documentos, tiene que ver con el origen de una parte importante de los desequilibrios financieros del sistema de reparto (antes de la Ley 100 de 1993) y del Regimen de Prima Media (después de la Ley 100 de 1993): los beneficios que se conceden no están financiados; o lo que es lo mismo, el costo real o efectivo de las pensiones en Colombia es muy elevado con respecto al costo de las pensiones que se podrian constituir en un sistema de capitalización o sistemas privados de pensiones. En otras palabras, los beneficios que se conceden actualmente reque-

ririán de recortes, sin afectar eso si derechos adquiridos, con el fin de adecuarlos a sus costos, sin afectar el empleo y el equilibrio financiero del sistema mismo.

A Ulpiano le faltó -y esto es un reclamo tardío-, escribir más sobre los temas de economía política relacionados con las pensiones. Quizás con su ayuda hubiéramos podido entender más profundamente por qué los juicios y estudios técnicos terminan pesando menos que los juicios e intereses políticos en temas tan trascendentales como el de las pensiones. Quizás Ulpiano nos hubiera ayudado a comprender mejor el problema de fondo que ha hecho que las políticas públicas en materia de pensiones sigan perpetuando inercialmente algunos de los problemas más graves del Sistema General de Pensiones en Colombia. De ahí la necesidad de comprender mejor la economía política que define finalmente lo que se presenta y aprueba en el Congreso. Entre otras cosas, porque según Valdés (1994) -en un seminario organizado por el propio Ulpiano, una de los efectos del sistema de ahorro individual de pensiones en Chile, fue permitir la despolitización de la discusión pensional, conduciéndose por los cauces de los estudios y conceptos técnicos, tal y como debe ser, y como no se cansó de proponerlo Ulpiano. Quizás el hecho de que hoy muchos estemos preocupados por insistir en llevar la discusión pensional colombiana por los áridos pero útiles caminos de la técnica, sea uno de los mayores legados de Ulpiano.

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

Valdés, S. (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, Bogotá, mayo.