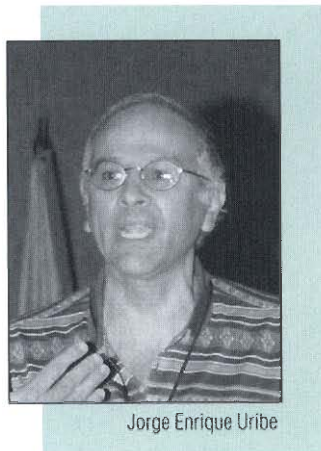


# VISION GLOBAL DEL SISTEMA PENSIONAL

El doctor Jorge Enrique Uribe, Presidente de Seguros Bolívar y Presidente de la Cámara Técnica de Seguridad Social de Fasesolda, hizo un repaso de la evolución del sistema de Seguridad Social en Colombia con el fin de explicar la problemática futura que se podría tener en el sistema pensional.



Jorge Enrique Uribe

cual se pagaban cotizaciones a un ente central para cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, y se creó la Caja Nacional de Previsión, que desde ese momento comenzó a funcionar como caja para las pensiones de las entidades del Estado.

En 1946, la Ley 90 creó el Instituto de Seguros Sociales, ISS, para darle cobertura al sector privado, tanto para salud, como para pensiones, accidentes y enfermedad profesional. Sin embargo, por cuestiones de prioridades, el ISS sólo comenzó a funcionar a partir de 1949 con coberturas para enfermedad general y maternidad. Lo relativo a accidentes de trabajo y enfermedad profesional comenzó a funcio-

## ANTECEDENTES

### Primera legislación

El doctor Uribe inició su intervención haciendo un breve recuento de los orígenes del sistema de seguridad social colombiano, el cual se remonta a 1821, cuando se promulgó una ley para otorgarle rentas vitalicias a las viudas de los combatientes de la Guerra de la Independencia. Dicha ley estuvo en vigencia hasta 1843, cuando se creó la Caja de las Fuerzas Armadas.

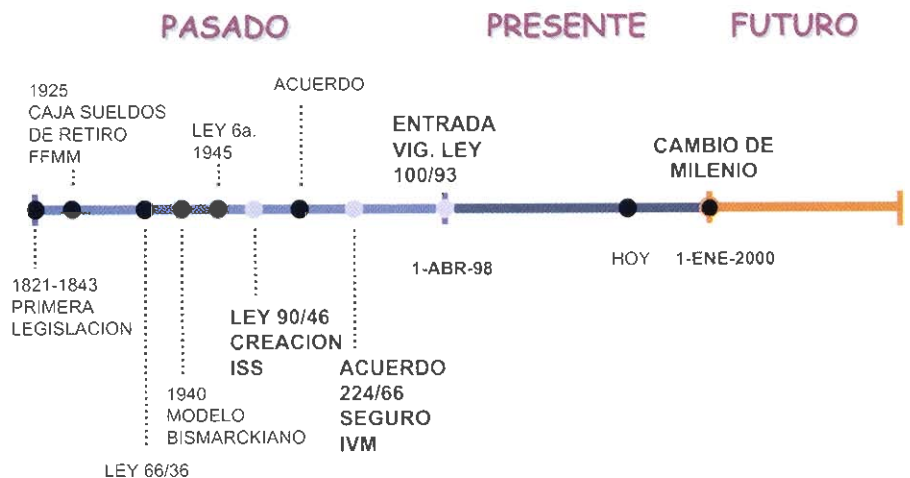
La evolución de la seguridad social durante los años siguientes fue muy lenta, pues en esa época el país era básicamente pastoril. No fue sino hasta 1915, con la llegada y establecimiento de algunas empresas extranjeras dedicadas a la exportación del banano y el petróleo, que surgiría lo relacionado con accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Con la industrialización vino el primer intento, a través de la Ley 66 de 1936, por crear un sistema de ahorro para la pensión, muy similar al que existe hoy

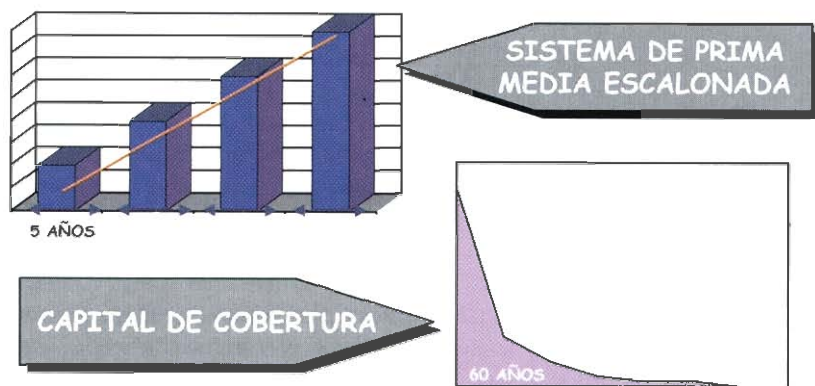
en día. Sin embargo, la popularidad de otro sistema que estaba de boga en ese momento pronto llevó a la caída de dicha ley y a que los ahorros que habían sido recaudados fueran devueltos a quienes habían consignado sus dineros.

Fue así como la Ley 6ª de 1945 plasmó el modelo bismarckiano, un sistema en el

Figura 1  
PRINCIPALES ANTECEDENTES DEL SISTEMA COLOMBIANO DE SEGURIDAD SOCIAL



**Figura 2**  
**SISTEMA DE PRIMA MEDIA ESCALONADA**



nar en 1963. A su vez, la cobertura de invalidez, vejez y muerte fue plasmada en el Acuerdo 224 de 1966.

El nuevo sistema de “prima media escalonada” era financiado por cotizaciones y buscaba que cuando una persona se jubilara, el capital fuera suficiente para cubrir su pensión a través del tiempo. Se consideró que este sistema podría tener gran equilibrio en el tiempo porque, en el momento que se parara, estarían todos los valores correspondientes a todos los pensionados.

“Se trataba de un sistema bastante ingenioso en el que se tenía previsto aumentar las cotizaciones conforme iba entrando el contingente y se iba sentando la obligatoriedad de pagar pensiones”, afirmó Uribe, recordando que para finales de los años sesenta, cuando comenzó a operar el sistema, había muy pocos pensionados y las cotizaciones de las empresas eran de tan sólo del 4%. “Estaba previsto que cada cinco años se aumentaría la cotización, hasta llegar a un monto del 18% de los salarios después de veinte años”.

Pero ese ajuste, previsto para 1972, no se hizo. Desgraciadamente y por circunstancias tal vez mal entendidas, se decidió que no era necesario hacerlo, pues se consideró que el fondo que se estaba formando ya estaba demasiado grande. “Al no haber pensionados, era

obvio que este fondo tenía que ser grande. Además, el aumento de las cotizaciones estaba pensado para ayudarle a las empresas en su financiación a través del tiempo, pues era necesario crear un nivel de capital de cobertura suficiente para cubrir las necesidades de los pensionados”, explicó Uribe.

Poco a poco, entonces, se desvirtuó la razón de ser del fondo, pues no sólo no se aumentaron las cotizaciones, sino que también se tomó dinero del mismo para subsidiar los aportes de Salud, sector que en ese momento tenía problemas de financiación. Fue así como se creó el Fondo de Solidaridad y, también, como se descapitalizaron los recursos destinados a las pensiones.

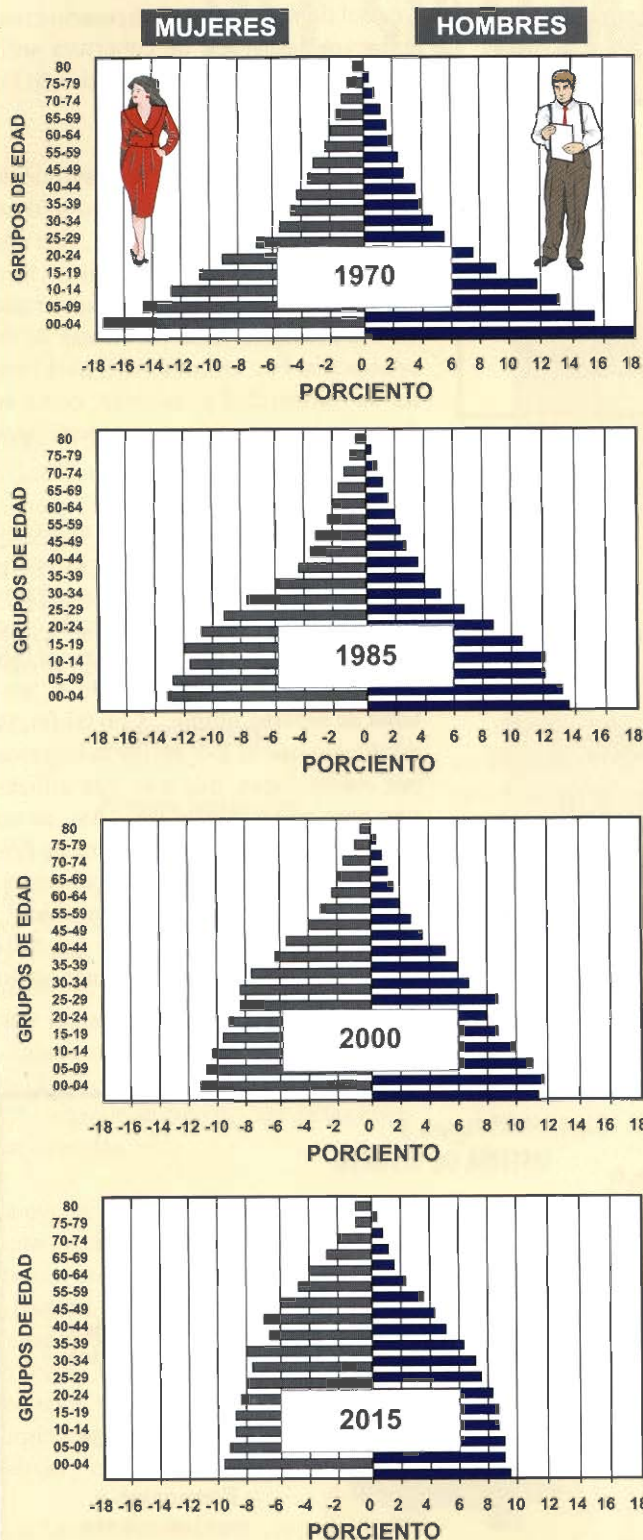
En 1977 ya era claro que era imposible lograr la meta de capitales de cobertura, es decir, que se tuvieran capitales suficientes para cada pensionado. Por esta razón se decidió reorganizar el ISS y pasar a otro sistema, llamado el “sistema de reparto simple”. Con tal fin, se estableció que el ISS recibiría ingresos por cotizaciones, que a su vez utilizarían para pagar pensiones. “Así, de un plumazo, se destruyó el Sistema de Prima Media con capitales de cobertura, que había sido muy bien concebido”, dijo Uribe, antes de explicar las dificultades que también harían necesario reformar el nuevo esquema.

“De un plumazo, se destruyó el Sistema de Prima Media Escalonada, que había sido muy bien concebido”.

**Figura 3**  
**SISTEMA DE REPARTO**



Figuras 4 - 7  
PROBLEMA DEMOGRAFICO



Fuente: JLB ACTUARIOS: Estudio Actuarial de los seguros de INV y ATEP. Nov./90

## FACTORES DETERMINANTES DE UNA REFORMA

### Cambio demográfico

El nuevo sistema tenía un gran problema: era vulnerable al cambio demográfico. “En Colombia, al igual que ocurre en otros países, se observan tasas de natalidad y de mortalidad cada día menores. Esto significa que habrá problemas con respecto a la financiación, pues a medida que pasa el tiempo, hay menos contribuyentes activos para financiar las pensiones de los retirados, cuyo número va en aumento”.

El efecto de un sistema semejante es que resulta casi imposible sostenerlo financieramente en el tiempo. “En España, por ejemplo, la relación ya va en dos contribuyentes por cada pensionado, lo que significa que cada trabajador debe aportar un 50% de su salario para mantener a un pensionado. Con el tiempo, la relación cotizante-pensionado en países con sistemas muy maduros puede llegar a ser de uno a uno, lo que podría llevar a que la población se rebele y a que se niegue a seguir con dicho sistema”, aseveró el Presidente de la Cámara Técnica de Seguridad Social.

En Colombia no se ha llegado a este extremo, pero aún así, las cifras son alarmantes. Un estudio realizado por JLB actuarios en 1990 reveló que se están dando enormes cambios en la pirámide poblacional y que para el año 2015, habrá mucho menos gente económicamente activa en relación con las personas mayores de 60 años, que en 1970.

Se trata de una tendencia preocupante confirmada por las propias cifras del ISS, en donde se pasó de casi 100 afiliados cotizantes por cada pensionado en 1972, a tan sólo 19 en 1990. De continuar esta tendencia, es de esperar que para el año 2013 el valor de los egresos supere el de los ingresos, y que para el año 2018, las reservas del Seguros Social estén completamente agotadas, como proyectó un estudio reciente realizado por la OIT. “Es evidente que el cambio demográfico va a tener un impacto muy grande”, afirmó Uribe (ver figuras 8 y 9).

### Comienzan los problemas

Las preocupaciones en torno a las dificultades de financiamiento del ISS se iniciaron a mediados de la década de los años ochenta, cuando comenzó a verse una tendencia marcada hacia que los ingresos fueran iguales a los egresos, situación que era de esperarse, pues las cotizaciones eran del 4% y no habían sido ajustadas.

Un primer intento para resolver este problema se llevó a cabo en 1985, cuando las cotizaciones se aumentaron al 6%. Como contraprestación a este aumento, los padres y hermanos de los afiliados comenzaron a tener derecho a la cobertura de sobrevivencia. Pero si bien esta medida llevó a un incremento en los ingresos, no fue suficiente. Hacia 1990

volvieron a verse las dificultades, pues existían otros problemas cuyo impacto se comenzaba a sentir.

- La desvirtualización del principio de la solidaridad, debido a que el sistema le imponía cargas superiores a las generaciones futuras. Para pagar las pensiones de los jubilados del futuro, era necesario aumentar las cotizaciones de los nuevos contribuyentes.
- Las condiciones mínimas de tiempo de cotización (500 semanas) y la forma cómo se liquidaban las pensiones, utilizando el promedio de los últimos dos años como salario base, hacía que el sistema fuera susceptible a las prácticas abusivas. Por ejemplo, se veían casos de empleados que cotizaban con un salario base durante toda su vida laboral, para luego aumentarlo repentinamente dos años antes de jubilarse, con miras a obtener una mejor pensión.
- Las pensiones de sobrevivencia se prestaban a ser “negociadas” y se presentaban casos en que personas de avanzada edad se casaban con jóvenes. No era raro ver viudas de 20 años, con pensiones que se pagaban durante 40 años o más.
- Un aumento en la esperanza de vida, que hacía que las edades mínimas de jubilación, 60 y 55 años para hombre

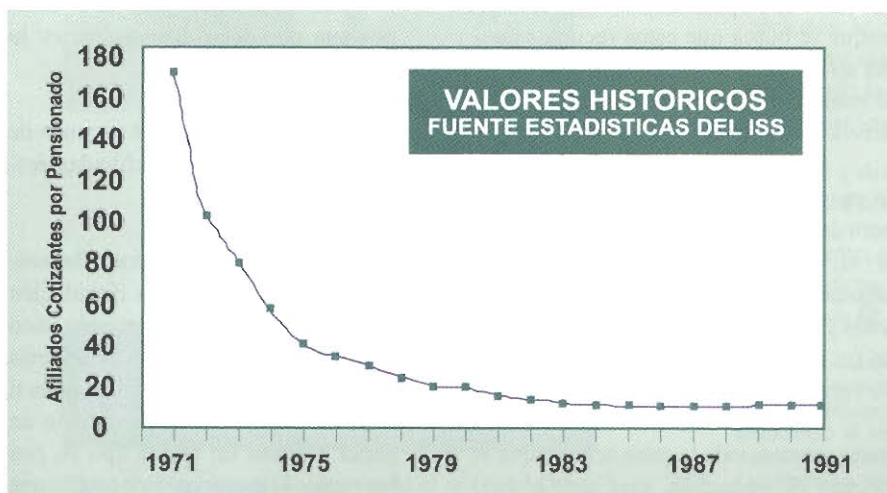


“No se pueden transferir los problemas del ISS a futuras generaciones, aumentando las cotizaciones”.

y mujeres, respectivamente, resultarían ser muy bajas.

- Inversión de reservas ineficiente, por la falta de libre competencia en su colocación.
- Dificultades con el sistema del sector público. Primero, había una multiplicidad de regímenes pensionales, ya que había más de mil cajas de previsión en el sector público. Segundo, la Caja Nacional de Previsión, al igual que las demás cajas de tipo territorial, municipal y departamental, no tenían fondeo y las pensiones se pagaban del presupuesto nacional. Y tercero, la relación cotizante-pensionado había empeorado. Para 1993 existían aproximadamente 300.000 pensionados y 900.000 empleados públicos.

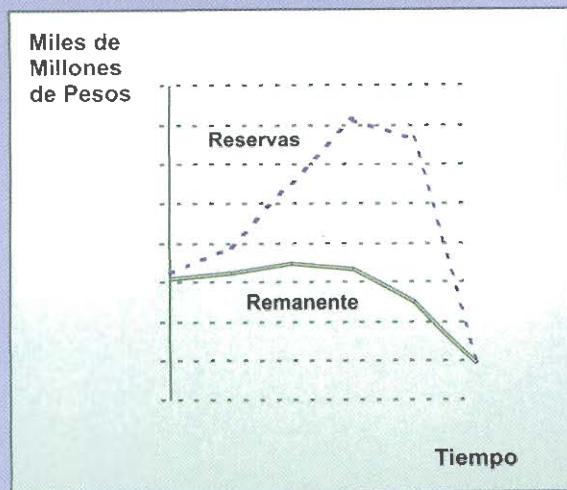
Figura 8  
ISS - NUMERO DE AFILIADOS POR CADA PENSIONADO



**PRIMEROS PASOS HACIA LA REFORMA**

La Constitución de 1991 sentaría las bases para la reforma de la Seguridad Social en Colombia, al establecer que ésta debería estar regida por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Se puntualizó, además, que el Estado ampliaría progresivamente su cobertura, con la colaboración del sector privado.

**Figura 9  
PROYECCION BASICA ISS (OIT)**



Fuente: Documento Ejecutivo Preliminar - Estudio de OIT - Tabla 3M

“Con base en este punto, se comenzó a pensar en una reforma que lograra subsanar el problema demográfico y a que, de acuerdo con experiencias ya vistas (principalmente el caso chileno), se pudiera establecer un sistema de fondos de pensiones”, dijo Jorge Enrique Uribe, al abordar el tema del proyecto de ley que reformaría el sistema existente e introduciría el concepto de la capitalización individual.

Se trató de un proceso largo que nuevamente se encontró con tropiezos de tipo político y de conveniencia. “En un principio se pensó que los fondos de pensiones cubrieran los nuevos empleados y que los empleados antiguos tuvieran la opción de pasarse de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual”, explicó, indicando que el objetivo era dejar que la parte de pensiones del Instituto de Seguro Sociales se fuera extinguiendo. “Sin embargo, finalmente se estableció que se dejara la escogencia entre un sistema y otro, pero no en competencia (a ver quién gana más), sino como un sistema de libertad y de viabilidad”.

**PRESENTE INMEDIATO**

**Algunas cifras**

Los fondos privados de pensiones comenzaron a operar a raíz de la Ley 100 de

1993, principalmente con afiliados jóvenes que se estimaba lograrían mejores pensiones en el largo plazo, porque podían tener más tiempo para capitalizar sus aportes.

Desde ese entonces, el crecimiento ha sido alentador. A junio de 1998 estos tenían una participación de mercado del 35,7%, con 2'702.257 personas afiliadas, aportes por valor de \$96.245 millones por conjunto mensual y un valor patrimonial de \$2'419.551 millones.

“Hoy por hoy los fondos de pensiones en Colombia han adquirido mucha importancia, no sólo por el número de afiliados y el valor de su patrimonio, sino también porque se busca que estos recursos puedan ser encauzados hacia la inversión, de tal manera que se pueda fomentar el desarrollo económico”.

En cuanto al ISS, a junio de 1998 el número de afiliados era de 4'486.845, es decir, un 64,3% del mercado. Los aportes mensuales fueron de \$130.995 millones de pesos y el valor patrimonial de sus reservas (es decir, el excedente de ingresos sobre egresos), fue de \$3'630.522 millones.

En este punto, vale la pena señalar que el régimen de transición, mediante el cual

hombres y mujeres de 40 y 35 años de edad, respectivamente, o que contaran con más de 15 años de servicio en el momento de la reforma, conservaban una serie de prestaciones mucho más convenientes si permanecían afiliados al ISS.

Si bien lo anterior contribuyó a mitigar el número de traslados al sistema de capitalización individual, al conservar un gran número de afiliados antiguos en el sistema anterior, “lo importante es que, desde el punto de vista técnico y de estabilidad del sistema, no se debe pretender que el Instituto de Seguros Sociales crezca con nuevos afiliados”.

**CONCEPCION DEL SISTEMA**

Para analizar la problemática actual del sistema de seguridad social en este país, es necesario entender cómo fue concebido el sistema.

En primer lugar, hay un sector privado encargado de manejar los fondos de pensiones. Los traslados del ISS a este sistema son posibles a través de un bono pensional Tipo A, que reconoce el tiempo trabajado y que es financiado por el Fisco Nacional.

En segundo lugar, hay un sector público conformado esencialmente por el ISS. Sin embargo, no se puede afirmar que todos sus afiliados están ahí bajo las mismas condiciones, sino que hay tres clases de personas:

1. Los nuevos afiliados, que es el componente que debe disminuirse en lo posible.
2. Personas cobijadas por el régimen de transición, que estaban afiliadas desde antes de la reforma.
3. Nuevos afiliados que vienen del sector público, a raíz de la liquidación de miles de Cajas de Previsión. Son personas que vienen con problemas externos para su financiación, pues si bien su traslado está financiado en papel a través de bonos tipo B, con los cuales el sector público asume una

deuda con el Seguro Social, ni la Caja Nacional de Previsión, ni las cajas territoriales, municipales o departamentales cuentan con los recursos para pagar los susodichos bonos en el tiempo. “Esto tampoco es un problema del ISS, sino de estos entes o departamentos o municipios específicos”, agregó Uribe.

Por lo anterior, el gran problema de financiación del ISS radica en los primeros dos grupos, nuevos entrantes y afiliados antiguos, ya que el problema demográfico no permite que haya dinero suficiente en el futuro para cubrir sus pensiones.

Otro problema es la facilidad de hacer traslados, cada tres años, entre un sistema y otro. Según el alto ejecutivo, la dificultad radica en que “se efectúan según la conveniencia propia de cada individuo, en detrimento de un equilibrio financiero general que se puede agravar mucho más en el futuro”.

Ilustró este punto con un ejemplo. “Una persona se puede trasladar a un fondo y, a partir de los 57 años, volver al Seguro Social, pensando que logrará conseguir una mejor pensión que en un fondo. Pero la diferencia en la pensión, entre uno y otro sistema, no está financiada”, explicó.

Finalmente, hizo alusión a los demás regímenes de pensiones que aún siguen vigentes, a saber, los de las Fuerzas Armadas, Ecopetrol y el Magisterio. Juntos, estos tienen un

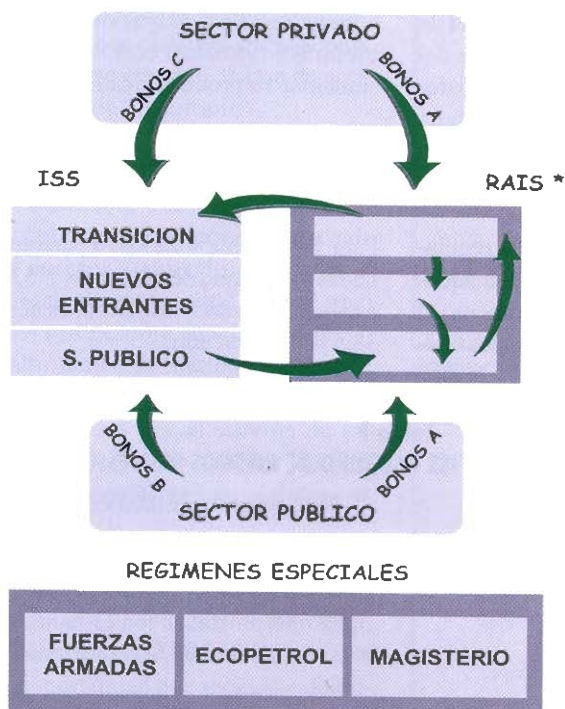
pasivo pensional que asciende a los 20 billones de pesos. “Considero que es necesario que estas personas puedan pasarse al sistema normal, dado las características de interés”, afirmó Uribe.

### RECOMENDACIONES

Uribe hizo una serie de recomendaciones que, a su juicio, podrían ayudar a solucionar las dificultades actuales:

- Cambiar el sistema de rentabilidad mínima por una banda que establezca una rentabilidad mínima y una máxima, para que cuando la rentabilidad esté por encima del máximo, se puedan acumular fondos, y cuando esté por debajo del mínimo, puedan tomarse fondos de este excedente acumulado.
- Ampliar las opciones de inversión, para que los fondos de pensiones tengan la posibilidad de invertir en empresas o en privatizaciones, con miras a que la rentabilidad real de los fondos sea asimilable a la rentabilidad implícita del capital (que en Colombia tiene un promedio del 14%), en vez de asimilarse a los de papeles de deuda (que es de un 4%). “Lo anterior no implica que todas las inversiones de los fondos deben hacerse en acciones, pues ello es muy arriesgado, sino que se haga una mezcla con papeles de largo plazo, con lo cual se podría aumentar la rentabilidad de los fondos a un 8 o 9%”, aseguró.
- Fondear las obligaciones del ISS, ya que se están utilizando reservas destinadas a pagar pensiones para cubrir estos gastos.
- Aumentar la edad de jubilación, para solucionar en parte el problema de ingresos y egresos del ISS.
- No transferir los problemas del ISS a futuras generaciones aumentando las cotizaciones. Interesantemente, una de las recomendaciones de la OIT fue el aumento de las cotizaciones, que irían desde un 13% en el año 2003 hasta un 24 ó 25% en el año 2027. Es un efecto que, según Uribe, sería contraproducente. Al respecto dijo, “al aumentar las cotizaciones, se daría una desbandada hacia los fondos de pensiones, ya que mientras que las prestaciones del ISS seguirán siendo iguales, las de los fondos aumentarían proporcionalmente con las cotizaciones”.
- Evaluar y diseñar un plan de amortización del pasivo del sector público.
- Finalmente, el Estado debe cerciorarse de que haya dinero suficiente para pagar los traslados del ISS a los fondos de pensiones. **B**

**Figura 10**  
**TRASLADOS ENTRE SISTEMAS PENSIONALES EN COLOMBIA**



(\*) RAIS - Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad

1 Se refiere a un cálculo realizado en 1992 por ANIF, para el documento “El Rendimiento Esperado del Ahorro Pensional”, donde se estableció el rendimiento implícito de capital en Colombia. Para calcularlo, se tomó el PIB, se le restaron los salarios y se dividió el resultado por el capital presente en el país