

Análisis
Coyuntural

Necesidad de una nueva reforma pensional

I. Introducción

Si bien es cierto que la ley 100 de 1993 introdujo cambios importantes al sistema pensional colombiano no logró corregir completamente los problemas ya que mantuvo beneficios muy altos en el subsistema de prima media, creó la garantía de pensión mínima, tanto en prima media como en ahorro individual, mantuvo un período de transición muy amplio y, por ende, muy costoso y dejó regímenes exceptuados que se han vuelto impagables incluso a corto plazo.

Esta situación, como se va a mostrar, además de inequitativa, afecta profundamente las finanzas públicas a corto y mediano plazos y arriesga la estabilidad macroeconómica y la posibilidad de inversión social del país.

Según cálculos realizados por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, en 1999 el déficit operacional del sistema pensional (diferencia entre las cotizaciones recibidas y las pensiones pagadas en un año), ascendió a \$5,8

billones, de los cuales \$300 mil millones corresponden al Instituto de los Seguros Sociales, ISS, \$2,9 billones a las cajas y fondos públicos, \$1.1 billones a los maestros y \$1,4 billones a las fuerzas armadas. Este déficit operacional del sistema representó 3,9% del PIB. De mantenerse la situación actual en el 2025 este mismo déficit será de \$16,6 billones, de los cuales \$10 billones corresponderían al ISS, \$2,5 billones a las cajas públicas y \$4,5 billones al magisterio.

Adicionalmente, según cálculos actuariales del Ministerio de Hacienda, el pasivo pensional del nivel nacional suma 255 billones de pesos de 1999 lo que representa 160% del PIB.

La ley 100 de 1993 creó dos sistemas diferentes: el de prima media con prestación definida administrado por el ISS y las cajas y fondos públicos, y el de ahorro individual con solidaridad administrado por fondos privados, AFP. Adicionalmente, dejó varios regímenes exceptuados, entre los cuales se encuentran los maestros, Ecopetrol y las fuerzas militares ¹.

¹ Un análisis de la Reforma Pensional de 1993 se realizó en la Revista *Coyuntura Social* No 18 de mayo de 1998.

Este análisis presenta los principales indicadores del Régimen de Ahorro Individual. Posteriormente se concentra en la situación del sistema de prima media del ISS y en las cajas y fondos del sector público del nivel nacional y territorial, donde se acumulan pasivos insostenibles para las finanzas públicas. Luego se examina la información sobre los regímenes especiales de los maestros, Ecopetrol y las fuerzas militares. Finalmente se hacen las recomendaciones que, a juicio de Fedesarrollo, son las mínimas requeridas para garantizar un sistema pensional viable a mediano y largo plazos.

II. El régimen de ahorro individual con solidaridad

A. Situación actual

El sistema de ahorro individual con solidaridad es manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP. Funciona mediante un sistema de cuentas individuales. En este sistema una persona se puede pensionar a cualquier edad, siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta individual le permita obtener una pensión, como mínimo, de 1,1 salarios mínimos legales.

Sin embargo, por mandato de la ley 100 de 1993, ratificado por la Corte Constitucional, ninguna persona puede recibir una pensión inferior al salario mínimo legal, en consecuencia, un afiliado a un fondo privado, que haya cumplido 57 años si es mujer y 62 si es hombre, y que haya cotizado 1.150 semanas, tiene derecho a que el Estado le complete su pensión si el capital acu-

mulado en su cuenta individual no es suficiente para pagarle una pensión igual a un salario mínimo legal mensual. Se ha calculado que las cotizaciones realizadas por una persona en estas condiciones, suponiendo una tasa de interés real de 5%, apenas alcanzan para cubrir 45% de la pensión, lo que implica que el gobierno le estaría subsidiando 55% de dicha pensión. En consecuencia, la garantía de pensión mínima del sistema de ahorro individual y, como se va a mostrar más adelante, del de prima media del ISS, resultan muy onerosas para el presupuesto nacional.

Actualmente hay 3,7 millones de afiliados a los fondos privados, de los cuales 1,5 millones están cotizando. Cerca de 50% de ellos se han trasladado del ISS y de los fondos públicos, 10% están rotando entre las AFP² del sistema de ahorro individual y los restantes son nueva fuerza laboral (Cuadro 1).

De otro lado 76% de los afiliados a los fondos privados de pensiones tiene un ingreso salarial inferior a dos salarios mínimos legales y, de ellos 71% tiene 34 años o menos (Cuadro 2). El

Cuadro 1

ORÍGEN DE LAS AFILIACIONES A FONDOS DE PENSIONES OBLIGATORIAS

Origen	1995	1996	1997	1998	1999
AFP	0,1	0,5	6,0	8,0	10,1
ISS	57,2	50,2	46,0	48,2	46,3
Cajas	6,0	6,2	5,1	4,9	4,2
Nuevos	36,7	43,1	42,9	38,9	39,4

Fuente: Cálculos con base en Superintendencia Bancaria.

² Como la AFP sólo pregunta la última procedencia del afiliado no es posible saber si los que dicen venir de otra administradora de fondos privados estaban antes en el ISS o en un fondo público o si era nueva fuerza laboral.

Cuadro 2
AFILIADOS A FONDOS PRIVADOS DE PENSIONES POR EDAD, SEGÚN SALARIO
(Corte a mayo de 2000)

Edades	Salarios mínimos							Total
	<=2	>2 <=4	>4 <=7	>7 <=10	>10 <=13	>13 <=16	>16	
15-19	79.263	3.670	607	132	52	16	52	83.792
20-24	572.108	52.405	9.680	1.759	548	221	314	637.035
25-29	747.815	119.934	39.403	11.424	3.775	1.730	1.824	925.905
30-34	632.376	125.824	50.618	18.196	7.103	3.632	4.414	842.163
35-39	445.896	104.244	48.699	19.211	8.430	4.369	6.328	637.177
40-44	227.932	54.007	27.740	11.814	6.033	3.080	5.441	336.047
45-49	86.361	21.241	12.169	5.756	3.085	1.759	3.550	133.921
50-54	29.751	7.227	4.563	2.286	1.287	724	1.858	47.696
55-59	8.284	1.743	1.088	642	415	234	760	13.166
60-64	2.013	303	151	75	63	27	105	2.737
65 ó más	9.201	547	190	52	29	8	11	10.038
Total	2.841.000	491.145	194.908	71.347	30.820	15.800	24.657	3.669.677

Fuente: Asofondos.

ingreso promedio sobre el cual cotizan los afiliados al ISS es 2 salarios mínimos legales. Esto muestra que la segmentación de la población afiliada entre el ISS y los fondos privados no es por ingresos. En otras palabras, los afiliados a las AFP son jóvenes, mientras que los afiliados al ISS son personas mayores. Por lo tanto, la composición por ingresos de los afiliados a ambos sistemas no difiere, la segmentación entre ambos sistemas es por edades.

Los ahorros acumulados por los afiliados a las AFP son manejados como patrimonios autónomos y en junio de este año ascendían a \$6.33 billones, equivalente a 5,4% del PIB, superando en un período de 6 años las reservas que el ISS ha acumulado en 35 años de historia.

Según la Superintendencia Bancaria, entre 1996 y 1999 la rentabilidad promedio de las cuentas individuales de los afiliados a las AFP fue

28,1% nominal, equivalente a 11,9% real como consecuencia de las altas tasas de interés vigentes en el país durante este período.

Como se mencionó anteriormente, en el sistema de ahorro individual, al igual que en el de prima media, el gobierno debe dar una garantía de pensión mínima y dicha pensión está atada al salario mínimo legal. Según la ley 100 las pensiones mínimas son iguales al salario mínimo vigente y su poder adquisitivo se debe mantener constante. La Corte Constitucional estableció que el reajuste se hará con el IPC del año anterior o con el aumento del salario mínimo si este fuese mayor.

B. Propuesta

No es conveniente atar la pensión mínima al salario mínimo. La garantía de pensión mínima es una protección contra la pobreza de las personas jubiladas y su nivel actual es de 55% de la

cotización promedio del ISS, o sea que es bastante alta, una de las más altas de América Latina. De otro lado, el hecho de que la pensión mínima sea tan alta y se logre con solamente 1000 semanas de cotización hace que las personas lleguen a este tope de semanas cotizadas y dejen de cotizar, pues no existen incentivos para continuar haciéndolo.

En consecuencia, debería mantenerse el valor real de dicha pensión de aquí en adelante, pero desligarla de la evolución del salario mínimo y aumentar el requisito de semanas cotizadas para obtener dicha pensión.

III. El régimen de prima media con prestación definida del ISS

A. Situación del ISS

El aumento de la tasa de cotización para pensiones de 8% a 13,5% introducido en la ley 100 de 1993 condujo a un aumento importante de las reservas del ISS. En efecto, en 1992 las reservas alcanzaban solamente \$1 billón y para 1999 habían ascendido a \$5,2 billones. Sin embargo, este aumento de las reservas apenas si logró aplazar durante algunos años el descalabro financiero de la entidad, pero dados los altos beneficios que aún se mantienen con respecto a las cotizaciones, la situación financiera de la entidad es preocupante.

En 1999 el déficit operacional del ISS era \$300.000 millones, equivalentes a 0,2% del PIB y su pasivo ascendía 50% del PIB (Acosta y Ayala, 1999).

Ya en este momento la entidad se está gastando 36% de los rendimientos financieros para cubrir sus obligaciones pensionales y, de mante-

nerse las condiciones actuales, para el 2004 agotará completamente sus reservas (Documento Conpes 3061 de 1999).

Según cálculos de la OIT, con un crecimiento anual de los afiliados de 2% las reservas se agotarían entre el 2009 y el 2021. Sin embargo, actualmente el número de afiliados está disminuyendo en forma rápida como consecuencia del aumento del desempleo y del traslado de afiliados a los fondos privados, ya que las personas jóvenes prefieren el sistema de ahorro individual. En 1994 el ISS tenía 3,5 millones de cotizantes y hoy tiene 2,2 millones.

Esta situación no es coyuntural, es una situación estructural en la medida en que los beneficios actuales son muy altos con respecto a las cotizaciones. En primer lugar, los montos de las pensiones de vejez en el sistema de prima media con prestación definida son muy altos. Actualmente, con 1.000 semanas de cotización se obtiene una pensión equivalente a 65% del ingreso base de liquidación de los últimos 10 años y con 1.400 semanas cotizadas se alcanza 85% de dicho ingreso. En segundo lugar, las edades de pensionamiento son aún muy bajas. Los hombres se pensionan actualmente a los 60 años y las mujeres a los 55 y, a partir de 2014, fin de la transición establecida por la ley 100 de 1993, dichas edades ascenderán a 62 y 57 años respectivamente. Esto significa que los pensionados reciben una mesada durante muchos años, pues actualmente una mujer que haya cumplido 57 años tiene una esperanza de vida adicional de 22,5 años y un hombre que haya cumplido 62 años puede vivir, en promedio, 16,7 años más. Por lo tanto, el número de años durante los cuales una persona goza de pensión en Colombia, sin incluir beneficiarios, es prácticamente el mismo durante el cual cotiza al sistema.

Se ha calculado que con las condiciones de pensionamiento vigentes actualmente en el ISS, suponiendo una tasa de interés de 5%, las pensiones que se podrían pagar serían de 24% del ingreso base de liquidación a las 1.000 semanas y de 36% a las 1.400 semanas, lo que significa que el ISS está subsidiando entre 41 y 49 puntos porcentuales de cada pensión, situación que es financieramente insostenible (Cuadro 3).

Si se observan las edades de pensionamiento, las cotizaciones y las tasas de reemplazo en otros países del mundo, tanto desarrollados como en vía de desarrollo, se encuentra que, a todas luces, el sistema pensional colombiano es muy generoso, situación que lo ha vuelto insostenible (Cuadro 4).

El otro problema del sistema de prima media es que, al igual que en el régimen de ahorro individual, de acuerdo con la ley 100 de 1993, no se pueden pagar pensiones inferiores al salario mínimo legal. Es decir, una persona que cumpla con la edad de pensionamiento y que haya cotizado 1.000 semanas no puede recibir una pen-

sión inferior al salario mínimo vigente. Esto significa que el ISS y, en última instancia el gobierno nacional como garante del ISS, tiene que subsidiar el pago de la pensión mínima. En el sistema de prima media del ISS la garantía de pensión mínima es incluso más costosa que en el sistema de ahorro individual pues una persona adquiere el derecho a la pensión mínima con 1.000 semanas de cotización y 55 años si es mujer y 60 si es hombre, mientras que en el régimen de ahorro individual se adquiere con 1.150 semanas y con 57 años las mujeres y 62 los hombres.

Por lo tanto, en ambos sistemas el garante es el Estado y, en consecuencia, no es correcto afirmar que el problema de la garantía de pensión mínima existe solamente en el sistema de ahorro individual, como se ha querido hacer creer.

Además de los altos beneficios comparados con la cotización, el sistema de prima media con prestación definida se hace cada vez más inviable financieramente con el envejecimiento de la población, situación que ya empieza a presentarse

Cuadro 3
SUBSIDIOS DEL SISTEMA DE PRIMA MEDIA

	Edad	Semanas	Tasa de reemplazo actual	Tasa de reemplazo efectiva	Subsidio
Hombres	60	1.000	75	24,3	50,7
Transición	60	1.400	90	34,1	55,9
Hombres	62	1.000	65	26,2	38,8
Ley 100	62	1.400	85	36,7	48,3
Mujeres	55	1.000	75	24,1	50,9
Transición	55	1.400	90	33,8	56,2
Mujeres	57	1.000	65	25,9	39,1
Ley 100	57	1.400	85	36,3	48,7

Fuente: Acosta y Ayala, 2000.

Cuadro 4
COMPARACIÓN INTERNACIONAL

País	Tasa de reemplazo*	Edad		Tasa de cotización
		Hombre	Mujer	
Colombia	63,6	60	55	13,5
OECD				
Alemania	45,2	63	63	19,5
Japón	24,7	65	65	17,4
España	41,8	65	65	28,3
Suiza	43,8	65	62	8,0
Estados Unidos	34,7	65	65	12,4
Europa y FSU				
Hungría	57,9	60	57	24,0
Polonia	55,4	65	60	19,5
América Latina y el Caribe				
Barbados	80,4	65	65	7,8
Chile	31,4	65	60	13,0
Costa Rica	47,2	62	60	9,8
Jamaica	12,9	65	60	5,0
África del Norte y Medio Oriente				
Israel	58,2	65	60	3,3

* Medida como el porcentaje del salario que se paga como pensión.

Fuentes: Organización Internacional del Trabajo. Banco Mundial, *Social Security Program through the World*.

en Colombia y que se acentuará con los años. En efecto, según Flórez (1999) entre 1973 y 1993 se presentó una disminución en la proporción de jóvenes y un aumento progresivo de la población adulta y vieja y la condición para mantener un sistema de prima media sin déficit es que la población cotizante y sus ingresos aumenten.

B. Propuestas para corregir los problemas presentados en el sistema de prima media

La corrección de los problemas analizados en el sistema de prima media requiere medidas drásticas, sin las cuales no sería posible solucionar el

grave problema estructural que afronta. A continuación se enumeran aquellas que, a nuestro juicio, son las más importantes.

Es necesario disminuir drásticamente los beneficios del régimen de prima media administrado por el ISS. Es preciso tomar las medidas necesarias para eliminar los altos subsidios que hoy se presentan en el sistema. Para ello las alternativas son las siguientes:

- Aumentar la edad de pensionamiento, pues se ha demostrado que, dada la alta y creciente esperanza de vida, una persona recibe una pensión durante un tiempo muy largo, lo

que hace muy costoso el sistema de prima media con prestación definida.

- Aumentar el número mínimo de semanas cotizadas para que así el valor de las cotizaciones realizadas por una persona en el régimen de prima media alcance a cubrir un mayor porcentaje de la pensión pagada y se disminuya, en consecuencia, el subsidio que hoy otorga el ISS.
- Reducir el monto de las pensiones y aumentar las semanas de cotización requeridas para tener derecho a la pensión.
- Pensamos que no es procedente aumentar la tasa de cotización dado que los costos laborales en Colombia ya son demasiado altos, y aumentarlos aún más haría disminuir nuestra competitividad y aumentar el desempleo, que ya ha alcanzado niveles superiores al 20%.
- De acuerdo con el mandato de la ley 100 de 1993, la administración del régimen de prima media debe concentrarse en el ISS, pues ésta ordena el cierre de las cajas y fondos públicos insolventes. Aunque en el orden regional se han ido cerrando algunas cajas y fondos, en el nacional permanecen cajas grandes como Cajanal, Caprecom, etc. Éstas deben ser cerradas en un plazo muy corto y sus afiliados, que deseen mantenerse en el régimen de prima media deben ser asumidos por el ISS. Esta entidad debería encargarse de administrar el sistema de prima del sector público.
- En cuanto a la garantía de pensión mínima, la recomendación es la misma que se hizo para el régimen de ahorro individual: esta

garantía se debe deslindar del salario mínimo, pero obviamente debe mantenerse constante su poder adquisitivo a través del tiempo.

IV. Fondos y cajas del sector público del orden nacional y territorial

El sistema pensional del sector público es quizás el que representa el problema más grave para el país y, adicionalmente, es el que menos población está cubriendo, si se comparan los activos y pensionados del sector público con los del ISS (Cuadro 5). A continuación se analizan los problemas de las entidades del orden nacional, del territorial y de los regímenes exceptuados en la ley 100.

A. Situación actual del orden nacional

A pesar de que la ley 100 de 1993 ordenó la liquidación de las cajas y fondos públicos de pensiones insolventes, aún subsisten 15 cajas y fondos del orden nacional. La situación de estas cajas y fondos es muy grave: se ha estimado que el pasivo pensional de las cajas nacionales asciende a 27% del PIB, actualmente tienen una relación de afiliados a pensionados de 1,1; el monto de los pensionados aumenta 8,8% al año; no cuentan con las reservas necesarias y sus compromisos han aumentado debido a que los directivos de las entidades públicas, en forma irresponsable, otorgan prestaciones generosas a los sindicatos para evitar conflictos laborales, pues el costo de estas prestaciones es asumido por el presupuesto general de la nación. En 1993 la pensión promedio pagada por estas cajas y fondos era 1,9 salarios mínimos y para 1996 ascendía a 3,1 salarios mínimos.

La caja más grande es Cajanal. Esta entidad no cuenta con registros de la base de las cotizaciones

Cuadro 5
SISTEMA PENSIONAL ACTUAL

	Ahorro individual	Prima media ISS	Sector público		Total
			Reformado	Exceptuado	
Afiliados activos					
Millones	1,7	2,3	0,45	0,526	4,976
Proporciones	34	46	9	11	-
Pensionados					
Miles	4,56	435	358	163	961
Proporciones	0	45	37	17	-
Pasivo estimado					
Billones	-	77	101,5	76	255
Porcentaje del PIB (1999)	-	51	68	50	160
Proporciones	-	30	40	30	-

Fuente: Acosta y Ayala, 2000.

y de la estructura salarial de sus afiliados y, por ende, no conoce el monto de sus pasivos. Recauda cotizaciones pero las pensiones son pagadas por presupuesto nacional, por medio del Fopep.

El resto de las cajas públicas del orden nacional pagan pensiones muy superiores a las de Cajanal y el ISS. Ejemplo de éstas es el Fondo de Previsión Social del Congreso, Fonprecom, que atiende las pensiones y los gastos de salud con recursos del presupuesto nacional y que en 1993 pagaba una pensión promedio equivalente a 6,3 salarios mínimos y en 1999 dicha pensión ascendía a 20 salarios mínimos.

De otro lado está Caprecom que es la entidad previsional del Ministerio de Comunicaciones y

de sus entidades adscritas. Es una caja pagadora, por lo tanto no es responsable de los pasivos y cobra 15% de la nómina que maneja como costos de administración, mientras los fondos privados cobran 1,2 puntos de los 13,5 de la contribución. Capresub es la Caja de la Superintendencia Bancaria, de algunas dependencias del Ministerio de Hacienda y de la Presidencia de la República. Además de salud y pensiones paga primas extralegales y cesantías y una prima estatutaria mensual equivalente a 40% del salario (Acosta y Ayala, 1999).

En 1999 el gobierno destinó \$3,06 billones al pago de pensiones, lo que equivale al 2,3% del PIB y al 21% de los ingresos corrientes de la nación³ (DNP, 2000).

³ Estos recursos financiaron las pensiones del FOPEP, las cajas de retiro de la Fuerzas Militares y de la Policía y el Fondo de Pasivos de los Ferrocarriles Nacionales.

B. Regímenes territoriales

Se ha calculado que el pasivo pensional total de las entidades territoriales, departamentales y municipales, alcanza \$64.5 billones de 1999, lo que equivale a 39,3% del PIB. Existen aproximadamente 468.000 personas entre activos y pensionados del orden territorial (Ayala, *Economía Colombiana*).

La mayoría de las entidades del orden territorial no tienen siquiera recursos para pagar a los pensionados actuales, y menos aún reservas para cubrir los pasivos pensionales. Además, ni siquiera saben a cuánto ascienden dichos pasivos.

Esta situación se explica por el hecho de que las regiones no tienen disciplina fiscal pues saben que la nación, el paternalismo del gobierno central, asume sus pasivos pensionales y, en general, todos sus problemas presupuestales. Esta situación ha sido alimentada por el gobierno central que en los últimos años ha entrado a cubrir los déficit pensionales regionales.

El Cuadro 6 muestra el pasivo por departamentos, donde se destaca el gran pasivo pensional de Cundinamarca y Valle. Obviamente, la falta de reservas de las entidades territoriales para el pago de las pensiones ha llevado a que el gobierno nacional les gire recursos para el pago de las pensiones, lo que agrava aún más el déficit fiscal de la nación.

Para tratar de solucionar a largo plazo el problema pensional regional el gobierno ha creado el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, mediante la ley 549 de 1999. Este es un Fondo adscrito al Ministerio de Hacienda que administra los recursos que las entidades territoriales están obligadas a reservar

de las transferencias para el pago de las pensiones y además pone una contrapartida nacional al aporte regional.

C. Propuestas de reforma

Como lo ordena la ley 100 de 1993, las cajas y fondos públicos deben ser liquidados. En consecuencia, debe ser el ISS la única entidad que se encargue de administrar el régimen de prima media para los trabajadores públicos que deseen mantenerse en dicho régimen. Para lograr esto el gobierno debería poner un plazo perentorio para proceder a la liquidación de dichas entidades.

V. Situación de los regímenes exceptuados de la ley 100 de 1993

El acuerdo político que posibilitó la reforma de la ley 100 de 1993 implicó dejar excluidos del régimen pensional que se implementó en tres importantes sectores. En primer lugar y al igual que en la mayoría de los países, las fuerzas armadas (personal uniformado); en segundo lugar al magisterio público y; en tercer lugar, a los empleados de Ecopetrol. El pasivo actuarial de estos tres regímenes alcanza 52% del PIB de 1999 (Cuadro 7).

A. El régimen pensional del magisterio

1. Situación actual

En Colombia el régimen salarial del magisterio público tiene un sistema de incentivos incorrectos: los aumentos de salarios se dan aproximadamente hasta los 50 años por ascenso en el escalafón, el cual depende del tiempo de servicio y de los cursos realizados, independientemente de la utilidad de éstos en su desempeño académi-

Cuadro 6
PASIVO PENSIONAL TERRITORIAL
(Miles de millones de pesos de 1998)

Departamentos con municipios	Pensionados ^a		Afiliados ^b		Total	
	Número	Pasivos (\$mm)	Número	Pasivos (\$mm)	Número	Pasivos (\$mm)
Antioquia	10.738	1.628	8.593	1.136	19.331	2.764
Atlántico	2.875	436	5.944	786	8.819	1.222
Bolívar	1.250	189	11.411	1.509	12.661	1.698
Boyacá	4.936	748	7.682	1.015	12.618	1.764
Caldas	3.445	522	6.389	845	9.834	1.367
Caquetá	617	94	1.403	185	2.020	279
Cauca	3.879	588	8.423	1.113	12.302	1.702
Cesar	566	86	470	62	1.037	148
Córdoba	243	37	4.457	589	4.700	626
Cundinamarca	15.568	2.361	63.576	8.404	79.144	10.765
Chocó	726	110	6.493	858	7.219	968
Huila	3.184	483	3.738	494	6.922	977
Guajira	502	76	3.741	495	4.243	571
Magdalena	2.001	303	4.581	606	6.582	909
Meta	1.288	195	2.963	392	4.251	587
Nariño	2.501	379	6.365	841	8.866	1.221
Norte de Santander	4.364	662	4.118	544	8.482	1.206
Quindío	1.080	164	684	90	1.764	254
Risaralda	2.770	420	8.372	1.107	11.142	1.527
Santander	8.858	1.343	17.256	2.281	26.114	3.624
Sucre	1.372	208	13.691	1.810	15.063	2.018
Tolima	6.977	1.058	6.097	806	13.074	1.864
Valle	13.515	2.049	35.240	4.659	48.755	6.708
Arauca	234	35	1.315	174	1.549	209
Casanare	2	0	207	27	209	28
Putumayo	422	64	1.776	235	2.198	299
San Andrés	389	59	1.211	160	1.600	219
Amazonas	117	18	531	70	648	88
Guainía	64	10	480	63	544	73
Guaviare	43	6	511	68	554	74
Vaupés	82	12	573	76	655	88
Vichada	97	15	412	54	509	69
Total	94.705	14.358	238.703	31.554	333.409	45.916

^a Según Ministerio de Trabajo, Censo de Cajas 1989.

^b Según Ministerio de Trabajo, Censo de Cajas 1989 e información de la DAF- Cifras de traslados Superbancaria.

Fuente: Viceministerio Técnico de Hacienda.

Cuadro 7
REGÍMENES ESPECIALES

	Activos	Pensionados	Pasivo % del PIB 1999
Magisterio Público	303.000	61.848	30
Policía y Fuerza Militar	220.000	93.300	20
Ecopetrol	6.000	7.947	2
Total	526.000	163.089	52
Referencia ISS	2.300.000	435.000	40

Fuente: Acosta y Ayala, 2000.

co. A los mayores de 50 años se les incrementa en forma importante el ingreso por el pago simultáneo de pensiones y salarios. A los 50 años tiene derecho a que se les pague una pensión denominada "pensión de gracia", equivalente a 75% del salario, y a los 55 años la mayor parte de ellos se pensionan y tienen la posibilidad de devengar simultáneamente pensión de jubilación, pensión de gracia y salario, hasta los 65 años, edad de retiro obligatorio, cuando se les reliquida la pensión de gracia y la de jubilación con el salario del último año. Así mismo, la pensión de invalidez es compatible con la pensión de gracia y la de jubilación. En consecuencia, a los maestros se les está pagando parte del salario bajo la forma de pensión.

El ingreso base de liquidación de la pensión de gracia, además de hacerse sobre la asignación básica mensual que tuviese el docente al momento de pensionarse, se efectúa sobre un factor salarial que incluye bonificaciones, auxilios y ocho (8) primas. Para la pensión de jubilación el cálculo se hace sobre el salario promedio del último año. La ley 100 de 1993 contempla que el ingreso base de liquidación, en el régimen de prima media se efectúa sobre el promedio salarial de los últimos 10 años o toda la vida laboral si ha cotizado más de 1.000 semanas. El monto de la

pensión es 75% del salario y en la ley 100 de 1993, en el régimen de prima media, después de 1.000 semanas de cotización, el monto es 65%, el cual se eleva, como máximo, a 85% con 1.400 semanas de cotización.

De otro lado, los maestros no cotizan y las cotizaciones que hace el gobierno, en tanto que patrón, para pensiones son apenas 3% del salario, lo que ha llevado a que el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, que administra los recursos de pensiones y de cesantías, apenas cuente con recursos para cubrir sus obligaciones hasta el año 2001.

Los estudios actuariales muestran que la tasa de cotización requerida para costear los beneficios actuales de los maestros debería ser muy alta. En efecto, el subsidio en las tasas de reemplazo de 75% del régimen pensional del magisterio está entre 61,4 y 68,5 puntos.

Según cálculos de Fedesarrollo, para 1999, con las condiciones actuales del régimen pensional del magisterio, el déficit operacional del Fondo de Prestaciones del Magisterio era \$310.886 millones, equivalente al 0,2% del PIB. Si se incluyen todos los maestros del país el déficit operacional se sube a \$1,1 billones, o sea, 0,7% del PIB. Según las proyecciones, para el año 2008 este déficit alcanzaría un pico máximo de 2,3% del PIB. Adicionalmente, según cálculos del Ministerio de Hacienda, el pasivo pensional del magisterio asciende a \$44,9 billones de pesos de 1999.

2. Propuestas

- En primer lugar es necesario que los salarios del magisterio se basen en incentivos para aumentar la productividad y mejorar la calidad de la educación, y se abandone la prác-

tica de compensar supuestos o efectivos bajos salarios con pensiones.

- Es necesario que los actuales maestros y el Estado empiecen a cotizar como lo hacen los demás trabajadores cubiertos por la ley 100.
- Todos los nuevos maestros deben ingresar al sistema de ley 100. Incluso, las largas carreras laborales de los maestros (aproximadamente 47 años) harían que si éstos se afilian al régimen de ahorro individual tuvieran pensiones superiores al promedio de los afiliados a este régimen. Adicionalmente, el hecho de que se integren al régimen de ley 100 les permitiría movilidad entre el sector público y el privado y, por esa vía, podría mejorar la calidad y eficiencia de la educación pública.
- Acorde con esto se les debe permitir a los maestros actuales que se trasladen voluntariamente al régimen de ley 100, otorgándoles un "bono pensional" acorde con el tiempo de servicios e incluso un incentivo monetario.
- Para aquellos maestros que no se quieran cambiar de régimen se debe implementar un régimen de transición especial, en el que se aumente paulatinamente la edad requerida para acceder a la pensión de gracia, se aumente la edad de jubilación y se disminuya la edad de retiro forzoso para disminuir así el alto costo que genera el pago paralelo de pensión de jubilación y salario.

B. El régimen pensional de las Fuerzas Armadas

1. Situación actual

La ley 100 de 1993 excluyó a la fuerza pública y a los civiles ya vinculados a las fuerzas armadas.

La estructura de las fuerzas armadas tiene una forma piramidal muy pronunciada. Sólo algunos pocos logran las jerarquías más altas, prestando sus servicios durante un período muy largo. Existe un buen número de oficiales que son retirados después de una carrera militar relativamente larga y que no se integran fácilmente a otras actividades pues han sido preparados en la carrera militar. Este es el caso de los militares que se retiran con 15 años o más de servicios, sin importar la edad, caso en el cual tienen una pensión denominada "asignación de retiro", la cual es pagada de por vida. Los oficiales y suboficiales que se retiran antes de 15 años de servicios reciben un bono pensional, el cual sólo se hace efectivo si continúan trabajando y cotizando al régimen de prima media o de ahorro individual.

De otro lado, los soldados voluntarios no tienen régimen pensional alguno. Sólo en el caso de muerte sus ascendentes, cuando cumplen 50 años, reciben una pensión igual al salario mínimo legal, independientemente del nivel educativo del soldado muerto en combate. Tampoco tienen pensión de invalidez. En la actualidad, el gobierno destina 1,5% del PIB al pago de las pensiones de las fuerzas armadas. El valor presente del déficit operacional de este régimen pensional llega a 15% del PIB, suponiendo una tasa de interés de 5%.

Los militares cotizan 8 puntos del salario básico, pero el Estado, en tanto que patrón, no cotiza. Las pensiones son pagadas sobre el salario más los "haberes", es decir, más las primas y prestaciones, en cambio, la cotización la hacen solamente teniendo en cuenta, como se dijo, el salario básico.

Adicionalmente, las pensiones de los retirados son actualizadas en la misma proporción en que aumenta el salario de los activos.

2. Propuestas

- El régimen pensional de las fuerzas militares debe continuar siendo excluido del régimen de ley 100. En todos los países del mundo se subsidia el sistema pensional de las fuerzas armadas, con mayor razón esto debe ocurrir en nuestro país donde los militares están enfrentando la guerra.
- Sin embargo, es necesario hacer algunas reformas que mejoren el funcionamiento de su sistema pensional y que, adicionalmente, cubra a los grupos que hoy están desprotegidos.
- En primer lugar, los civiles deben ser trasladados al régimen de ley 100. En este régimen se contempla un sistema especial para los casos de alto riesgo, al que se podrían acoger aquellos civiles que efectivamente tengan esta característica.
- El Estado debe cotizar y los militares deben cotizar sobre el salario base de liquidación de las pensiones, es decir, salario básico más haberes.
- Para los oficiales y suboficiales se debe mantener un sistema determinado por beneficios. Sin embargo, se justificaría que las cotizaciones se hagan en cuentas individuales. A aquellos que se retiren con menos de 15 años se les entregaría el bono y a los que permanezcan en el servicio se les daría un subsidio para complementar la pensión acorde con su grado y tiempo de servicio.
- Las pensiones no deberían estar ligadas a los salarios de los activos. Deberían, simplemente, conservar su poder adquisitivo constante.
- A los soldados voluntarios también se les debería abonar las cotizaciones a una cuenta individual, y en el momento de retiro se les debe entregar el bono pensional correspondiente. Adicionalmente para este grupo se debe implementar la pensión de invalidez y, cuando muéren en combate, se les debe pagar una pensión a sus ascendentes que esté acorde con su nivel educativo.

C. El régimen pensional de Ecopetrol

1. Situación actual

El sistema pensional de Ecopetrol es uno de los más onerosos que tiene el país. Es a todas luces una apropiación privada de un recurso público, como son las rentas petroleras.

Los trabajadores de Ecopetrol cubiertos por la convención colectiva están cobijados por el denominado *Plan Setenta*, es decir se pueden pensionar cuando acumulen 70 puntos, sumados la edad y los años de servicio a la empresa, con un mínimo de 20 años de servicios. Esto significa que se pensionan en promedio a los 50 años de edad, lo que implica que reciben la pensión durante un período muy largo de su vida.

Adicionalmente, los trabajadores no cotizan ni para pensiones ni para salud y se pensionan con el 75% del ingreso base de liquidación del último año trabajado, que incluye primas y prestaciones extralegales. Por cada año de servicio adicional a los 20, la pensión se aumenta en 2,5% sobre el 75% inicial.

Dadas estas características el costo de un pensionado de Ecopetrol es casi tres veces el costo de un pensionado bajo la normatividad de la ley 100 de 1993 (DNP, DEI, 1999).

En 1999 existían en la empresa 7.947 pensionados y 7.624 trabajadores activos, lo que significa una relación de activos a pensionados de 1,04.

El pasivo pensional de la empresa asciende a \$5,3 billones. Vale la pena anotar que el pasivo pensional representa un poco más del 40% de los activos de la empresa. Es decir, 15.000 trabajadores y pensionados son dueños del 40% de una empresa que se supone es patrimonio de la nación.

2. Propuestas

- Dentro de los sectores exceptuados en la ley 100 Ecopetrol es el que menos argumentos tiene para ostentar dicho estado y es, a la vez, el que más sobrebeneficios posee. La función de los docentes públicos en la formación de capital humano como estrategia de desarrollo del país sería un argumento discutible para justificar sus amplios beneficios en materia pensional; caso parecido es el del personal de las fuerzas militares y de la policía en sus papeles de defensa de la soberanía y mantenimiento del orden público de la nación. Por su parte, Ecopetrol no es una entidad estratégica fundamental para el desarrollo del país como para disfrutar de un régimen especial en seguridad social y detentar necesariamente un carácter público.
- Todos los trabajadores de Ecopetrol deberían cotizar como lo hacen los trabajadores cubiertos por ley 100, es decir 13,5% del salario de liquidación de las pensiones.
- Todos los nuevos trabajadores de Ecopetrol deberían entrar al régimen de ley 100. Adicio-

nalmente, se debería otorgar un incentivo a aquellos trabajadores actuales que deseen trasladarse al régimen de ley 100.

- Se debería, además, hacer un ajuste gradual de los beneficios del sistema pensional que rige actualmente a Ecopetrol.

VI. Solidaridad pensional

La ley 100 de 1993 introdujo un elemento de solidaridad al sistema pensional en la medida en que obligó a las personas que devengan más de 4 salarios mínimos a cotizar un punto adicional para pensiones. Los recursos provenientes de esta cotización adicional van al Fondo de Solidaridad Pensional y se destinan a subsidiar parcial y temporalmente las cotizaciones de aquellas personas a quienes les tocaría financiar totalmente su aporte al sistema pensional por carecer de patrono y de los recursos suficientes para financiar sus aportes.

En principio sólo se subsidia el aporte de aquellos trabajadores que ganan hasta un salario mínimo y cubre a los trabajadores independientes del sector urbano y rural, a las madres comunitarias y a los discapacitados. Aparentemente el hecho de que cubra sólo a aquellos que devengan hasta un salario mínimo implicaría su correcta focalización. Sin embargo, en la medida en que se afilian trabajadores por cuenta propia no se puede verificar si éstos efectivamente tienen ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo legal o ingresos superiores.

También se está subsidiando la cotización a un grupo de personas que difícilmente va a completar los requerimientos de edad y semanas cotizadas para alcanzar efectivamente la pen-

sión. Estos subsidios pueden generar un riesgo moral en la medida en que sean utilizados en busca de protección contra invalidez y sobrevivencia.

Según la ley 100, los beneficiarios de este subsidio sólo pueden estar afiliados al ISS en el régimen de prima media o a una AFP del sector solidario. En este momento no existe ninguna AFP del sector solidario, por lo tanto, todos los beneficiarios están afiliados al ISS. Esta restricción se debería eliminar y permitir a los beneficiarios que se afilien a la AFP que escojan.

Así mismo, este subsidio se debería restringir a las personas que ya hayan realizado un esfuerzo contributivo grande al sistema pensional y que tengan dificultades para emplearse o alta volatilidad de los ingresos. De esta forma se garantizaría el éxito en la medida en que el beneficiario del subsidio logre efectivamente completar los requisitos para pensionarse.

VII. Conclusiones

La presentación por parte del gobierno de una reforma al sistema pensional colombiano y su discusión y aprobación por parte del Congreso son la condición *sine qua non* para garantizar que la economía retome una senda de crecimiento sostenida alta.

El país necesita con urgencia esta reforma, no porque el Fondo Monetario Internacional se lo haya solicitado, sino porque de no hacerse una reforma o hacerse una reforma tibia, el déficit fiscal del país a corto, mediano y largo plazos será insostenible. Colombia se encuentra ante el dilema de reducir el costo fiscal originado por el sistema pensional, aumentar impuestos o reducir

el gasto social. Un aumento de los impuestos no es viable porque incidiría negativamente sobre la producción y el empleo. De otro lado, la reducción del gasto público tendría efectos nefastos sobre la formación de capital humano en el país y sobre la reducción de la pobreza, en un momento en que el país ha retrocedido una década en términos de indicadores de pobreza.

En otras palabras, la alternativa está entre conservar los privilegios de una minoría de empleados, sobre todo públicos, que tiene grandes beneficios pensionales o que el Estado pueda aumentar la inversión en infraestructura y la inversión social, con lo cual favorece a la gran mayoría de la población en la medida en que la economía retome una senda de crecimiento alta, se genere más empleo asalariado en el sector moderno, se aumente el capital humano y se disminuya la pobreza.

Es además necesario recalcar que el problema pensional no es un problema solamente de largo plazo y que, por lo tanto, este gobierno y este Congreso no se puedan dar el lujo de dejarle la reforma a otros. De no hacerse ya una reforma radical la "bomba pensional" estallará a corto plazo pues, como se ha mostrado, para el 2001 se habrían agotado las reservas del Fondo de Prestaciones del Magisterio; y, las reservas del ISS se agotarán en el 2014. En 1999 el gobierno se gastó el 21% de sus ingresos corrientes en el pago de pensiones. Para este mismo año el déficit operacional del sistema general de pensiones, sin incluir a Ecopetrol fue \$5,8 billones.

En consecuencia, el gobierno y el Congreso de la República tienen en sus manos la responsabilidad impostergable de hacer cambios significativos al sistema pensional actual, pues de

no hacerlo el país no sería viable en la medida en que la reactivación económica, que apenas se inicia, se vería truncada y el pago de las pensiones desplazaría la inversión social y el gasto en in-

fraestructura, defensa y seguridad, gastos indispensables para lograr la paz y conducir al país hacia una senda de crecimiento económico alta, que le permita reducir el desempleo y la pobreza.

Anexo 1

BENEFICIOS, RÉGIMENES PENSIONALES DEL MAGISTERIO Y LEY 100 DE 1993

Beneficios	Pensión de gracia ^a	Pensión de jubilación ^b	Pensión de retiro de vejez	Ley 100 de 1993
Beneficiarios	Educadores nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados antes del 31 de diciembre de 1980 ^c .	Educadores nacionales, nacionalizados, distritales, departamentales y municipales ^d	Las personas que lleguen a la edad de retiro forzoso y carezcan de medios propios para su congrua subsistencia	Afiliados
Tiempo de servicio	a) 20 años en primaria b) Algunos años en secundaria y un día o más en primaria c) Parte del tiempo como supervisor o inspector escolar o jefe de núcleo educativo	<i>Educadores nacionales y los que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990 así:</i> a) Decreto 3135 de 1968: 20 años de servicios continuos o discontinuos laborados en preescolar, primaria y secundaria o como supervisor o como jefe de núcleo educativo b) Ley 33 de 1985: 15 años continuos o discontinuos cumplidos a la vigencia de la ley 33 de 1985 c) Ley 71 de 1988: 20 años de aportes a entidades de previsión social de todos los órdenes	Está en servicio activo con cualquier tiempo de servicios	<i>Prima media:</i> 1.000 semanas <i>Ahorro individual:</i> capital que genere por lo menos una pensión igual al 110% del salario mínimo
Edad	50 años, hombre o mujer	<i>Educadores nacionales y para los que se vinculen a partir del 1° de enero de 1990:</i> a) Decreto 3135 de 1968: 50 años, si es mujer b) Decreto 1448 de 1969: 55 años, si es hombre o mujer c) Ley 33 de 1985: 55 años, si es hombre o mujer d) Ley 71 de 1988: 60 años, si es hombre y 55 años si es mujer <i>Educadores nacionalizados vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989:</i> a) Ley 6 de 1945: 50 años hombre o mujer b) Ley 33 de 1985: 55 años hombre o mujer c) Ley 71 de 1988: 60 años, si es hombre o 55 años si es mujer <i>Personal departamental, municipal y distrital^e</i>	Llegar a la edad de retiro forzoso: 65 años	<i>Prima media:</i> 55 años mujeres y 60 años hombres (57 años mujeres y 62 años hombres después de 2014)
Cotización	A cargo de la nación	A cargo de la nación	A cargo de la nación	13,5% hasta 4 salarios mínimos 14,5% de 4 salarios mínimos en adelante 75% empleador y 24% el trabajador
Ingreso base de liquidación	a) Asignación básica mensual, de acuerdo con el grado en el escalafón nacional docente sobresueldo o bonificación de acuerdo con el cargo o funciones que desempeñe b) Auxilios de transporte y movilización rural c) Primas de navidad, vivienda, ruralidad, carestía, grado, clima, conyugal, semestral, horas extras	Salario promedio sobre el que aportó durante el último año de servicio	Último salario mensual devengado	<i>Prima media:</i> promedio salarial de los últimos 10 años o toda la vida laboral si ha cotizado más de 1.250 semanas
Monto de la pensión	75%	75%	20%, más 25% por cada año de servicios	<i>Prima media:</i> 65% con 1.000 semanas de cotización, hasta 85% con 1.400 semanas <i>Ahorro individual:</i> depende del capital acumulado en la cuenta de ahorro individual
Transición		Ley 71 de 1988: las personas que a la vigencia de la ley tengan 10 o más años de afiliación en una o varias entidades y 50 años o más de edad si es hombre y 45 si es mujer, se les aplica los regímenes anteriores ^f		<i>Prima media:</i> los afiliados que al 1° de abril de 1994, tuviesen 15 años o más de servicios o cotizaciones y 35 años si es mujer o 40 si es hombre, se les aplicará el régimen pensional que los regía

^a La pensión de gracia está a cargo de la nación y es reconocida y pagada por Cajanal. La ley estableció que lo hiciera el Fondo de Pensiones Públicas, Fonpep.

^b La pensión de jubilación que se cause a partir del momento de la promulgación de la ley 91 de 1989 (29 de diciembre) está a cargo de la nación y será pagada por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Pero si es causada hasta la fecha de promulgación de dicha ley, así como los reajustes y la sustitución de la pensión están a cargo de Cajanal y el Fondo Nacional del Ahorro.

^c Ley 91 de 1989. Para los docentes vinculados a partir del 1° de enero de 1981, nacionales y nacionalizados, y para aquellos que se nombren a partir de 1990, cuando se cumplan los requisitos legales, se reconocerá sólo una pensión de jubilación equivalente al 75% del salario promedio del último año.

^d Personal nacionalizado son los docentes vinculados por nombramiento de la entidad territorial antes del 1° de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la ley 43 de 1975.

^e El personal docente departamental, municipal o distrital será incorporado al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y se les respetará el régimen prestacional vigente a la respectiva entidad territorial, según la ley 60 de 1993.

^f Decreto 3135 de 1969 y ley 33 de 1985. Este personal docente es el que no se ha nacionalizado.

Fuente: Consejería Presidencial para la Política Social, Mimeo.