



Implicaciones macroeconómicas y financieras ante un posible cambio del régimen de pensiones del ISS.

Modernizar no significa copiar mecánicamente a los Estados Unidos o a Europa: Modernizar es adoptar y adaptar. También es recrear.
Octavio Paz, *Tiempo Nublado*, 1983

JOSE SILVA RUIZ*

1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS

La reforma al régimen de pensiones, en este caso el régimen del ISS, ha suscitado diferentes debates por su intención misma de propender hacia la privatización. Se pretende seguir como modelo el régimen privado de pensiones chileno, iniciado en 1981 con base en el principio de capitalización individual.

Los argumentos manifestados para privatizar el régimen de pensiones del ISS y pasar de un régimen de reparto simple a un régimen de capitalización individual encuentran sus principales sustentaciones en el supuesto déficit fiscal del Seguro Social, en la disminución de las reservas, en los altos costos por exceso de burocracia e ineficiencia, en la crisis fiscal hacia el futuro y en la baja cobertura social del Seguro; además, la constitución de fondos privados ayuda a consolidar el mercado de capitales.

El proceso argumentativo tiende aquí a demostrar que el déficit fiscal del régimen de pensiones del ISS -deuda con los afiliados- y las altas tasas de cotización requeridas en un sistema de capitalización individual no posibilitan la viabilidad de la privatización del régimen; máxime al considerar que en 1991 tan sólo el 21.6% de la población económicamente activa y el 51.5% de la población asalariada estaban afiliados al régimen del ISS (Informe estadístico, Oficina de Planeación e Informática: ISS).

Con relación al régimen fiscal, se establece que, en caso de privatizar el sistema y trasladar los afiliados a los fondos privados propuestos, el sistema no estaría en capacidad de reconocer las obligaciones financieras con los afiliados; además, se desconocería derechos adquiridos por los afiliados con más de 500 semanas en los últimos 20 años o 1.000 en cualquier época-.

Ahora bien, en un sistema de capitalización, las altas tasas de cotización requeridas provocarían aumento de inequidades en evidente contravía para una política de amplitud de la seguridad social: restricción del empleo por incremento en la nómina salarial, disminución del salario real, imposibilidad de afiliación para trabajadores independientes, detrimento del sistema de salud.

Se pretende, entonces, evaluar y analizar estos supuestos para el caso del ISS, desde la perspectiva del ejercicio académico, para finalmente presentar la respectiva propuesta de reforma. Es importante advertir que en el momento de avance de este estudio, aún no se conoce el proyecto del Gobierno en relación con la reforma al régimen de pensiones, aunque el Gobierno a través de los decretos respectivos elevó la cotización de 6.5% a 8% del salario del afiliado y reestructuró al ISS, transformándolo en una empresa industrial y comercial del Estado.

* Profesor tiempo completo Facultad de Administración de empresas, E.A.N.

2. SITUACION ACTUAL DEL REGIMEN DE PENSIONES DEL ISS

2.1. SISTEMA ACTUAL DEL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE -I.V.M.-

Las contingencias amparadas por este seguro contemplan diferentes tratamientos que dependen del número de semanas de aportes: es decir, el monto de la pensión está directamente relacionado con el número de semanas cotizadas.

2.1.1. Tipología general. El seguro por invalidez contempla tres tipos de contingencias: permanente total, permanente absoluta y gran invalidez. Es requisito general para este seguro, cotizar 150 semanas en los seis años anteriores a la fecha del estado de invalidez, o 300 semanas en cualquier época con anterioridad al estado de invalidez (Decreto 0758 de 1990, Artículo 6). Para la invalidez permanente total se reconoce una pensión del 45% del salario mensual de base, para la invalidez permanente absoluta el 51% y para el estado de gran invalidez el 57%.

El seguro por muerte del afiliado permite la sustitución del derecho de pensión a favor de la esposa o compañera permanente, de los hijos legítimos o naturales menores de edad o que estén cursando estudios, y en su defecto de los padres o hermanos menores de edad o dependientes del afiliado fallecido. La sustitución de pensión puede ser vitalicia para la esposa o para los hijos dependientes cuando son inválidos.

El seguro de vejez determina como requisitos una edad de 55 años para las mujeres y 60 años para los

hombres, un mínimo de 500 semanas de aportes en los últimos 20 años o de 1.000 semanas en cualquier época. Por las primeras 500 semanas cotizadas el asegurado tiene derecho a una pensión equivalente al 45% del salario mensual de base, con aumentos equivalentes al 3% del mismo salario mensual de base por cada 50 semanas cotizadas con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización. "El valor total de la pensión no podrá superar el 90% del salario mensual de base ni ser inferior al salario mínimo legal mensual ni superior a 15 veces este mismo salario" (Acuerdo 049 de 1990 ISS).

El caso más común es el seguro de vejez y para una ilustración corriente de liquidación de pensión nos permite suponer que si un afiliado en las últimas 100 semanas devengó un salario de \$100.000.00, correspondiente según las tablas vigentes a la categoría 27 y a un salario mensual de base de \$99.630.00. Suponiendo también que este afiliado cotizó 1.000 semanas, la liquidación de su pensión es de \$75.494.63 ($\$99.630.00 \times 100/30 \times 7/100 \times 4.33 \times 0.75 \times 4.33 = 52/12$). En el cuadro No. 1 se observan otros resultados de casos hipotéticos similares.

2.1.2. Aportes acumulados para fondo de pensión. Si un trabajador o afiliado al ISS devenga un salario mensual de \$100.000.00 deberá aportar por concepto de invalidez, vejez y muerte \$2.104.60 (1/3 parte) y el patrono o empresa \$4.029.60 (2/3 partes) para un total de \$6.044.40 correspondiente a cuatro semanas que por lo general conforman un mes, aunque para efectos de aportaciones un mes puede llegar a tener hasta cinco semanas, pues los cortes semanales se efectúan los días jueves y la cotización hace referencia al valor del aporte semanal.

CUADRO No. 1
LIQUIDACION DE PENSION -SISTEMA VIGENTE-
(A PRECIOS DE 1992) **

No. Años Cotizados	Semanas Cotizadas	Salario Mensual de Base (Ultimas 100 Semanas)	Pensión *	% Pensión
10	500	\$ 99.630.00	\$ 45.296.78	45%
16	850	\$ 99.630.00	\$ 65.755.80	66%
19	1.000	\$ 99.630.00	\$ 75.494.63	75%
24	1.250	\$ 99.630.00	\$ 90.593.56	90%
25	1.300	\$ 99.630.00	\$ 90.593.56	90%

** En general, la elaboración de los cuadros corresponde a cálculos del autor con base en las tablas del ISS y los decretos mencionados en el texto.

* La pensión no podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente ni superior al 90% del salario mensual de base.

Ahora, suponiendo una inflación cero, una tasa de interés de 5.5% anual para 10, 19, 20, 24, 25 y 30 años de aportaciones y una edad de 60 años (hombres y mujeres), para tener derecho a la pensión de vejez, con un nivel de aportación del 6.5% sobre el salario (en realidad 6.044%), el afiliado tendrá al final un fondo de pensión acumulado como se muestra en el cuadro No. 2.

Sin embargo, estimando que en los seis casos se comienza a laborar a los 30 años, el afiliado que aporta durante 20 años termina a los 50 años y aquel que aporta durante 25 años termina a los 55 años de edad, pero al final de su vida laboral su fondo de pensión deberá seguir rentando a la misma tasa de interés de 5.5% real, los resultados se aprecian en el cuadro No. 3 (supuesto optimista).

CUADRO No. 2
FONDO DE PENSION AL FINAL DE LA VIDA LABORAL
(A PRECIOS DE 1992)

No. años cotizados	No. de semanas cotizadas	Fondo para pensión (Ahorro) (1)	% Pensión
10	520	\$ 964.127.00	45%
16	832	\$ 1.854.278.00	66%
19	988	\$ 2.422.091.00	72%
20	1.040	\$ 2.633.106.00	75%
24	1.248	\$ 3.603.098.00	90%
25	1.300	\$ 3.880.731.00 (2)	93%
27	1.404	\$ 4.483.861.00	99%
30	1.560	\$ 5.522.235.00	—

(1) Fórmula utilizada: $S = R \left[\frac{(1+i)^n - 1}{i} \right]$

(2) El valor total de la pensión no podrá superar el 90% del salario mensual de base (Acuerdo 049 de 1990 ISS).

Donde: R = \$6.044.40; i = 0.055 (5.5% tasa real anual)
n = 120, 192, 228, 240, 288, 300, 324, 360.

CUADRO No. 3
FONDO TOTAL ACUMULADO DE PENSION AL FINAL DE LA VIDA LABORAL
(A PRECIOS DE 1992)

No. años aportación	Semanas aportación	Fondo para pensión (Pesimista) (1)	Fondo total acumulado (Optimista)	% Pensión
10	520 (2)	\$ 964.127	\$ 1.646.868	45%
16	832	\$ 1.854.278	\$ 3.923.822	66%
19	988	\$ 2.422.091	\$ 4.364.832	72%
20	1.240	\$ 2.633.106	\$ 4.497.726	75%
24	1.248	\$ 3.603.098	\$ 4.968.106	90%
25	1.300	\$ 3.880.731	\$ 5.071.960	93%
27	1.404	\$ 4.483.861	\$ 5.265.135	99%
30	1.560	\$ 5.522.235	\$ 5.522.235	—

(1) La fórmula aplicada: $VF = S (1+i)^n$
donde: i = 0.055 (5.5% tasa real anual)
S = Fondo para pensión
n = 10, 14, 11, 10, 6, 5 y 3 años

(2) Las 500 semanas deben ser en los últimos 20 años

En todo caso, un afiliado en condiciones normales puede laborar o debería laborar como mínimo entre 25 y 30 años antes de comenzar a recibir una pensión a los 60 años de edad.

Con el sistema actual (Acuerdo 29 de 1985 aprobado por el Decreto 2879 de mismo año) para alcanzar una pensión de jubilación a los 60 años de edad igual al 90% del salario básico, se requiere cotizar 1.250 semanas, equivalentes a 24 años de aportes. A un afiliado le basta cotizar 500 semanas, menos de 10 años para pensionarse a los 60 años con el 45% de su salario básico como cuantía inicial; cotizar 1.000 semanas, menos de 20 años, para obtener una pensión del 75% de dicho salario; o cotizar 1.250 semanas o más, 24 años, para pensionarse con el 90% del salario básico. El salario máximo asegurable es de \$22.169 diarios (Decreto 2610 de 1989).

Tales condiciones del régimen actual estimulan al afiliado a cotizar hasta las 1.250 semanas, aproximadamente 24 años, para alcanzar una pensión de jubilación máxima del 90% de su salario básico.

El régimen financiero del seguro de invalidez, vejez y muerte es de prima media escalonada, en el cual los aportes se fijan para períodos quinquenales, revisables en cualquier tiempo, con el objeto de adecuar los flujos de ingresos con los flujos de egresos por concepto de pago de pensiones, gastos de administración y para mantener las reservas técnicas (Acuerdo 049 de 1990 ISS).

2.2. OBLIGACIONES FINANCIERAS DEL REGIMEN DE PENSIONES DEL ISS.

Dentro de los asuntos básicos a considerar en el régimen de pensiones del ISS, se ubica la determinación del monto de la deuda con sus afiliados jubilados, por jubilar y de aquellos no jubilados. Al tratar este aspecto, se realiza la evaluación con una metodología considerada de fácil acercamiento y tratando de cubrir elementos esenciales para la visión de la obligación financiera.

2.2.1. Obligaciones financieras con los pensionados actuales y proyectados hasta 1993. El total de pensionados a diciembre de 1991 según estadísticas del ISS (1) era de 237.271 (I.V.M. = 221.860 y A.T.E.P. = 15.411). Las proyecciones hasta 1993 (como se observa en el cuadro No. 4) arrojaron un total de 261.592 pensionados (I.V.M. = 244.601 y A.T.E.P. = 16.991); a partir de este año, considerado aquí como año de la posible reforma o de privatización del régimen de pensiones del ISS, se proyectaron, a su vez, el número de pensionados hasta el año 2012, con base en los pensionados nuevos por año, teniendo en cuenta una esperanza de vida de 19 años según las tablas de mortalidad general (experiencia ISS 1980 - 1989)*.

Para calcular el valor de las rentas proyectadas del cuadro No. 4, se tomó el total de rentas pagadas en el año de 1991 para los dos tipos de seguros (I.V.M. - A.T.E.P.) y se dividió por el total de afiliados; a estos resultados (\$791.152 y \$901.174) se les aplicó el incremento en el salario mínimo para el año 1992 (26.04%), se llegó así al valor de la renta anual por afiliado (\$997.168 y \$1.135.840) para el año 1992, estas cantidades se multiplicaron por el número de pensionados proyectados; finalmente se llega al resultado integral de los dos seguros. Según estos resultados finales, el valor de las rentas proyectadas a una tasa del 5.5% real anual es de \$165.664 millones (0.52% del PIB) para cubrir las obligaciones del seguro A.T.E.P. y de \$2.149.978 millones (6.76% del PIB) por concepto de I.V.M., para una obligación total de \$2.315.651 millones (7.28% del PIB).

2.2.2 Obligaciones financieras con los afiliados no jubilados. El total de afiliados al ISS hasta diciembre del año 1991 era de 2.876.901 (hombres: 1.747.537 = 60.4% y mujeres: 1.129.364 = 39.6%) proyectada tal cantidad de afiliados al año 1993 serían 3.156.192 como se aprecia en el cuadro No. 5.

Con respecto a los aportes recibidos de los afiliados no jubilados, aportes que en caso de privatizarse el régimen de pensiones debe entregar el ISS a los posibles fondos privados, se tomó el total de aportes recibidos en el año 1992 por concepto de I.V.M. (\$184.515 millones) y se dividió por el total neto de afiliados; el resultado individual (\$64.136.72) se incrementó con el 26.04%, para alcanzar \$80.838 anuales por afiliado en el año 1992, esta última cifra se multiplicó por el neto de afiliados por año para establecer, finalmente, una deuda del ISS con los afiliados al año 1992 de \$3.661.149 millones (11.5% PIB).

2.2.3. Valor de la renta de los afiliados con más de diez años de aportes. Las personas afiliadas con anterioridad al año de 1984 -tomados el año 1993 como año de finalización del régimen de pensiones del ISS- tendrían derechos adquiridos para jubilarse. Así el total de afiliados con este derecho adquirido sería de 1.926.596 (ver cuadro No. 6).

El total de pensionados proyectados por año es producto de la diferencia entre los años del total de pensionados proyectados en el cuadro No. 4 a partir del total de pensionados del año 1993 (261.592); se supone que a partir de este año se estabiliza el número de pensionados hasta el año 2007, a partir de este año comienza a descender hasta el año 2021. Se presupone también que los últimos afiliados jubilados (5.873) comenzaron a laborar o se afiliaron al ISS en el año 1984, a la edad de 23 años.

* Tablas elaboradas por expertos de la Oficina de Planeación e Informática del ISS.

CUADRO No. 4
ISS.: PROYECCION DE LOS PENSIONADOS Y VALOR DE LAS RENTAS
(OBLIGACIONES DEL ISS. A PRECIOS DE 1992)

AÑO	TOTAL PENSIONADOS I.V.M.(1)	PENSIONADOS NUEVOS POR AÑO (2)	PROYECCION AÑOS ex = 19 (3)	PENSIONADOS I.V.M. PROYECTADOS (4)	DEUDA ISS. I.V.M. (MILLONES) (5)	VALOR PRESENTE (MILLONES)	TOTAL PENSIONADOS A.T.E.P. (1)	PENSIONADOS NUEVOS POR AÑO (2)	PENSIONADOS A.T.E.P. PROYECTADO (4)	DEUDA ISS. A.T.E.P. (MILLONES) (5)	VALOR PRESENTE (MILLONES)	TOTAL PENSIONADOS PROYECTADOS	TOTAL DEUDA ISS. (MILLONES)
1971	5,613	5,613	1990	207,718	130,060		1,711	1,711	14,678	10,171		222,396	
1972	10,586	4,973	1991	221,860	175,525		2,123	412	15,411	13,888		237,271	
1973	14,889	4,303	1992	232,953	235,276		2,496	373	16,182	18,380		249,135	
1974	19,611	4,722	1993	244,601	243,908	243,908	2,878	382	16,991	19,299	19,299	261,592	263,207
1975	24,952	5,341	1994	239,260	238,582	226,144	3,411	532	16,459	18,695	17,720	255,719	243,864
1976	31,654	6,702	1995	232,558	231,899	208,350	3,998	588	15,871	18,027	16,196	248,429	224,546
1977	38,643	6,989	1996	225,569	224,930	191,553	4,711	713	15,158	17,217	14,662	240,727	206,215
1978	45,364	6,721	1997	218,848	218,228	176,157	5,283	572	14,586	16,567	13,373	233,434	189,530
1979	52,169	6,805	1998	212,043	211,442	161,782	5,870	587	13,999	15,900	12,166	226,042	173,948
1980	58,807	6,638	1999	205,405	204,823	148,547	6,650	780	13,219	15,015	10,900	218,624	159,442
1981	69,583	10,776	2000	197,629	194,078	133,416	7,663	1,013	12,205	13,864	9,531	206,835	142,947
1982	79,340	9,757	2001	184,872	184,348	120,121	8,486	823	11,383	12,929	8,425	196,255	128,546
1983	92,454	13,114	2002	171,758	171,272	105,783	9,140	654	10,729	12,186	7,526	182,487	113,309
1984	108,874	16,420	2003	155,338	154,898	90,682	10,073	933	9,796	11,127	6,514	165,134	97,196
1985	121,7770	12,896	2004	142,442	142,039	78,819	1,744	671	9,125	10,364	5,751	151,567	84,570
1986	133,352	11,582	2005	130,860	130,860	68,830	11,411	667	8,458	9,607	5,053	139,318	73,883
1987	147,490	14,138	2006	116,722	116,391	58,028	12,082	671	7,787	8,845	4,409	124,509	62,437
1988	169,114	21,624	2007	95,098	94,829	44,813	12,903	821	6,966	7,912	3,739	102,064	48,552
1989	189,931	20,817	2008	74,281	74,071	33,179	13,815	912	6,054	6,876	3,080	80,335	36,259
1990	207,718	17,787	2009	56,494	56,334	23,918	14,678	863	5,191	5,896	2,503	61,685	26,421
1991	221,860	14,142	2010	42,352	42,232	16,996	15,411	733	4,459	5,064	2,037	46,810	19,033
1992	232,953	11,093	2011	31,259	31,180	11,890	16,182	771	3,687	4,188	1,598	34,946	13,488
1993	244,601	11,648	2012	19,611	19,555	7,071	16,991	809	2,878	3,269	1,182	22,489	8,253

Total deuda ISS. con los pensionados: I.V.M. = 2.149.987 A.T.E.P. = 165.664 2,315,651
 % del P.I.B. = 6.76 % del P.I.B. = 0.52 % del PIB = 7.28

- (1) Fuente: Oficina de Planeación e Informática ISS. - Cálculos del autor.
 (2) Se obtiene de la diferencia entre años
 (3) Se estima una esperanza de vida promedio de 19 años, según datos y experiencia del ISS.
 (4) Se supone que el régimen de pensiones -I.V.M., A.T.E.P.- funciona hasta el año de 1993.
 (5) Se calculó así:

- Total pensionados años 1991: I.V.M. = 221.880 A.T.E.P. = 15.411
- Total rentas pagadas año 1991: I.V.M. = \$175.525 A.T.E.P. = \$ 13.888 millones
- Promedio por pensionado: I.V.M. = \$791.152 A.T.E.P. = \$901,174 pesos
- Incremento año 1991 = 26.04%: I.V.M. = \$997.168 A.T.E.P. = \$1.135.840 pesos
- Los resultados obtenidos se multiplicaron por los pensionados proyectados I.V.M., A.T.E.P.

Con el valor de la renta por año (\$997.168 por el número de pensionados estimados por año) se calculó el fondo requerido a una tasa real anual del 5.5% y con una esperanza de vida de 19 años, luego se trajeron los resultados a valor

presente neto. Se consideró, además, que los afiliados activos seguirían aportando al ISS \$80.838 anuales por afiliado. De esta forma se obtuvo el déficit neto u obligación del ISS, el cual sería de \$8.594.812 millones, 27.03% del PIB.

CUADRO No. 5
ISS.: TOTAL DE APORTES RECIBIDOS DE SUS AFILIADOS
(PRECIOS A DICIEMBRE DE 1992)

AÑO	TOTAL AFILIADOS	PENSIONADOS I.V.M.	PENSIONADOS POR AÑO	TOTAL NETO AFILIADOS	DEUDAS ISS. AFILIADOS* (\$ MILLONES)	AÑOS APORTADOS
1971	943,483	5,613	5,613	937,870	75,816	23
1972	1,046,199	10,586	4,973	1,41,226	84,171	22
1973	1,333,723	14,889	4,303	1,329,420	107,868	21
1974	1,888,294	19,611	4,722	1,884,001	152,299	20
1975	1,245,998	24,952	5,341	1,240,657	100,292	19
1976	1,440,529	31,654	6,702	1,433,827	116,680	18
1977	1,556,098	38,653	6,989	1,549,109	125,227	17
1978	1,672,415	45,364	6,721	1,665,694	134,651	16
1979	1,739,911	52,169	6,805	1,733,106	140,10	15
1980	1,803,891	58,807	6,638	1,797,253	145,286	14
1981	1,856,524	69,583	10,776	1,845,748	149,207	13
1982	1,899,040	79,340	9,757	1,889,283	152,726	12
1983	1,901,700	92,454	13,114	1,888,586	152,669	11
1984	1,943,016	108,874	16,420	1,926,596	155,742	10
1985	1,998,11	121,770	12,896	1,975,115	159,664	9
1986	2,123,163	133,352	11,582	2,111,581	170,696	8
1987	2,257,727	147,490	14,138	2,243,589	181,367	7
1988	2,495,321	469,115	21,624	2,473,697	199,969	6
1989	5,603,450	189,931	20,817	2,582,633	208,775	5
1990	2,724,340	207,718	17,787	2,706,553	218,792	4
1991	2,876,901	221,860	14,142	2,862,759	231,420	3
1992	3,020,746	232,953	11,093	3,005,897	242,991	2
1993	3,171,783	244,601	11,648	3,156,192	255,140	1

Total aportes de los afiliados al ISS:

3,661,149

Porcentaje del P.I.B.:

11.5%

Se calculó así:

- Total aportes I.V.M. (cotizaciones) año 1991: \$184.515 millones

- Promedio por afiliado año: \$ 64.136,72 pesos

- Incremento para el año 1992 = 26.04%: \$ 80.838 pesos

- El resultado final se multiplicó por el neto de afiliados.

2.2.4. Valor de las rentas de quienes teniendo la edad no estaban jubilados en 1992. El estudio elaborado por Fedesarrollo (2) presenta una cifra de 92.943 afiliados con edad de jubilación, pero aún no jubilados en el año de 1992. El valor de las rentas se calcula en 1.069.833 millones.

Según la metodología utilizada en este trabajo el valor de la renta es de \$1.075.792, para un 3.38% del PIB (ver cuadro No. 7).

2.2.5. Déficit fiscal del ISS (En millones de pesos).

CASO 1: Sin reconocer derechos adquiridos de jubilación:

- Obligaciones financieras ISS: \$ 7.052.592

- Menos reservas a 1992 (cuadro No. 10) 450.000

Total déficit \$ 6.602.592

% del PIB 20.76%

CASO 2: Al reconocer derechos adquiridos de jubilación y el valor de los aportes para afiliados con no derechos

- Obligaciones financieras ISS: \$ 12.166.863

- Menos reservas a 1992 (cuadro No. 10) 450.000

Total déficit \$ 11.716.863

% del PIB 36.84%

En el primer caso se desconocen los derechos adquiridos de los afiliados con más de 500 semanas de aportes en los últimos 20 años, o sea, con edades superiores a los 40 años para los hombres y 35 años para las mujeres o con 1.000 semanas de aportes en cualquier época. En cualquier caso, una nueva norma no puede desconocer en forma arbitraria derechos adquiridos, pues daría lugar a desconocer obligaciones sucesivas del Estado cuando contemple la posibilidad de no poder cumplir o de no desear cumplir. Por lo tanto, el segundo caso contemplado es más real.

CUADRO No. 6
VALOR DE LOS AFILIADOS AL ISS. CON DERECHOS ADQUIRIDOS
DE JUBILACION: MAS DE 10 AÑOS DE APORTES
(PRECIOS A DICIEMBRE DE 1992)

AÑOS INICIO RENTA	PENSIONADOS POR AÑO PROYECTADOS (1)	AÑO FINALIZACION RENTA	VALOR RENTA POR AÑO (\$ MILLONES) (3)	FONDO REQUERIDO ex = 19 años (\$ MILLONES)	VALOR PRESENTE (\$ MILLONES)	AFILIADOS ACTIVOS	INGRES./COTIZ. AFILIADOS ACTIVOS (\$ MILLONES)	VALOR NETO DEUDA ISS. (\$ MILLONES)	% DEL P.I.B.
1994	5,873	2013	5,856	67,97	64,430	1,920,723	155,267	90,837	0.29
1995	13,163	2014	13,126	152,361	136,889	1,907,560	154,203	17,314	0.05
1996	20,865	2015	20,806	241,508	205,672	1,886,695	152,517	(53,155)	0.17
1997	28,158	2016	28,078	325,918	263,086	1,858,537	150,240	(112,846)	0.35
1998	35,550	2017	35,449	411,478	314,836	1,822,987	147,367	(167,469)	0.53
1999	42,968	2018	42,846	497,339	360,693	1,780,019	143,893	(216,800)	0.68
2000	54,757	2019	54,602	633,798	435,696	1,725,262	139,467	(296,229)	0.93
2001	65,337	2020	65,152	756,258	492,777	1,659,925	134,185	(358,592)	1.13
2002	79,105	2021	78,881	915,619	565,513	1,580,820	127,790	(437,723)	1.37
2003	96,458	2022	96,185	1,116,477	653,620	1,494,362	119,993	(533,627)	1.68
2004	110,025	2023	109,713	1,273,505	706,681	1,374,337	111,099	(595,592)	1.87
2005	122,274	2024	121,928	1,415,291	744,417	1,252,063	101,214	(643,203)	2.02
2006	137,083	2025	136,695	1,586,701	791,067	1,114,980	90,113	(700,934)	2.20
2007	159,528	2026	159,076	1,846,491	872,595	955,452	77,237	(795,359)	2.50
2008	143,836	2027	143,429	4,664,866	745,748	811,616	65,609	(680,139)	2.14
2009	137,083	2028	136,695	1,586,701	673,683	674,533	54,528	(619,155)	1.95
2010	122,274	2029	121,928	1,415,291	569,579	552,259	44,644	(524,935)	1.65
2011	110,025	2030	109,713	1,273,505	485,799	442,234	35,749	(450,050)	1.41
2012	96,458	2031	96,185	1,115,477	403,695	345,776	27,952	(375,743)	1.18
2013	79,105	2032	78,881	915,619	131,809	266,671	21,557	(292,252)	0.92
2014	65,337	2033	65,152	756,258	245,679	201,334	16,275	(229,404)	0.72
2015	54,757	2034	54,602	633,798	195,162	146,577	11,849	(183,313)	0.58
2016	42,968	2035	42,846	497,339	145,160	103,609	8,376	(136,784)	0.43
2017	35,550	2036	35,449	411,478	113,838	68,059	5,502	(108,336)	0.34
2018	28,158	2037	28,078	325,918	85,467	39,901	3,226	(82,241)	0.26
2019	20,865	2038	20,806	241,508	60,030	19,036	1,539	(58,491)	0.18
2020	13,163	2039	13,126	152,361	35,897	5,873	475	(35,422)	0.11
2021	5,873	2040	5,856	67,974	15,180	—	—	(15,180)	0.05
TOTAL	(2) 1.926.596				10,696,698			(8,594,812)	27.03

(1) Con base en las diferencias entre años del total de pensionados proyectados (Cuadro No. 6).

(2) Ver cuadro No. 7

(3) Valor renta individual por año: \$997.168 (Ver cuadro No. 6).

CUADRO No. 7
ISS.: PROYECCION DEL NUMERO DE PENSIONADOS Y VALOR DE LAS RENTAS
DE QUIENES TENIENDO LA EDAD NO ESTABAN JUBILADOS EN 1992*
(PRECIOS A DICIEMBRE DE 1992)

AÑO	NUMERO DE RENTISTAS *	AÑO FINANCIACION RENTA	VALOR RENTA POR AÑO (\$ MILLONES)	FONDO REQUERIDO ex = 19 AÑOS (\$ MILLONES)	PORCENTAJE DEL PIB (\$ MILLONES)
1994	5,873	2013	5,856	67,947	0.21
1995	13,163	2014	13,126	152,361	0.48
1996	20,865	2015	20,806	241,508	0.76
1997	28,158	2016	28,078	325,918	1.02
1998	24,884	2017	24,814	288,031	0.90
TOTAL	92,943		92,680	1,075,792	3.38

* FUENTE: Ver nota bibliográfica (2), estimaciones de los cálculos de acuerdo con la metodología del autor.

3. PRIVATIZACION DEL REGIMEN DE PENSIONES -SISTEMA DE CAPITALIZACION-

3.1. FONDO DE PENSION REQUERIDO. ESPERANZA DE VIDA (Ex) 19 AÑOS

De acuerdo con las tablas de mortalidad general, (experiencia ISS 1980 - 1989) el ISS utiliza, oficialmente, una esperanza de vida (Ex) de 19 años después de cumplir 60 años. Sin embargo, estudios e instituciones de cobertura internacional* presentan índices más bajos (68.8 años ó 8.8 años después de los 60 años). Eso permite trabajar, inicialmente, con una esperanza de vida de 19 años y, posteriormente, con 9 años. De esta manera los cuadros Nos. 8 y 9 se sustentan con base en una Ex de 19 años y el cuadro No. 10 en 9 años. El cuadro 8 presenta los resultados del fondo requerido para diferentes períodos de tiempo. Se puede apreciar, en este cuadro, que el punto más óptimo (43.1%) se obtiene con 30 años de aportes y una pensión equivalente al 90% del salario mensual de base (\$90.594.00) y como resultado de dividir el fondo total acumulado por el fondo requerido.

Los porcentajes del acumulado sobre el requerido pueden llegar a resultados más bajos, pues aquí se presuponen comportamientos óptimos; pero de pronto, las situaciones más reales manifiestan acumulados como los registrados en el cuadro 2 y, entonces, la relación del requerido frente al acumulado es aún más baja.

3.2. NIVEL DE COTIZACION REQUERIDO. ESPERANZA DE VIDA DE 19 AÑOS

La cotización es el porcentaje del salario total del afiliado a la cual deben contribuir patrono y afiliado, para financiar el seguro de I.V.M. De acuerdo con los resultados del cuadro 8 -Fondo Requerido-. Teniendo en cuenta el sistema vigente y siguiendo el caso supuesto, un afiliado para obtener el derecho a pensión en los montos y tiempos establecidos en el cuadro 9, deberá cotizar desde un máximo de 58% hasta un mínimo del 14% de su salario.

Un sistema de capitalización, requiere, entonces, cotizaciones más altas para los afiliados -el cuadro 9 muestra el nivel de las mismas-. De acuerdo con las normas vigentes, para alcanzar una pensión equivalente al salario mínimo (año 1992), con 10 años de aportes y un salario mensual de

CUADRO No. 8
FONDO DE PENSION REQUERIDO:
SISTEMA ACTUAL Vs. SISTEMA DE CAPITALIZACION (FONDO REQUERIDO)
(A PRECIOS DE 1992)

No. AÑOS COTIZADOS	No. SEMANAS COTIZADAS	PENSION (2)	FONDO TOTAL ACUMULADO	FONDO REQUERIDO (1)	ACUMULADO REQUERIDO
10	520	\$ 45.297	\$ 1.646.868	\$ 6.398.909	25.7%
10	520	\$ 65.190 (3)	\$ 3.923.822	\$ 9.209.107	42.6%
19	988	\$ 72.475	\$ 4.364.832	\$ 10.238.227	42.6%
20	1.040	\$ 75.495	\$ 4.497.726	\$ 10.664.849	42.4%
24	1.248	\$ 90.594	\$ 4.968.106	\$ 12.797.819	38.8%
25	1.300	\$ 93.613	\$ 5.071.960	\$ 13.224.300	38.3% (4)
27	1.404	\$ 99.653	\$ 5.265.135	\$ 14.077.544	37.4%
30	1.560	\$ 109.316	\$ 5.522.235	\$ 15.442.594	35.7%
25	1.300	\$ 90.594	\$ 5.071.960	\$ 12.797.819	39.6%
27	1.404	\$ 90.594	\$ 5.265.135	\$ 12.797.819	41.1%
30	1.540	\$ 90.594	\$ 5.522.235	\$ 12.797.819	43.1%

(1) Sistema de capitalización

$$\text{Fórmula aplicada: } P = R \frac{(1+i)^n - 1}{i}$$

Donde: R = Pensión
i = 5.5% tasa real anual
n = 19 años (228 meses) = Ex esperanza de vida

(2) La pensión no podrá ser inferior al salario mínimo legal vigente, ni superior al 90% del salario mensual de base.

(3) Salario mínimo legal vigente para el año 1992.

(4) El máximo de semanas cotizadas es de 1.250, según el régimen actual.

* Al respecto se toma el informe anual (1992) para América Latina, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

\$100.000.00 se necesita un aporte mensual de \$57.735.00 (pensión mínima no inferior al salario mínimo); para obtener la pensión máxima (90% del salario mensual de base y 24 años de aportes) se requiere un aporte mensual de \$21.469,00 equivalente al 21.5% del total devengado. Al considerar más años de aportes y un nivel proporcional más alto de pensión, las cotizaciones requeridas, sin embargo, son más bajas que para los casos de la franja 1. Por último, según los datos de la tercera franja, para alcanzar una pensión máxima el 90% del salario mensual de base y con más años de aportes a los exigidos, disminuye el nivel de cotización; así con 30 años de aportes, la cotización mensual es del 14% del salario (\$14.008.00 de aporte).

3.3. APORTES Y COTIZACIONES REQUERIDAS EN UN SISTEMA DE CAPITALIZACION -ESPERANZA DE VIDA DE 9 AÑOS-

El informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo: "Economic and Social Progress in Latin America 1992 Report" (3), en relación con Colombia* presenta entre sus indicadores sociales, el de la "Life Expectancy At Birth (Years): 68.8 para 1990", equivalente a 8.8 años después de los 60 años. Esta cifra se aproxima a los 9 años para mayor comodidad y por efecto de los años de atraso del informe.

El cuadro No. 10 considera los mismos supuestos de los cuadros anteriores: salario mensual \$100.000.00; salario mensual de base \$99.630.00 y los requisitos legales exigidos, un mínimo de 500 semanas y un máximo de 1.250 semanas cotizadas para obtener una pensión equi-

valente al salario mínimo o al 90% del salario mensual de base con el máximo de semanas cotizadas; la esperanza de vida establece la diferencia, de 19 años se disminuye a 9 años.

**CUADRO No. 9
COTIZACION Y APOORTE REQUERIDO
-SISTEMA DE CAPITALIZACION-
(A PRECIOS DE 1992)**

No. AÑOS COTIZ.	No. SEMANAS COTIZ.	PENSION (Renta)	APOORTE REQUERIDO /MES (1)	COTIZACION	
				REQUERIDA (2)	VIGENTE
10	520	\$ 45.297	\$ 40.116	40.0%	6.5%
10	520	\$ 65.190	\$ 57.735	58.0%	6.5%
16	832	\$ 66.435	\$ 30.592	31.0%	6.5%
19	988	\$ 72.475	\$ 25.550	25.6%	6.5%
20	1.040	\$ 75.495	\$ 24.481	24.5%	6.5%
24	1.248	\$ 90.594	\$ 21.469	21.5%	6.5%
25	1.300	\$ 93.613	\$ 20.597	20.6%	6.5%
27	1.404	\$ 99.653	\$ 18.977	19.0%	6.5%
30	1.560	\$ 109.316	\$ 16.903	17.0%	6.5%
25	1.300	\$ 90.594	\$ 19.933	19.9%	6.5%
27	1.404	\$ 90.594	\$ 17.252	17.3%	6.5%
30	1.560	\$ 90.594	\$ 14.008	14.0%	6.5%

(1) Fórmula aplicada: $S = R \frac{n - 1}{(1 + i) - 1}$

Donde: R = Aporte requerido
S = Fondo requerido (cuadro No. 4)
i = 5.5% tasa real anual
n = 120, 120, 192..., 360 meses
Ex = 19 años

(2) Se obtiene: Aporte requerido/salario caso supuesto

**CUADRO No. 10
APOORTE Y COTIZACION REQUERIDOS EN UN SISTEMA DE CAPITALIZACION.
ESPERANZA DE VIDA DE 9 AÑOS.
(A PRECIOS DE 1992)**

No. AÑOS COTIZADOS	No. SEMAN. COTIZADAS	PENSION (Renta)	FONDO TOTAL ACUMULADO	FONDO REQUERIDO	APOORTE REQUERIDO	COTIZACION REQUERIDA
10	520	\$ 45.297	\$ 1.646.868	\$ 3.851.787	\$ 24.148	24.1%
10	520	\$ 65.190	\$ 3.923.822	\$ 5.543.369	\$ 34.753	34.7%
19	988	\$ 72.475	\$ 4.364.832	\$ 6.162.842	\$ 15.379	15.4%
20	1.040	\$ 75.495	\$ 4.497.726	\$ 6.419.644	\$ 14.736	14.7%
24	1.248	\$ 90.594	\$ 4.968.106	\$ 7.703.573	\$ 12.923	13.0%
25	1.300	\$ 93.613	\$ 5.071.960	\$ 7.960.291	\$ 12.398	12.4%
27	1.404	\$ 99.653	\$ 5.265.135	\$ 8.473.897	\$ 11.423	11.4%
30	1.560	\$ 109.316	\$ 5.522.235	\$ 9.295.580	\$ 10.174	10.2%
25	1.300	\$ 90.594	\$ 5.071.960	\$ 7.703.573	\$ 11.998	12.0%
27	1.404	\$ 90.594	\$ 5.265.135	\$ 7.703.573	\$ 10.385	10.4%
30	1.560	\$ 90.594	\$ 5.522.235	\$ 7.703.573	\$ 8.432	8.4%

NOTA: Metodología similar a la de los cuadros 8 y 9.

* El lector puede comparar datos de esperanza de vida para algunos otros países de similar desarrollo: México 69.7 años, Argentina 71.2, Brasil 66.2, Chile 72.0, Costa Rica 75.2, Ecuador 66.1, Paraguay 67.3, Perú 62.7, Uruguay 73.0 y Venezuela 70.1 años.

Para las pensiones o rentas que oscilan entre un mínimo (\$65.190 en 1992) y un máximo (90% del salario mensual de base), el fondo requerido se reduce de manera significativa al comparar las cantidades del cuadro 10 con las de los cuadros 8 y 9. De igual forma ocurre con el aporte mensual y cotización requeridos; en efecto, para obtener la pensión máxima otorgada por el régimen de pensiones actual (\$90.594 para el caso supuesto), sería necesario cotizar el 13% del salario mensual (\$12.923 mensuales de un salario devengado de \$100.000.00). Al incrementar el número de años con el máximo de pensión, la cotización se hace menor: 12% para 25 años, 10.4% para 27 años y 8.4% para 30 años.

4. ALGUNOS APUNTES FINALES

El régimen pensional vigente en Colombia corresponde al modelo tradicional de los Seguros Sociales (sus antecedentes se ubican en las leyes introducidas por el canciller Bismarck en Alemania a fines del Siglo XIX) predominante en la mayoría de los países de América Latina. Este sistema se basa en un esquema de reparto simple -quinquenal-, instaurado en el año 1971 con 943.483 afiliados y a diciembre de 1991 con 2.876.901 afiliados; en este sistema los ingresos por aportes recibidos de los afiliados más los rendimientos financieros deben equilibrar las erogaciones por rentas de jubilación y gastos de administración, más un remanente de reserva.

El actual sistema colombiano manifiesta problemas de distinta naturaleza: desequilibrios financieros e ineficiencia en la administración y deficiencias estructurales, traducidos éstos en el déficit fiscal enunciado en los numerales 2.1. y 2.2. Los desequilibrios financieros son consecuencia de la baja cotización o aportes de los afiliados -6.5% del salario del afiliado hasta el año 1992 y 8% a partir del año 1993-. Además, el período de contribución es similar al período de retiro, lo cual impide que el sistema sea financieramente viable, pues se requiere que en promedio el período de aportes sea más del doble de aquel en el cual se reciben los aportes; por otra parte, a partir del año 1985 se dio paso al trabajo independiente y al trabajo doméstico -grupos, por lo general, de bajos ingresos- generando problemas de déficit actuarial. Así mismo, la administración no tiene experiencia ni es especializada en el manejo de los recursos financieros, el Estado obligó a la inversión de los recursos en fondos de baja rentabilidad y convirtió el ISS en un fortín burocrático de la clase política.

En cuanto a las deficiencias estructurales, éstas se originan al interior del mismo sistema: desigualdades en la edad de jubilación y en el período promedio para establecer la renta de jubilación (en algunas instituciones con el promedio de los 3 últimos años y en otras con el promedio del último año -caso del ISS-), renta vitalicia para la esposa o compañera permanente en caso de fallecer el afiliado, evasión y mora por parte de los patro-

nos, declaración de salarios más bajos hasta los 3 últimos años, reconocimiento de derechos de jubilación con 500 semanas de aportes (menos de 10 años) en los últimos 20 años o de 1.000 semanas en cualquier época y aportes hasta de 1.250 semanas para obtener el 90% del salario -esto estimula a aportar únicamente hasta el tiempo exigido-. De esta manera cualquier sistema entra en crisis.

Sin embargo, la no viabilidad de reforma del sistema vigente -reparto simple- hacia un sistema de capitalización radica en la baja cobertura del sistema (51.5% de la población asalariada, 21.6% de la población económicamente activa), en la no protección del sector informal, del sector rural y, en general, de los sectores no formales y de bajos ingresos. El implementar un sistema de capitalización equivalente a su privatización presumiría cotizaciones dos veces superiores a la actual (6.5%), imposible para sectores de población de bajos ingresos, lo cual ampliará las desigualdades sociales. En Colombia la seguridad social cubre estratos medios y altos.

Otra gran dificultad radica en la caída de los salarios y el incremento del desempleo. De acuerdo con lo expuesto y según los resultados de este estudio, si se pretende mejorar las condiciones sociales en Colombia, un sistema de capitalización a ultranza no es viable; por el contrario, los indicadores muestran cifras muy bajas de cubrimiento social y el sistema de capitalización o su equivalente, la privatización haría más crítica la situación, al requerir cotizaciones superiores a la actual -8%- y más años de aportes (ver cuadros).

En cualquier caso toda reforma al régimen de pensiones en Colombia, debe orientarse y ser compatible con un alto contenido social, con una política de solidaridad y justicia social y no simplemente adecuarse a la racionalidad financiera y económica. En este sentido, es más viable ajustar el sistema de reparto simple a un nivel de cotizaciones decretado por el Gobierno para el año de 1993 (8%).

En un país como Colombia, con tan bajos índices de cobertura de la seguridad, ya mencionados, la privatización de un régimen de pensiones equivalente a establecer un sistema de capitalización, no es oportuno, pues implicaría incrementar las cotizaciones por encima del 13% del salario, y éstas sumadas a las cantidades exigidas por el sistema de salud que podrían tener el mismo porcentaje, darían lugar a un aporte total mensual superior al 26% del salario del trabajador, lo cual desestimularía el empleo por aumento de costos de la nómina y sería imposible para trabajadores no asalariados.

5. PROPUESTAS PARA LA REFORMA

Para lograr la viabilidad financiera del sistema, se requiere aumentar los ingresos y/o reducir los gastos:

- Aumentar los aportes de los afiliados a una cotización mínima del 13% (aportes obrero - patronales), a su vez establecer diferentes condiciones en cuanto a edad de jubilación, número de años cotizados y porcentaje de cotización diferenciales para sectores no asalariados, y destinar recursos del Estado (subsidios) para estos sectores.
- Establecer la edad de jubilación de 60 años para todos (hombres y mujeres).
- Aumentar el período promedio para determinar la renta de jubilación en los últimos 10 años. Anualmente sería necesario reajustar los intervalos de salarios y del salario mensual de base sin modificar la categoría, ésta se modificaría únicamente por incrementos reales de salarios; así, se facilita determinar en qué categoría o categorías permaneció el afiliado, y el monto de la pensión correspondería con la misma.
- Incrementar el número de semanas a 1.000 para adquirir el derecho a una renta de jubilación del 70% del salario mensual de base y, a partir de allí, incrementos del 3% por cada 50 semanas cotizadas. Afiliados que no alcancen una pensión mínima a los 60 años de edad, deben aportar 5 años más o en su defecto, esperar hasta los 65 años para jubilarse.
- Determinar para los jubilados actuales, dadas las condiciones ventajosas en la obtención de sus pensiones (edad, número de años cotizados), un porcentaje de contribución al régimen con el objeto de disminuir la carga de financiación (cotización) que deben aportar las presentes y futuras generaciones.
- Computarizar el registro, las contribuciones y la cuenta individual del afiliado.
- Dotar al seguro de herramientas legales para investigar a los patronos y afiliados que evaden y presentan morosidad en el pago.
- Homogenizar todo el sistema.
- Reconocer a los familiares del afiliado, en caso de fallecimiento, el monto de sus aportes más los rendimientos financieros acumulados por el afiliado en un pago total o por cuotas mensuales hasta agotar el monto total más los rendimientos financieros acumulados.
- Los fondos aportados y reservas deben ser manejados por el sistema financiero oficial y/o privado a tasas por encima de los índices inflacionarios.
- Instituir el funcionamiento de fondos de pensiones privados de afiliación voluntaria. Toda persona asalariada debería afiliarse al ISS y de manera voluntaria podría, complementariamente, afiliarse a un fondo privado si desea mejorar su nivel de pensión. Los trabajadores independientes tendrían la opción de escogencia.
- Reconocer plenamente los derechos de jubilación adquiridos por los afiliados actuales, sea cualquiera la naturaleza de la norma que reforme el régimen de pensiones (1.000 semanas en cualquier época o 500 semanas en los últimos 20 años).
- Transformar al ISS en un ente manejado directamente por sus aportantes (patronos, trabajadores asalariados y trabajadores independientes), con una organización y administración similar a la de las Cajas de Compensación Familiar, incluso con las posibilidades de manejar centros de recreación rentables, almacenes de consumo y financiación de vivienda, financiables éstas con los recaudos del régimen de pensiones.
- Separar la administración del régimen de pensiones (seguro de invalidez, vejez y muerte) del sistema de salud (seguro de enfermedad general y maternidad).
- Fijar una pensión equivalente al 70% del salario mensual mínimo para personas mayores de 70 años de estratos bajos y no afiliados al sistema de seguridad social, pensión que debe ser asumida por el Estado.

NOTAS

(1) ISS. Informe estadístico 1991. Santafé de Bogotá: Oficina de Planeación e Informática.

(2) LORA, Eduardo; ZULETA, Hernando y HELMSDORFF, Loredana. Viabilidad macroeconómica y Financiera de un Sistema de Pensiones Privado, Santafé de Bogotá: Fedesarrollo, 1992.

(3) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Economic and Social Progress in Latin America Report 1992. P. 30.

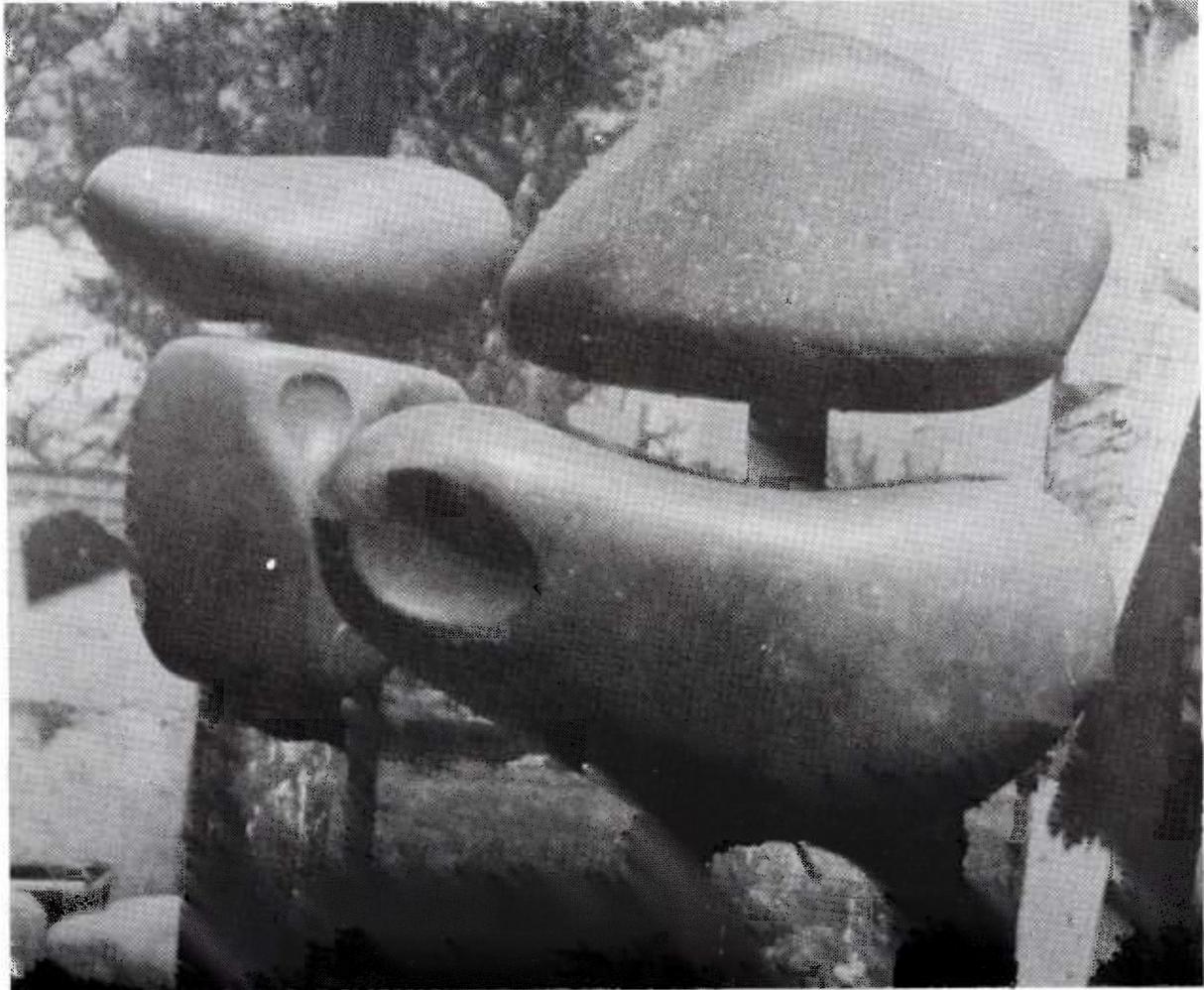
BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA COMPLEMENTARIA

ANIF. La Reforma del Régimen Pensional. Santafé de Bogotá, 1992.

ARIAS, Enrique, et.al. La Seguridad Social: Una Reforma Pendiente. Santafé de Bogotá: Fedesarrollo y Fasecolda, octubre de 1991.

FESCOL. La Reforma del Régimen Pensional en Colombia. Documentos de Trabajo. Santafé de Bogotá, 1992.

MESA LAGO, Carmelo. La Seguridad Social en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BIC). Informe, octubre, 1991.



AMANTES
Basaltos verdes 1972.