

Pensiones: una agenda a mitad de camino.

IMPACTO DE LA REFORMA
HERNANDO TORRES CORREDOR

Profesor del Departamento de Derecho,
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional de Colombia.

Resumen

El artículo es un ejercicio dirigido a proponer una metodología de comparación entre la relación entre cotización y beneficio en los dos regímenes pensionales de vejez: ahorro individual y prima media con prestación definida, en el escenario de la Ley 100 de 1993, régimen de transición, y la reforma de la Ley 797 de 2003, observando la evolución de los parámetros definidos en la ley: requisitos mínimos para adquirir derecho a la pensión (tiempo y edad), porcentaje de cotización, tasa de retorno, tasa de remplazo. Del ejercicio se concluye que diez años después de la ejecución de la Ley 100 se propone una nueva reforma pensional y una constitucional, que bajo la inclusión de paradigmas de mercado, encarecimiento de la obtención de las prestaciones económicas, obligación a una mayor permanencia de los afiliados en el sistema, aumento de las cotizaciones, reducción de los beneficios y supresión del régimen de transición hacia el 2007, logre reducir los desequilibrios que hacen económicamente insolvente el modelo dual de pensiones con prestaciones subsidiadas.

Sin embargo, en el intento de nivelación del precio de la prestación entre los dos regímenes, se desestimula el sistema público y se generan costos adicionales para el Estado, por lo cual es preciso evaluar, bajo los parámetros de la teoría del bienestar, el impacto que esta modalidad genera sobre los afiliados.

Se puede prever que futuras reformas, que se requieren de manera urgente, harán más costosas las prestaciones y reducirán más los beneficios; bien valdría la pena evaluar si lo que necesita Colombia es darle entrada al régimen pensional mixto, que permite la cohabitación de los componentes de solidaridad básica con las estructuras del mercado, sin dejar de lado sus efectos a largo plazo.

Palabras clave: pensiones, cotización y beneficio, regímenes pensionales.

Abstract

This paper is an exercise in focus to propose a comparison methodology between quotation-profit in the annuity regimes: individual save and half premium with defined contribution, according to the Law 100 of 1993, the transition regime and the reform of Law 797 of 2003, observing the parameters evolution defined in the law: minimal requirements to have an annuity (time and age), quotation percentage, rate of return, rate of replacement. This paper concludes that ten years from the Law 100, they are proposed a new annuity and a constitutional reform that, under the market paradigms, the raising of price of social benefits, much more mandatory permanence time in the system, the increase of quotations, the reduction of profits and the suppression of transition regime by 2007, can reduce imbalances making economically no-viable the annuities dual model with social benefits subsidy.

However, intending to level the price of benefits in the two regimes does not stimulate the public system, and generate additional costs for the State. So it is necessary to evaluate the effect of this modality on members under parameters of welfare theory.

We can predict that futures reforms, being urgent, will raise much more the price of benefits and reduce the profits. So, it is necessary to evaluate if Colombia needs a mixed system allowing the cohabitation of basic solidarity components with the market structures without leaving the long-term effects aside.

Key words: annuities, quotation and profits, annuity regimes

BAJO EL ENFOQUE del análisis económico del derecho, este artículo tiene el propósito de auscultar los efectos de la Ley 797 de 2002 –reforma pensional de segunda generación– sobre los afiliados, las administradoras de fondos de pensiones y el Estado mismo. En atención a la declaratoria de inexecutable de algunos artículos de este estatuto, por parte de la Corte Constitucional, el legislador completó la reforma con la expedición de la Ley 860 de 2003.

Para tal efecto, se invoca la Teoría de la Agencia, emanada del nuevo pensamiento económico, la cual ha de aplicarse a los postulados normativos; la formulación de la hipótesis y su desarrollo toman cuerpo en un modelo formalizado que comporta las principales variables que dan cuenta de los cambios efectuados en el sistema pensional; en su desarrollo se evidencia la ruptura que se presenta en la ley, la cual refuerza el abandono de los fundamentos clásicos de la seguridad social, estructurados sobre la base de la solidaridad intergeneracional iniciada en la Ley 100 de 1993, y abre los caminos a los nuevos modelos de seguridad social, centrados en los esfuerzos de capitalización individual.

Seguridad social en pensiones y monopolio estatal

Desequilibrios de los sistemas de seguridad social en pensiones

A finales de la década de los ochenta, comenzaron a hacerse evidentes los desequilibrios financieros del sistema pensional, pues los gastos aumentaron más rápidamente que los ingresos. La salida institucional consistió en efectuar transferencias fiscales crecientes del Estado al régimen pensional, las cuales se convirtieron en subsidios, pero extraídos éstos no del propio sistema, sino del presupuesto general de la nación.

Como lo señala Mesa-Lago¹, en la década de los noventa la presión de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial y BID) para restaurar el equilibrio fiscal, llevó a identificar la seguridad social como una *causa* muy significativa del déficit, pero también como una fuente para el desarrollo del mercado de capitales.

Reformas a los sistemas pensionales

Bajo estas condiciones en la década de los noventa aparecen las reformas estructurales y no estructurales de los sistemas pensionales. En las no estructurales se mantiene el sistema público como monopolio estatal, aunque se transforman las relaciones entre los cotizantes y las administradoras de pensiones, con el propósito de extender cobertura, homogenizar las condiciones de acceso a la pensión, reducir el déficit y

1. Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: Cepal, 2000, p. 66.

mejorar la eficiencia. Estas reformas no pretenden eliminar el sistema público, tal como sucede con las adelantadas en Costa Rica y Brasil, aun cuando aumenten los costos para alcanzar la prestación económica.

Las reformas estructurales, en concepto de la Cepal², están conformadas por tres modalidades: *Reforma sustitutiva*, que cierra el sistema público y lo reemplaza por uno de capitalización plena e individual; por ejemplo, Chile, Bolivia, México, El Salvador. *Reforma mixta*, que reforma el público y lo integra como componente con el de capitalización; en éste se reciben dos pensiones, una básica y otra complementaria; por ejemplo, Argentina y Uruguay. *Reforma paralela*, que no cierra el sistema público, pero lo reforma y termina su monopolio creando un régimen de capitalización que compita con el público; verbigracia, Perú y Colombia.

Con estas reformas se incorporan postulados de mercado al sistema de seguridad social, entre ellos, la libertad de elección del sistema, la cual presenta diferentes grados: *máxima libertad*, para los casos de Argentina y Colombia; *libertad intermedia*, en el régimen de Chile: sólo entran al modelo reformado los nuevos miembros de la fuerza laboral, y *ninguna libertad*: en Bolivia y México, donde todos, antiguos y nuevos, hacen parte del sistema de capitalización creado.

Este artículo evalúa el modelo pensional colombiano bajo los postulados de la Teoría de la Agencia (Jensen y Meckling³, 1977); el Estado juega un papel crucial en las reformas, pues debe asumir al mismo tiempo el papel de regulador y de agente administrador. En tal sentido, supervisa y dirige el sistema, interviene la inversión y se hace cargo de los costos de transición del sistema antiguo al nuevo. Entre dichos costos se encuentran:

- a) Déficit del sistema antiguo: que implica pagar las pensiones reconocidas y encargarse de los procesos de reconocimiento del régimen de transición.
- b) Bonos de reconocimiento: valor de las cotizaciones aportadas al sistema antiguo por los asegurados que se trasladan del régimen público al privado.
- c) Garantizar pago de pensión mínima en los dos regímenes.

Establecimiento del modelo dual de pensiones: dos mercados

A principios de la década de los noventa, el sistema pensional público-monopólico presentaba escasa cobertura (21,5%)⁴ y alta vulnerabilidad

2. Ídem.
3. Michel Jensen y William Meckling, en *Naturaleza económica de la empresa*, Teoría de la empresa: la gerencia; costes de agencia y estructura de la propiedad, Madrid: Alianza Editorial, p. 265.
4. Congreso de la República. Senado. Ponencia para segundo debate: proyecto de Ley 155 Senado, 204 Cámara. 1992. Bogotá, D. C.

financiera: el pasivo del ISS superaba los 16 billones de pesos, debido a sus altos costos de operación, la multiplicidad de prestaciones, las condiciones y derechos diversos expresados en varios regímenes, circunstancias que le valieron la calificación de modelo ineficiente.

Con el propósito de activar la demanda potencial de esta prestación, homogenizar las condiciones y mejorar la eficiencia, se diseñó el *modelo dual*, que tenía como referente el modelo Chileno de 1980, y se creó un *mercado competitivo*, donde el ISS, como agencia estatal, administraría el régimen de prima media (fondo público con prestación definida y subsidios) y las AFP, administradoras de fondos de pensiones, como agencias privadas, administrarían el régimen de capitalización de ahorro individual.

Este modelo presenta, entre otras, las siguientes características: existe un esquema de mercado intervenido por el Estado que hace de regulador, agente y garante, según los cánones clásicos de seguridad social; hay participación obligatoria de los trabajadores formales en el sistema con *elección voluntaria* de la agencia; existen mecanismos de solidaridad entre cotizantes, de una parte, y del Estado a través de transferencias, de otra; los recursos incorporados al sistema son de carácter público: parafiscales.

Reforma Pensional. Ley 797 de 2003

Una evaluación del modelo dual de mercado por parte del Gobierno Nacional, al iniciar el presente siglo, plantea la necesidad de una nueva reforma⁵ al encontrar restricciones económicas como la caída del PIB, el incremento del desempleo, subempleo e informalidad laboral; restricciones financieras, a saber: la baja liquidez amenaza la eficacia del sistema, insostenibilidad de los gastos (el subsidio de cada pensión puede estar entre el 42% y el 72%); además, el pasivo pensional en el año 2000 era equivalente a 1,3 veces el PIB, y los afiliados a sistemas especiales y exceptuados, acreedores de prestaciones elevadas, llegaban al 11% del total de afiliados; por último, restricciones de cobertura: ocho de cada diez colombianos en edad de pensionarse no estaban cubiertos por el sistema.

I Teoría económica del contrato

Introducción a la teoría de la agencia

La teoría de la agencia es una ramificación de la economía de los costos de transacción y el enfoque contractual; la relación principal-agente es una relación contractual; los costos de agencia son, en gran medida, costos de transacción.

5. Exposición de motivos. Ministerio de la Protección Social. *Gaceta del Congreso*. Bogotá, D. C. 2002.

Para Alchian y Demsetz⁶ (1972) y Jensen y Meckling⁷ (1976) la empresa es una ficción legal que sirve de nexo para un conjunto de relaciones contractuales entre individuos; un conjunto de contratos entre los propietarios de los factores de la producción; instrumento de supervisión utilizado cuando la producción conjunta en equipo está presente.

Coase⁸ (1960) sostiene que si los derechos de propiedad estuvieran bien definidos, los costes de transacción fueran nulos y no existieran efectos riqueza, el mero funcionamiento del mercado conduciría a una asignación óptima de los recursos económicos, sin que el valor total generado por las transacciones de mercado se viera afectado por la riqueza inicial ni por el poder negociador de las partes intervinientes, aunque sí pueden afectar a su distribución o reparto.

En este hipotético mundo, las empresas e incluso el propio Estado estarían demás, pues el mercado se bastaría a sí mismo y sobraría todo lo demás.

En virtud de la ausencia práctica de estos supuestos, la arquitectura institucional de cualquier sistema económico moderno es mucho menos plana de lo que ese hipotético mundo sugiere.

Así, la existencia de costos de transacción justifica la existencia de organizaciones de asignación de recursos (las empresas), alternativas del sistema de asignación de recursos vía precios (el mercado)⁹.

La teoría de la agencia está fundamentada en el rol que juegan dos partes intervinientes. El agente y el principal.

Se denomina *agente* a una persona que actúa en nombre de otra, y *principal*, al que otorga, que, para nuestro caso, es el afiliado. Cuando un individuo cotizante necesita garantizar su trayectoria de consumo intertemporalmente, en un modelo de generaciones translapadas acude a una AFP, para que actúe en su nombre y le administre su fondo de pensiones, al igual que cuando los accionistas de una compañía no desean dirigirla o gestionarla recurren a un directivo profesional para que lo haga en su nombre.

6. Armen Alchian y Harold Demsetz, Producción de información y organización, en *The American Economic Review*, 62 Nashville, 1972.

7. La teoría de la agencia se debe a Michael Jensen y William Meckling, quienes la expusieron en *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, *Journal of Financial Economics*, vol. 4 n° 4, octubre, Amsterdam, 1976.

8. R. H. Coase en *Naturaleza de la empresa y El problema del gasto social*, Madrid: en *Alianza Económica*, 1937 y 1960.

9. Siguiendo a John R. Commons y Ronald H. Coase, Oliver E. Williamson (1975, 1987) toma la transacción como unidad última del análisis microeconómico. La economía de los costos de transacción contempla el problema de la organización económica como un problema de contratación. Williamson (1987, p. 20) sostiene la tesis de que las instituciones económicas del capitalismo tienen como principal propósito y efecto economizar costos de transacción.

Las relaciones entre ambas partes se analizan bajo el contexto de la teoría de la agencia, cuyo objeto es estudiar cómo las empresas se desvían de su comportamiento maximizador de valor, que es el supuesto básico de la mayoría de los modelos de análisis microeconómico.

Las relaciones principal-agente

Cada una de las partes de una relación de agencia tiene sus propios intereses y ambos son maximizadores de utilidad. El problema del principal, como señaló Ross (1973), es identificar algún sistema de recompensas para la agencia, que produzca una solución *paretoeficiente* para cualquier par de funciones de utilidad de ésta y el principal. Es decir, que el ejercicio de maximización de utilidad de los agentes, representado por la relación entre su tasa de impaciencia por consumo presente y su tasa de retorno futuro, les sea favorable. Así mismo, la agencia procurará administrar los recursos de ahorro de los principales, para asegurarse unos márgenes de rentabilidad atractivos, acudiendo, si es posible, a activos financieros de riesgo considerable.

Jensen y Meckling (1976) clasifican los costos asociados a una relación de agencia en tres:

- Los costos en que incurre el principal para regular la conducta del agente, con el fin de que la divergencia entre lo realizado por la agencia y lo deseado o esperado por el principal sea mínima (costes de control).
- Los costos incurridos por la agencia para garantizar al principal que en su actuación no va a desviarse de lo acordado (costos de fianza).
- La pérdida que al principal puede causarle la agencia al tomar decisiones que él no tomaría si estuviera en su lugar (pérdida residual).

La divergencia entre los intereses de las agencias y de los principales da lugar a los llamados problemas de agencia.

De lo anterior se deriva la necesidad de diseñar un sistema adecuado de incentivos, restricciones y penalizaciones con objeto de garantizar las actuaciones en beneficio de los intereses de los principales por parte de la agencia¹⁰.

Los problemas de agencia surgen como resultado de la asimetría de la información, es decir, los diferentes niveles de acceso a la información y a la estructura de preferencias de cada una de las partes, esto es, si el principal conociese exactamente todas las acciones de la agencia (o toda la información que ésta posee), ésta última no actuaría a favor suyo y en contra de los intereses de quien le otorga su confianza.

Por tanto, no habría problemas de agencia si fuese posible realizar un seguimiento de las acciones de la agencia a un costo razonable. En las

10. Michael Jensen define al *agente perfecto* como aquel que toma decisiones sin tener en cuenta sus propias preferencias, sino las del principal.

relaciones contractuales existentes entre los diversos componentes de la empresa moderna existen problemas de agencia.

Como puede inferirse, la naturaleza de los problemas de agencia están fundamentados en la inherente imperfección de la información y en su implícita asimetría. La información asimétrica puede adoptar tres formas: la *selección adversa*¹¹, el *riesgo moral* y los *costos de seguimiento*.

El caso de riesgo moral (*moral hazard*) comporta la habilidad de la agencia (AFP) para emplear el dinero en proyectos de inversión que impliquen riesgos financieros considerables, situación ante la cual los organismos reguladores deben entrar a arbitrar dichas actuaciones. Lo anterior es resultado de la imperfección de los sistemas de control o la falta de acceso a la información que tiene el principal (afiliados cotizantes).

Los costos de seguimiento (*monitoring costs*) se derivan del conjunto de acciones ocultas por parte de la agencia; cuando esto ocurre el principal necesita realizar un seguimiento de las acciones de la agencia, seguimiento que implica costos adicionales, incorporados en este caso particular a través de los entes de control.

En todo caso, es importante precisar que esta delegación también puede producirse aunque no haya unas cláusulas contractuales entre las partes que expliciten dicha delegación de autoridad, como es el caso de las administradoras de fondos de pensiones o el ISS.

Como se ha comentado previamente, los problemas de agencia surgen cuando hay un conflicto de intereses entre el principal y su agencia. Si aquel tuviese un conocimiento exacto de las acciones de éste, o el contrato que les liga fuese tan perfecto que los intereses de ambas partes resultaran coincidentes (por ejemplo, si los intereses de la agencia se consiguieran plenamente al mismo tiempo que logra satisfacer totalmente los intereses del principal) no existirían problemas de agencia.

Pero, en virtud de la imperfección de la información, es decir, de su asimetría, deben buscarse aquellos contratos que minimicen los problemas de agencia.

Estos conflictos también pueden surgir entre partes que a priori no parecen tener una relación principal-agencia y, sin embargo, pueden modelarse como tales.

Así pues, el costo de agencia es el costo incremental, por encima del costo en que se hubiese incurrido en un mercado perfecto.

En resumen, Jensen y Meckling opinan que los conflictos de intereses causarán problemas y pérdidas a las partes implicadas, por lo cual ambas estarán fuertemente motivadas para minimizar los costos de agencia de

11. El primer trabajo sobre la selección adversa se debe al premio Nobel de Economía de 2001, G. Akerloff en su trabajo *The market for lemons*, en *Quarterly Journal of Economics* 116, n° 3. Universidad de Harvard, Cambridge, 1970, pp. 488-500.

tal cooperación. Este *principio de la conservación del valor* es la fuerza básica que impulsa tanto a la agencia como al principal a minimizar la suma de los costos de realización, de cumplimiento (implícito y explícito) de los contratos.

De hecho, la propuesta principal de la teoría de la agencia radica en que las personas racionales siempre tienen incentivos para reducir o controlar los conflictos de intereses con el fin de minimizar las pérdidas que dichos conflictos pueden generar.

El análisis que aquí sigue puede describirse como una interacción entre empresa y consumidor que se contempla bajo la óptica de las relaciones agente-principal, en las cuales la empresa hace el papel de agencia (AFP-ISS) cuando se trata de ofrecer servicio y garantías, mientras que el caso del afiliado cotizante es el consumidor o demandante del servicio.

De aquí se desprende un gran interrogante respecto a la confianza que el consumidor puede tener en la agencia respecto al cumplimiento de ésta respecto de sus obligaciones en una forma satisfactoria para el primero.

Si el consumidor-principal cree que la empresa-agencia está realmente comprometida con su propósito o misión, entonces ésta verá aumentar el valor y la demanda de sus productos y servicios.

Un contrato óptimo equilibra tres tipos de costos de agencia entre sí (*contratación, seguimiento y mala conducta*), para que el costo total sea minimizado.

Las pensiones desde la teoría económica del contrato

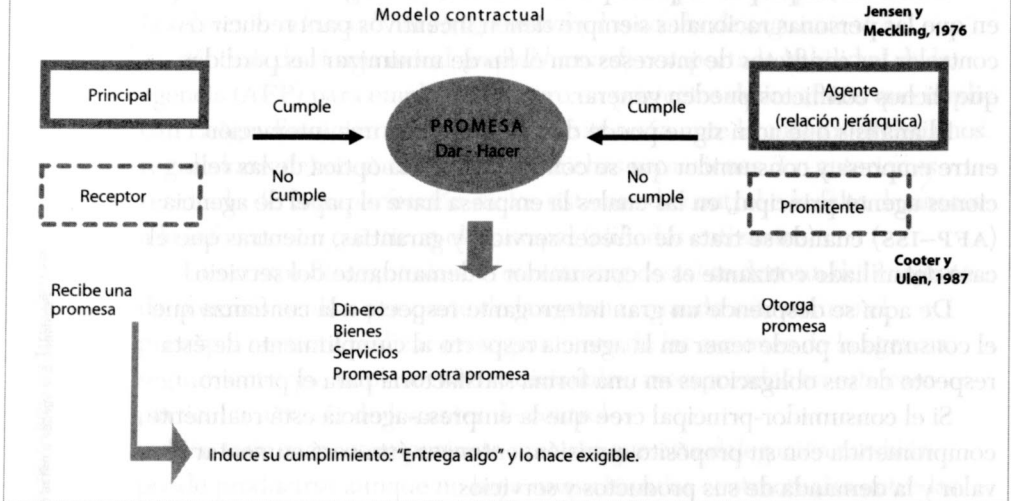
El modelo contractual se hace explícito al identificar las partes y los términos de un intercambio; de un lado, está el afiliado, que pretende a largo plazo, mediante cotizaciones, obtener una prestación económica; de otro, se sitúa una agencia (AFP-ISS), que asume unas obligaciones durante el proceso de aportación y se compromete a hacer efectivo el valor de la prestación económica.

El primero, a quien se denomina principal, tiene la obligación de pagar unas cuotas mensuales, llamadas cotizaciones, y que para tal efecto concurre solidariamente y de manera obligatoria el empleador, al segundo, a quien denominaremos agencia (AFP-ISS). La agencia (AFP-ISS) recibe los aportes, los administra y hace producir rendimientos; una vez originado el riesgo de invalidez, vejez o muerte, de acuerdo con los requerimientos pactados en las cláusulas del contrato, la agencia se compromete a hacer las erogaciones correspondientes, en forma de prestación económica, para su consumo en los períodos posteriores, en los cuales su productividad y su nivel de ingresos se han de reducir.

Pero los recursos financieros que aquellos han depositado en la agencia (AFP-ISS) se invierten en activos que son elegidos por ésta y no por los propios principales (afiliados cotizantes); por ello, si éstos creyesen que

Teoría económica del contrato

Estipula términos de intercambio de los derechos de propiedad sobre activos económicos (Eggertsson)



122

su dinero va a correr un riesgo mayor que el deseado, forzarán a la agencia (AFP-ISS), o en su defecto a los entes reguladores, a no arriesgarlo más allá de un límite determinado (lo que representa un costo de agencia).

La teoría económica del contrato reemplazó la teoría clásica de la negociación, haciendo menos dogmáticas las condiciones de intercambios. Esta teoría busca la eficiencia económica en el sentido de Pareto. Sobre este aspecto, investigadores de Berkeley han señalado que: “siempre que un cambio en la ley mejore la situación de alguien sin empeorar la situación de nadie, la eficiencia de Pareto, requiere que se cambie la ley. La ley eficiente es un nombre técnico para la ley que da respuestas. Una teoría del derecho basada en la eficiencia de Pareto da respuestas y no es dogmática”. (Cooter y Ulen, 1998)¹².

En el mercado muchos intercambios se dan de manera simultánea e instantánea, cuando el comprador paga en efectivo un bien o un servicio; sin embargo, cuando existen *promesas* se habla de intercambios diferidos, intertemporales, es decir, transacciones que requieren el paso del tiempo para su culminación. Ahora bien, expresan los autores citados que el paso del tiempo entre “los intercambios de promesas y su cumplimiento crea incertidumbres y riesgos. Éstas y aquellos crean obstáculos para el intercambio y la cooperación”.

12. Robert Cooter y Thomas Ulen, Capítulo IV – Teoría económica de la propiedad y Capítulo VI – Teoría económica del contrato, en *Derecho y economía*, México: FCE, 1998.

En la teoría clásica de la seguridad social, el Estado aparece como el gran ordenador, “revestido de su poder soberano y haciendo pesar sobre la seguridad social sus potestades legislativas, ejecutivas y judiciales”¹³. El Estado adquiere un deber genérico de protección; si correspondía al Ente público no sólo la regulación del sistema, sino la gestión; su inspiración doctrinaria fue la teoría unilateral, la cual niega de tajo la sinalgmaticidad.

Los mercados de pensiones son alta y frecuentemente intervenidos por el Estado como regulador; ello obedece, en el caso nuestro, a que por lo general no se han valorado los vínculos como contratos entre AFP-ISS y cotizantes, sino que sus fundamentos han reposado en las proposiciones clásicas de la seguridad social, las cuales denominaban estos vínculos simplemente como *relaciones jurídicas de afiliación, cotización y beneficios*. Ahora bien, bajo la teoría de la agencia, necesariamente ha de aparecer el contrato de seguridad social para que estipule las condiciones y modalidades de este tipo de transacciones, y con mayor razón si el Estado se ha despojado de muchos de sus atributos regulatorios y los ha depositado en el mercado.

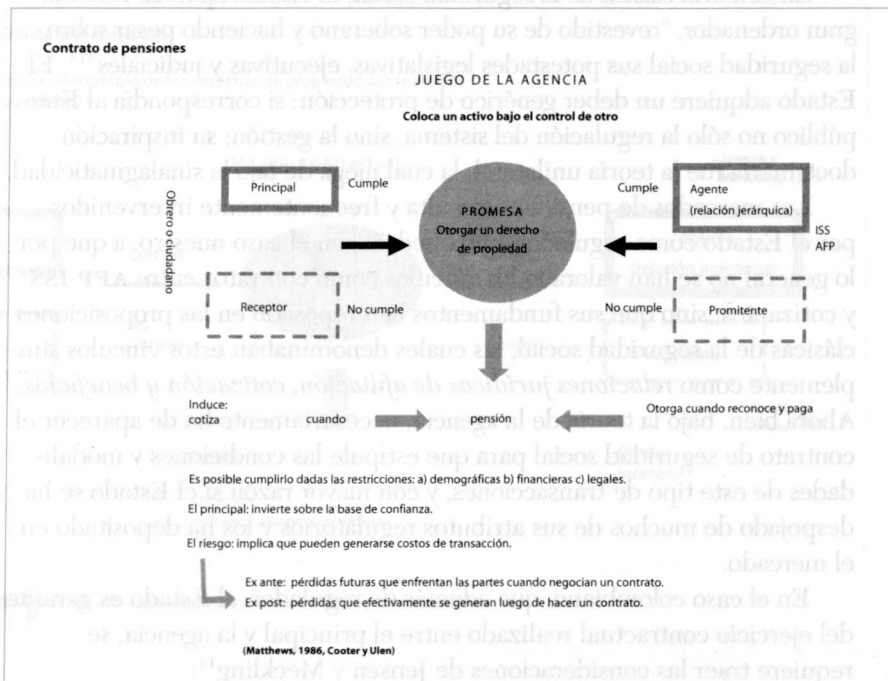
En el caso colombiano, que además de regulador, el Estado es garante del ejercicio contractual realizado entre el principal y la agencia, se requiere traer las consideraciones de Jensen y Meckling¹⁴:

Definimos la relación de agencia como un contrato bajo cuyas cláusulas una o más personas (principal/es) contratan a otra persona (agente) para que realice determinado servicio en su nombre, lo que implica cierto grado de delegación de autoridad en el agente. Si ambos contratantes son maximizadores de utilidad, existen buenas razones para pensar que el agente no actuará siempre en el mejor provecho del principal. En tal sentido, el principal puede limitar la desviación del agente de la búsqueda de sus intereses (del principal), estableciendo incentivos adecuados para éste (el agente), o incurrir en costos de control, diseñados para acotar las acciones desviacionistas del agente. Además, en ciertas situaciones será provechoso para el agente invertir recursos (costos de fidelidad, estipulada ésta contractualmente) que garantizarán que no tomará decisiones que perjudiquen al principal o en su defecto asegurarán que el principal será compensado en caso de que tome tales decisiones.

Estas estrategias suponen beneficios de credibilidad para el sistema mismo y, por tanto, para el agente, constituyéndose en estímulos para la demanda.

13. J. M. Almanza, *Derecho de la seguridad social*, Editorial Paidós, Madrid: 1991, p. 148.

14. Jensen Michel y William Meckling, *op. cit.*, p. 264.



De ahí que los escenarios técnicos intenten explicar los impactos económicos que produce una reforma al sistema pensional (Ley 797/2003) al modificar de forma unilateral por parte de uno de los agentes, las condiciones, los costos y los precios de la prestación económica.

Para una mejor comprensión de este marco conceptual es preciso aproximarse a la formulación de un modelo explicativo que nos permita ver la tensión que se presenta en la relación y su posible resolución. Los conceptos centrales de este modelo son: las partes del contrato: el principal (afiliado), agente (fondo de pensiones); costos para acceder a la pensión (cotización); prestación económica (pensión, cuyo valor es el precio de la pensión); tiempo para recibir la pensión (tiempo de cotización); tiempo durante el cual se percibe la prestación (tiempo de disfrute, que para este modelo corresponde a un promedio de 20 años) y los escalares que definen el valor de la pensión: ingreso base de cotización, cuyo porcentaje representa el esfuerzo; ingreso base de liquidación, cuyo porcentaje representa el valor de los beneficios.

II Regulación: alteración del contrato

En su propósito

La reforma pensional (Ley 797/2003 y Ley 860/2003), modifica las

reglas de juego o condiciones establecidas entre el agente, los administradores de fondos de pensiones o ISS que otorga la pensión y el principal, afiliado cotizante a un fondo de pensiones.

Este cambio surge como respuesta a los desequilibrios del modelo dual, pues el Estado no podía continuar solventando subsidios, a través de transferencias, al régimen de prima media; además, debido al déficit fiscal, era imposible seguir garantizando las pensiones mínimas para el régimen de capitalización.

Frente a este gran déficit, llamado en términos de regulación *eficiencia perdida*, el Estado promueve la reforma, cuyo propósito es, al menos, acortar la brecha generada entre los fondos de pensiones y las obligaciones causadas o en proceso de consolidación. En tal sentido, el Estado regulador busca incentivar un mercado con precios libres de subsidio, donde se alcance eficiencia económica; ello conduce a reducir subsidios y a estimular el esfuerzo sobre los aportes para el régimen de cuentas individuales, donde desaparecen las bases de la solidaridad intergeneracional.

Algunas consecuencias de la reforma

Se plantea inicialmente que el Regulador-Estado, a partir de la reforma actual, reduce los estímulos de permanencia de los afiliados en el régimen de prima media, en virtud de que al reducir su utilidad máxima, genera mayores esfuerzos por parte de los afiliados para aumentar el monto de la pensión, y tiene poco efecto fiscal al no garantizar el equilibrio económico del sistema pensional.

A partir de la modificación de las reglas de juego pactadas, y considerando la existencia de fallas de mercado en la estructura de pensiones, el Regulador ha propuesto profundizar un sistema pensional cuyas características se correlacionen con un mercado libre, a largo plazo, de competencia perfecta, con el fin de equilibrar; por un lado, los beneficios y costos que el principal asume, en cuanto a permanencia y fórmulas de liquidación (prestación que se promete); y por otro, el flujo de recursos destinados por el Estado para equilibrar el sistema, considerando que éste es quien se hace garante de los costos de transición, de la deuda pensional, de los subsidios de cotizaciones, del programa de auxilios para los ancianos indigentes y del valor del bono pensional, que aportan los afiliados al régimen de prima media que se movilizan hacia el sistema de capitalización.

Modelo dual *versus* modelo mercado libre

La Ley 100 de 1993, que abre espacios para movilizar recursos hacia un sistema de mercado, consagra una cotización de 13,5% sobre el ingreso base de cotización (IBC) y un porcentaje adicional de 1% para quienes devenguen 4 ó más salarios mínimos.

Establece así mismo un porcentaje mínimo que se aplica sobre la base de liquidación (salario base) para obtener el monto de la pensión de vejez.

Este porcentaje mínimo es de 65% y se logra con 1.000 semanas de cotización; se incrementa en un 2% por cada 50 semanas adicionales a las 1.000 y en un 3% por cada 50 semanas adicionales a las 1.200; se llega así a un porcentaje máximo del 85%. De esta manera, el modelo formal para determinar la utilidad, o beneficio en términos de seguridad social, de un afiliado al sistema, se estipula así:

$$Utilidad_{00} = \left[\left[65 + \left(\frac{m-1.000}{50} \right) * 2 + \left\{ \left(\frac{m-1.200}{50} \right) * 3 - \left(\frac{m-1.200}{50} \right) * 2 \right\} I_a \right] * salariomín * s \right] - \{ salariomín * s (13,5 + i_s) \}$$

Donde s indica el número de salarios mínimos devengados y m , el número de semanas cotizadas, siendo múltiplo de 50.

$$I_a = 1 \text{ si } s \geq 4$$

$$0 \text{ si } s < 4$$

$$I_m = 1 \text{ si } m > 1.200$$

$$0 \text{ si } m \leq 1.200$$

$$I_b = 1 \text{ si } s \geq 16$$

$$0 \text{ si } s < 16$$

donde $m \leq 1.400$ e $I_a = i_a$

Si $m > 1.400$, entonces m se hace igual a 1.400 para el modelo.

La Ley 797/2003 y la Ley 860/2003 establecen un incremento de 1 punto porcentual en el monto de cotización a partir de 2004, y el porcentaje sobre el ingreso base de liquidación (IBL) para establecer el monto de la pensión de vejez se calcula:

$$r = 65,5 - 0,5 s$$

$$\text{donde: } r = \text{IBL}$$

Para semanas adicionales a las 1.000 se mantiene tal como lo establece la Ley 100/1993 para los años 2003 y 2004; a partir del año 2005 se unifica en 1,5% el incremento por cada 50 semanas adicionales, lo cual se refleja en la ecuación de maximización utilizada para el año 2005, de esta forma:

$$Pensión_{797} = \left[r + \left(\frac{m - m_{1n}}{50} \right) * 1,5 \right] * salariomín * s$$

Cotización₇₉₇ = salario mín * s * % de cotización

Así, la utilidad para un afiliado al sistema pensional es:

$$Utilidad_{797} = \left[\left[r + \left(\frac{m-1.000}{50} \right) * 2 + \left\{ \left(\frac{m-1.200}{50} \right) * 3 - \left(\frac{m-1.200}{50} \right) * 2 \right\} I_a \right] * salariomín * s \right] - \{ salariomín * s (14,5 + I_s) \}$$

Estímulos y desestímulos resultantes de la reforma

La reforma modifica el estímulo para que permanezca el afiliado en el sistema, modificando el porcentaje de liquidación, así: por cada 50

semanas adicionales de cotización se incrementará 1,5% el porcentaje de liquidación hasta las 1.800 semanas, teniendo como porcentaje máximo de liquidación el 80% para cualquier salario devengado.

Además, a partir de 2004 la cotización se incrementó en 1 punto porcentual, y 0,5% más en el 2005. Asimismo, las semanas mínimas para obtener el derecho a la pensión también se aumentan gradualmente, hasta llegar a un mínimo de 1.300 semanas en el 2015.

Estos desestímulos para el afiliado –cotizante– inducen la búsqueda de un equilibrio entre el tiempo de cotización y el porcentaje de liquidación, situación que impacta las finanzas del Estado; además, manifiesta la necesidad de que el afiliado cotizante maximice los beneficios obtenidos (utilidad) por su permanencia en el sistema, considerando las restricciones que la ley le impone.

Sería oportuno, entonces, evaluar si la relación inversa entre la cotización y el monto de la pensión genera incentivos de elusión y, por tanto, disminución de capacidad financiera.

III Implicaciones del nuevo modelo

Como en el régimen de ahorro individual los precios tienden a ser libres de subsidio, el Regulador pretende llegar a un modelo de mercado de pensiones de competencia perfecta; de ahí que la reforma induce una ruptura e invierte la tendencia previa: reduce los beneficios en términos macroeconómicos y microeconómicos, haciendo que el nivel de porcentaje de liquidación correspondiente a la pensión sea inversamente proporcional al salario.

La perspectiva del Regulador impone las restricciones presupuestales, en virtud de que es la ley la que determina los parámetros bajo los cuales los afiliados realizan su flujo de caja y pueden establecer el tiempo de cotización que maximizaría sus beneficios. Considerando que el criterio establecido aquí es esencialmente de caja, el ejercicio hace explícito que el resultado es una solución de esquina, donde los agentes establecen el número óptimo de semanas que cotizan y parametrizan su nivel de salarios y las determinaciones del marco regulatorio; es decir, este modelo de maximización de utilidades presenta un análisis referente al beneficio máximo pensional (utilidad) que corresponde al mayor nivel de pensión posible, alcanzado de acuerdo con el nivel de ingresos (salarios) y el valor cotizado como afiliado-cotizante en el sistema.

El modelo maximiza la utilidad respecto a m = número de semanas cotizadas.

El beneficio, naturalmente, depende de otras variables, que no han sido incluidas en esta presentación, como la preferencia por ocio de los agentes y su valoración por el consumo adicional que obtiene con los ingresos excedentes provenientes de reducir su tiempo de disfrute, es decir,

su tasa de remplazo. Las variables restantes se asumen como dadas por el afiliado, ya que sobre las mismas no tiene control, como el ingreso base de liquidación, el ingreso base de cotización y el porcentaje de cotización.

Este modelo presenta los siguientes resultados preliminares:

En el caso de un (1) salario mínimo, el máximo beneficio (% de liquidación máximo) es de 71%; para cuatro (4) salarios mínimos es de 69,5%; para dieciséis (16) salarios es de 63,5% y para veinte (20) salarios mínimos es de 61,5%. Para lograr ese máximo beneficio, respecto a cada nivel de salario, se requieren 1.150 semanas de cotización para el año 2004; para el 2005, 1.250 semanas y para el 2015, 1.500 semanas.

TABLA 1
Maximización del porcentaje de liquidación sobre semanas cotizadas.
Un salario mínimo

Semanas	2004	2005	2015
1.000	65		
1.050	67	65	
1.100	69	66,5	
1.150	71	68	
1.200	73	69,5	
1.250	76	71	
1.300	79	72,5	65
1.350	82	74	66,5
1.400	85	75,5	68
1.450	85	77	69,5
1.500	85	78,5	71
1.550	85	80	72,5
1.600	85	80	74
1.650	85	80	75,5
1.700	85	80	77
1.750	85	80	78,5
1.800	85	80	80

Fuente: Encuesta continua de hogares. Dane 2004.

Se observa cómo el porcentaje de liquidación, con las mismas semanas cotizadas, guarda una relación decreciente con el número de salarios mínimos. Así, para cada número de salarios y según el año de liquidación de la pensión, hay un número de semanas cotizadas para el cual no se justifica continuar la cotización ya que el porcentaje de liquidación no se incrementa; de esta manera se identifican los tiempos máximos de cotización correspondientes a cada nivel de salario.

IV Perfiles del agente y del principal en el sistema general de pensiones

El sistema general de pensiones cuenta en la actualidad con 11.418.595 afiliados, que frente a la población económicamente activa (20.345.338¹⁵) representa el 56,12%.

La entrada en vigencia de la Ley 100 propició un cambio en la percepción del ciudadano frente a la seguridad social; la ganancia neta en

15. Fuente: Encuesta Continua de Hogares. Dane 2004.

términos de nuevos afiliados al sistema es de 7.993.609, lo cual indica que el sistema general de pensiones ha provisto incentivos para la afiliación. El porcentaje de activos con base en la cobertura es del 49%.

Actualmente, la mitad de los afiliados al sistema se encuentra en el régimen de prima media, lo cual refleja que ambos regímenes presentan ventajas y desventajas comparativas, y cuya escogencia depende de cada situación particular. En cuanto a escala salarial, el 79% de los afiliados al sistema general de pensiones devengan menos de dos salarios mínimos; no hay evidencia para concluir que existe relación entre la preferencia de afiliación a algún régimen y el salario. El 44% de los afiliados tiene menos de 35 años y el 71% de ellos se encuentran afiliados a los fondos de ahorro individual.

En un solo año –1995– las administradoras de fondos de pensiones experimentaron un fuerte incremento en sus afiliados. En el resto de los años su crecimiento medio anual fue del 14,5%.

TABLA 2
Número de afiliados en cada régimen

Año	Ahorro individual		Prima media		Total Afiliados
	Afiliados	Participación	Afiliados	Participación	
1993		0%	3.424.986	100%	3.424.986
1994	991.620	21%	3.623.685	79%	4.615.305
1995	1.710.865	34%	3.287.738	66%	4.998.603
1996	2.032.405	32%	4.291.863	68%	6.324.268
1997	2.494.363	36%	4.505.778	64%	7.000.141
1998	2.908.633	39%	4.645.763	61%	7.554.396
1999	3.443.323	43%	4.554.118	57%	7.997.441
2000	3.954.007	47%	4.471.920	53%	8.425.927
2001	4.336.379	49%	4.503.024	51%	8.839.403
2002	4.715.948	51%	4.532.623	49%	9.248.571
2003	5.213.023	48%	5.666.970	52%	10.879.993
2004	5.747.396	50%	5.671.199	50%	11.418.595

Fuente: Asofondos. Cálculos propios.

A partir de la Reforma Pensional incorporada en la Ley 797 de 2003, el Seguro Social experimentó un fuerte incremento en sus afiliados, el cual correspondió al 25,5% en el 2003.

Durante los últimos ocho años hubo un movimiento de 1.797.021 afiliados desde el ISS hacia las administradoras de fondos de pensiones, lo cual equivale a un promedio anual de 225.000 afiliados desplazados. Esta movilidad se fue reduciendo, debido a que el Régimen de Ahorro Individual se consolidó en el mercado, *v. gr.*, el desplazamiento de afiliados correspondiente al año 2001 equivale al 2% del número de afiliados que se han trasladado a los fondos privados en el lapso de 1997 a 2004.

La afiliación al sistema general de pensiones clasificada por grupo étnico refleja una mayor preferencia por parte de los menores de 35 años de pertenecer a las administradoras de fondos de pensiones, fondos privados, que al ISS, sector público. Esta situación aparece como consecuencia de

TABLA 3

Desplazamiento de afiliados

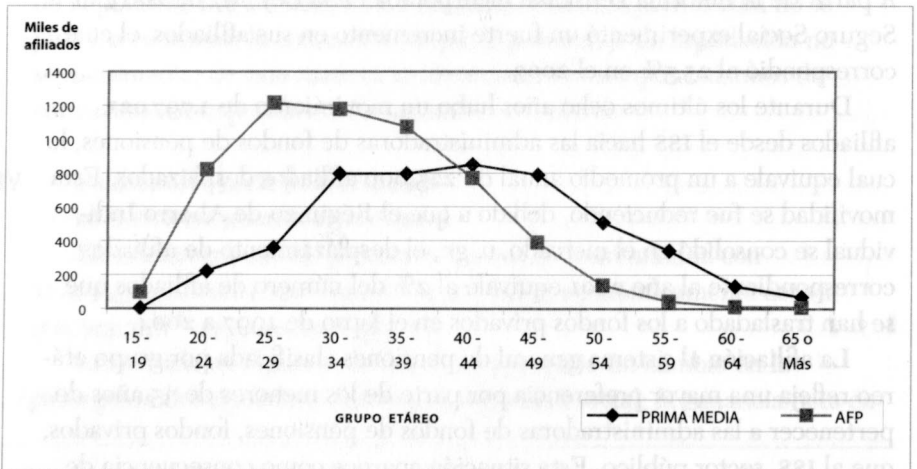
Año	Acumulado de afiliados	Desplazamiento por año
1997	1.146.776	1.146.776
1998	1.402.083	255.307
1999	1.594.376	192.293
2000	1.701.438	107.062
2001	1.743.270	41.832
2002	1.750.580	7.310
2003	1.750.580	-
2004	1.797.021	46.441

la reforma realizada al sistema pensional mediante la Ley 100 de 1993, al permitir la posibilidad de obtener el derecho a pensión para quien se vinculara al régimen de ahorro individual antes de la edad exigida para los que continuaran en el régimen de prima media. Así mismo, resultó bastante atractiva la oportunidad de incrementar la mesada pensional a través de aportes adicionales a las cuentas individuales.

No obstante, el Estado colombiano decide imprimirle un nuevo impulso a la reforma pensional establecida en la Ley 100 de 1993 y promulga las leyes 797 de enero 29 de 2003 y 860 del 26 de diciembre de 2003, buscando equilibrar los incentivos para nuevas afiliaciones y para la permanencia de los afiliados ya existentes en cada uno de los regímenes, conservando algunos de los beneficios que favorecían en especial a aquellos afiliados que forman parte del régimen de transición, o que se encuentran vinculados al sistema general de pensiones por mayor tiempo.

Esta situación se observa en la gráfica 1, donde la mayor parte de afiliados al ISS tiene más de 45 años de edad.

GRÁFICA 1 Distribución de afiliados según grupo etáreo

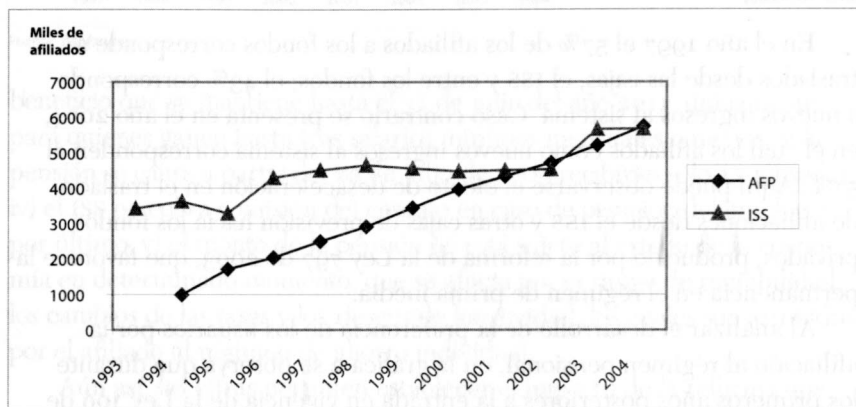


Fuente: Asofondos.

En lo que respecta a distribución salarial, se encuentra homogeneidad en los dos regímenes, debido a que los beneficios de cada régimen no diferencian por asignación salarial.

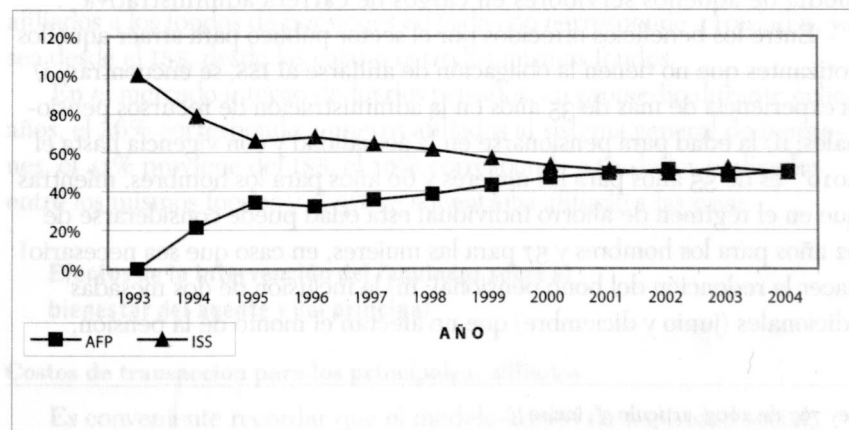
Los afiliados al sistema general de pensiones se encuentran distribuidos uniformemente entre el régimen de prima media y el régimen de ahorro individual; si bien año tras año la preferencia por las administradoras de fondos de pensiones se incrementó, en el último año el ISS no mantuvo la tendencia decreciente, reflejando una leve ganancia en el número de afiliados.

GRÁFICA 2 Preferencia de afiliación de los usuarios



Fuente: Asofondos.

GRÁFICA 3 Participación en el mercado de los regímenes de prima media y ahorro individual



Fuente: Asofondos.

TABLA 4
Movimiento de afiliados

Desplazamiento		Origen de afiliación				
Año	Afiliados	Cajas	Ingreso al sistema	ISS	Traslado entre fondos	% Traslados a Fondos
1996	0					
1997	2.494.363	127.214	1.070.134	1.146.776	150.239	57,1%
1998	2.908.633	141.798	1.132.707	1.402.083	232.045	61,1%
1999	3.443.323	145.863	1.354.960	1.594.376	348.124	60,6%
2000	3.954.007	79.397	1.735.433	1.701.438	437.739	56,1%
2001	4.336.379	78.125	2.017.893	1.743.270	497.091	53,5%
2002	4.715.948	74.986	2.324.332	1.750.580	566.050	50,7%
2003	5.213.023	71.911	2.762.383	1.785.060	593.669	47,0%
2004	5.747.396	67.730	3.277.061	1.793.159	609.446	43,0%

Fuente: Asofondos.

En el año 1997 el 57% de los afiliados a los fondos corresponde a traslados desde las cajas, el ISS y entre los fondos; el 43% corresponde a nuevos ingresos al sistema. Caso contrario se presenta en el año 2004, en el cual los afiliados como nuevos ingresos al sistema corresponden al 57%. Aquí puede observarse el efecto de desaceleración en el traslado de afiliaciones desde el ISS y otras cajas de previsión hacia los fondos privados, producido por la reforma de la Ley 797 de 2003, que favorece la permanencia en el régimen de prima media.

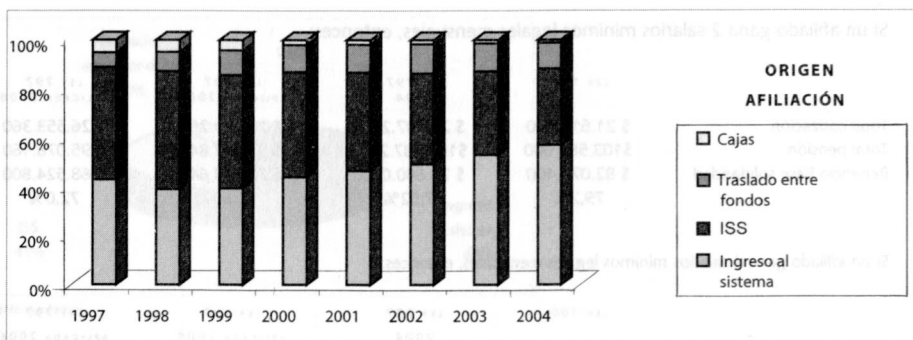
Al analizar el desarrollo de la preferencia de los usuarios por la afiliación al régimen pensional, en la gráfica 2 se observa que durante los primeros años posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 existe favoritismo para cotizar a las administradoras de fondos de pensiones debido a los estímulos que éstas ofrecen a sus afiliados, el cual es contrarrestado por los incentivos normativos contemplados en la reforma pensional establecido en la Ley 797 de 2003, al establecer de forma obligatoria la afiliación, por un lapso de tres años, al ISS, de los servidores públicos que ingresen por primera vez a cargos de carrera administrativa y mantener por el mismo periodo la afiliación al régimen de prima media de aquellos servidores en cargos de carrera administrativa¹⁶.

Entre los beneficios ofrecidos por el sector público para atraer aquellos cotizantes que no tienen la obligación de afiliarse al ISS, se encuentran: i) la experiencia de más de 35 años en la administración de recursos pensionales; ii) la edad para pensionarse en la actualidad y con vigencia hasta el 2010¹⁷ es de 55 años para las mujeres y 60 años para los hombres, mientras que en el régimen de ahorro individual esta edad puede considerarse de 62 años para los hombres y 57 para las mujeres, en caso que sea necesario hacer la redención del bono pensional; iii) la inclusión de dos mesadas adicionales (junio y diciembre) que no afectan el monto de la pensión,

16. Ley 797 de 2003, artículo 3°, inciso 3°.

17. Acto Legislativo 01 de julio 22 de 2005.

GRÁFICA 4 Movimiento de afiliados a los fondos de pensiones



Fuente: Asofondos.

beneficio que se mantiene hasta el 31 de julio del año 2011, únicamente para quienes ganen hasta tres salarios mínimos mensuales o menos, si la pensión se causa a partir del 22 de julio de 2005 recibirán sólo 13 mesadas; iv) el ISS no cobra comisión del cesante en caso de cesación del empleo, y, por último, v) el monto de la pensión no está sujeto al estado de la economía en determinado momento, que se afecta por el riesgo de rentabilidad, los cambios de las tasas y los riesgos de longevidad, los cuales son asumidos por el afiliado al régimen de ahorro individual.

Aún así, las cifras permiten establecer el impacto de la reforma que se reglamentó mediante la Ley 797 que entró en vigencia el 29 de enero de 2003 y que afecta directamente a los cotizantes del ISS haciendo más rentable, para quien no pertenece a un régimen de transición, pertenecer a un fondo privado y hacer traslado entre ellos que cotizar en el régimen de prima media.

Mercado interno en el sistema

Las gráficas 5 y 6 muestran que aproximadamente la mitad de los afiliados a los fondos de pensiones en cada año corresponde a traslados, ya sea desde el ISS, desde las cajas o entre los mismos fondos.

En el mercado interno de fondos privados, en promedio durante ocho años, el 46% corresponde a nuevos afiliados al sistema general de pensiones, el 41% proviene del ISS, el 10% corresponde a traslados realizados entre los mismos fondos y el 3% se encontraba afiliado a las cajas.

V Efectos de la intervención del regulador sobre el bienestar del agente y del principal

Costos de transacción para los principales: afiliados

Es conveniente recordar que el modelo clásico de seguridad social, prima media con prestación definida, se fundamenta en los principios de

TABLA 5
Costos para el sector público-regulador y agente
(Cálculos a precios constantes de 2003)

Si un afiliado gana 2 salarios mínimos legales mensuales, entonces:

	LEY 100	LEY 797 2004	LEY 797 APLICADA 2005	LEY 797 APLICADA 2006
Total cotización	\$ 21.513.600	\$ 23.107.200	\$ 25.099.200	\$ 26.553.360
Total pensión	\$103.584.000	\$102.787.200	\$ 97.647.840	\$ 95.078.160
Beneficio Base solidaridad	\$ 82.070.400	\$ 79.680.000	\$ 72.548.640	\$ 68.524.800
	79,2%	77,52%	74,3%	72,0%

Si un afiliado gana 4 salarios mínimos legales mensuales, entonces:

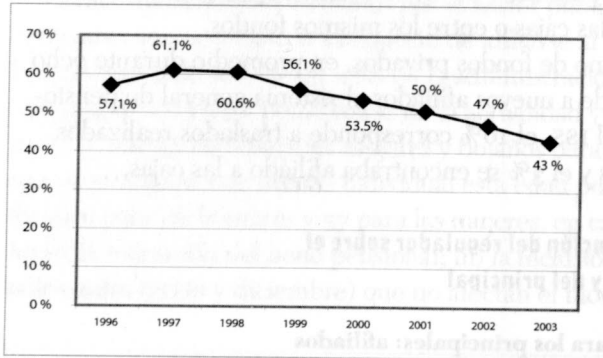
	LEY 100	LEY 797 2004	LEY 797 APLICADA 2005	LEY 797 APLICADA 2006
Total cotización	\$ 46.214.400	\$ 49.401.600	\$ 53.544.960	\$ 55.218.240
Total pensión	\$207.168.000	\$202.387.200	\$192.267.840	\$187.208.160
Beneficio Base solidaridad	\$160.953.600	\$152.985.600	\$138.722.880	\$131.989.920
	77,7%	75,6%	72,1%	70,5%

Si un afiliado gana 16 salarios mínimos legales mensuales, entonces:

	LEY 100	LEY 797 2004	LEY 797 APLICADA 2005	LEY 797 APLICADA 2006
Total cotización	\$184.857.600	\$200.156.160	\$216.857.088	\$228.872.832
Total pensión	\$828.672.000	\$733.056.000	\$696.403.200	\$678.076.800
Beneficio Base solidaridad	\$643.814.400	\$532.899.840	\$479.546.112	\$449.203.968
	77,7%	72,7%	68,8%	66,2%

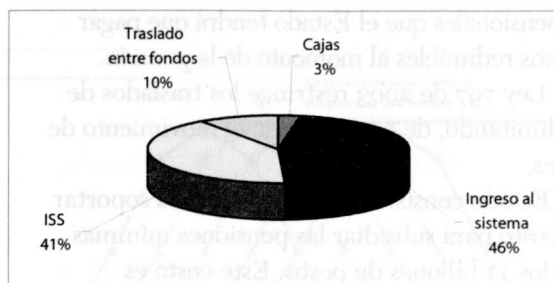
Fuente: Cálculos propios.

GRÁFICA 5 Proporción de afiliados a los
fondos debido a traslados



Fuente: Asofondos

GRÁFICA 6 Origen de afiliación a los fondos privados de pensiones



Fuente: Asofondos

la solidaridad intergeneracional. Ahora bien, el impacto económico para los afiliados, debido a la modificación de las reglas de juego, puede verse con más claridad a través de unos ejemplos prácticos, calculados con base en el modelo planteado antes y para lo cual se toman tres escenarios: para 2, 4 y 16 salarios mínimos devengados¹⁸.

El total de la pensión se calcula sobre el supuesto de disfrute promedio de 20 años, y aplicando un porcentaje de cotización de 13,5%, de conformidad con lo establecido en la ley para el año 2003. El beneficio se entiende, en régimen de prima media, como el procedente de la solidaridad intergeneracional, que incorpora un porcentaje subsidiado. Los cálculos están realizados a valor presente del año 2003.

Al Estado, al agente y al regulador garante les corresponde responder por el sistema antiguo, es decir, por los pasivos pensionales, los regímenes exceptuados y los regímenes especiales. En tal sentido, el pasivo pensional llega a la suma de 365 billones, del año 2000, del cual el 70% corresponde a los sistemas reformados (145,6 billones) y exceptuados (109 billones) del sector público. El 30% restante corresponde a prima media, ISS, según datos presentados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el debate ante el Congreso.

El FMI ha asegurado que el impacto económico de esta reforma asciende a 90,6 billones del año 2000. Es decir que, en términos del pasivo pensional, la reforma solucionaría sólo el 25% del problema; ello explicaría el nuevo proyecto de acto legislativo 127-04 que se aprobó en el Congreso, en la legislación anterior, pero que en el transcurso de los debates sufrió muchas modificaciones; sus efectos fiscales importantes se ven a mediano plazo.

También debe responder económicamente por los bonos originados en los traslados de los beneficiarios del seguro social a los fondos. Según datos

18. Para efectos del ejercicio los salarios se toman a precios del 2003.

del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, si un bono pensional promedio asciende a 50 millones y se trasladan 1.700.000 afiliados del ISS al sector privado, se generarían bonos pensionales que el Estado tendrá que pagar por cerca de 85 billones de pesos redimibles al momento de la pensión.

Frente a esta situación, la Ley 797 de 2003 restringe los traslados de régimen de tres a cinco años limitando, de esta manera, el movimiento de recursos por bonos pensionales.

Una tercera carga para el Estado consiste en la garantía para soportar las pensiones mínimas, cuyo costo para subsidiar las pensiones mínimas en los fondos privados llega a los 11 billones de pesos. Este costo es abordado por la Ley 797 de 2002 mediante la creación de un fondo de garantías de pensión mínima del RAI (Art. 14) que se alimenta con el 1% del IBC de quienes ganen más de 4 salarios mínimos y quienes ganen más de 16 salarios mínimos que oscilan entre 0,2% y 1%, más el aporte de los pensionados. Entonces, del 13,5% de cotización en el RAI, se destina: 10% para cuentas individuales, 0,5% para el Fondo de Garantías de Pensión Mínima (RAI) y 3% para gastos de administración. Los incrementos en la cotización (RAI) se destinan como sigue: los del 2004 al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y los del 2005 a las cuentas individuales. Las cifras se revisarán cada cinco años para determinar si se envía al fondo o a las cuentas individuales.

El Estado también responde por la financiación de la pensión mínima en el régimen de prima media, contra los recursos del fondo de solidaridad pensional, subcuenta de subsistencia y por los subsidios a las cotizaciones y al régimen de asistencia.

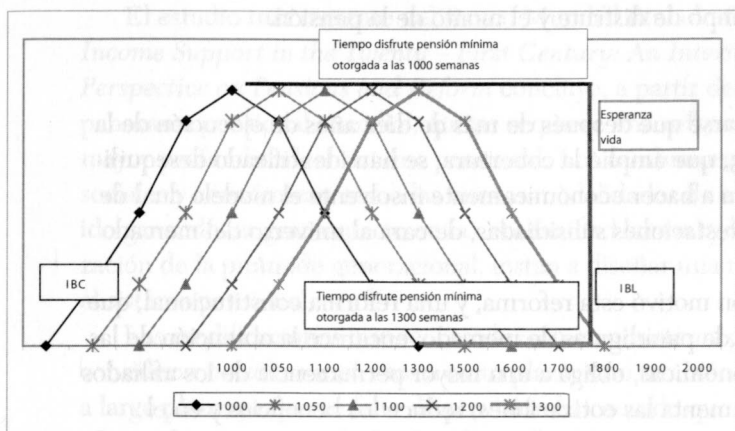
En las actuales condiciones de pensionamiento del ISS y suponiendo una tasa de interés real del 5%, el porcentaje de pensión que se cubre con los aportes es muy bajo; en consecuencia, el Estado debe respaldar subsidios que serán financieramente insostenibles. Por ejemplo, para 1.000 semanas de cotización, el porcentaje de la pensión cubierto con cotizaciones es de 24%, por lo que el subsidio del Estado es de 41% (porcentaje de liquidación de 65%); para 1.400 semanas, el primer porcentaje correspondería a 36% y el segundo a 49% (porcentaje de liquidación del 85%).

La Ley 797/2003, frente al particular, prescribió los requisitos para acceder a la pensión de vejez, a saber: haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. A partir del 1° de enero del año 2010 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años para la mujer y sesenta y dos (62) años para el hombre, además de haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo.

A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se aumentará en 25 cada año, hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015.

A partir de 2004, el monto mensual de la pensión de vejez será

GRÁFICA 7 Desplazamiento de las curvas de cotización y beneficio pensionales por efectos de la reforma



un porcentaje que oscilará entre el 65% y el 55% del ingreso base de liquidación de los afiliados, en forma decreciente en función de su nivel de ingresos calculado con base en la fórmula señalada.

A partir del 2005, por cada 50 semanas adicionales a las mínimas requeridas, el porcentaje se incrementará en un 1,5% del ingreso base de liquidación, llegando a un monto máximo de pensión entre el 80% y el 70,5% de dicho ingreso, en forma decreciente en función del nivel de ingresos de cotización, calculado con base en la fórmula establecida.

El valor total de la pensión no podrá ser superior al 80% del ingreso base de liquidación ni inferior a la pensión mínima.

En la gráfica 7, cada curva indica el comportamiento del tiempo cotizado *versus* el tiempo de disfrute de pensión; para tal efecto, se tiene en cuenta el incremento del número mínimo de semanas de cotización. La parte izquierda de cada curva representa la cotización realizada al sistema general de pensiones; alcanzar su valor máximo implica reunir los requisitos para disfrutar la pensión mínima de vejez.

Así, la primera línea indica que la pensión mínima se adquiere a las 1.000 semanas, como lo establecen la Ley 100 y la Ley 797/03 hasta el año 2004; esto equivale a un disfrute de 1.000 semanas hasta llegar a la edad tope de esperanza de vida. La última línea indica que la pensión empieza a disfrutarse a las 1.300 semanas de cotización, según lo establece la Ley 797 para el año 2015, y se logra un disfrute aproximado de 700 semanas hasta llegar a la esperanza de vida actual. Las líneas intermedias indican un inicio de disfrute de 1.050, 1.100 y 1.200 semanas, respectivamente.

En correspondencia, las modificaciones realizadas por la Ley 797 representan un costo para el afiliado, ya que al incrementar el monto

de la cotización, así como el número mínimo de semanas para adquirir la pensión de vejez, y establecer el porcentaje sobre el ingreso base de liquidación en forma decreciente, en función del nivel de ingresos, se disminuye el tiempo de disfrute y el monto de la pensión.

Apuntes finales

Puede afirmarse que después de más de diez años de ejecución de la Ley 100 de 1993, que amplió la cobertura, se han identificado desequilibrios que tienden a hacer económicamente insolvente el modelo dual de pensiones con prestaciones subsidiadas, de cara al universo del mercado laboral.

Esta situación motivó esta reforma, y una reforma constitucional, que bajo la inclusión de paradigmas de mercado, encarece la obtención de las prestaciones económicas, obliga a una mayor permanencia de los afiliados en el sistema, aumenta las cotizaciones, reduce los beneficios y en el horizonte del 2010 termina con el régimen de transición.

La reforma pensional crea nuevas reglas de juego e instituciones para ampliar los niveles de competencia entre el régimen de prima media y el de capitalización; desestimula el sistema público y trata de nivelar el precio de la prestación entre los dos regímenes; sin embargo, genera costos adicionales para el Estado. La intervención del Regulador afecta básicamente el sistema público, sobre el supuesto de reducir el déficit fiscal y la deuda pensional; ello implica estimular el régimen de capitalización en un futuro y crear un mercado de pensiones con precios libres de subsidios. No obstante, es preciso evaluar, bajo los parámetros de la teoría del bienestar, el impacto que esta modalidad genera sobre los afiliados.

Una lección significativa para futuras reformas, de cara a la estructura de la norma, es que debe incorporar criterios de *focalización de la solidaridad*; este énfasis induciría la eliminación de regímenes preferenciales y un redireccionamiento de los subsidios hacia poblaciones altamente vulnerables.

El impacto sobre el déficit fiscal es insuficiente, lo cual pone a la orden del día nuevas reformas al sistema pensional en el futuro inmediato; puede preverse, como lo señala la Ley 797/2003, que éstas harán más costosas las prestaciones y los beneficios se reducirán aún más. Sin embargo, es preciso tener presente que la eficiencia económica no difiere con los principios de la seguridad social, construida sobre la solidaridad intergeneracional, la cual ha sido el faro de los sistemas pensionales en los países de Occidente. Incluso frente a esta “carrera” de reformas que van a revertir las tendencias de cobertura, bien valdría la pena evaluar si lo que necesita Colombia es darle entrada al régimen pensional mixto que permite la cohabitación de los componentes de solidaridad básica con las estructuras del mercado.

La reforma del contrato no supera los problemas de la agencia a corto plazo para el principal, quien se verá reducido, ni para el agente, quien será premiado desde una óptica fiscal.

El estudio más reciente del Banco Mundial titulado *Old – Age Income Support in the Twenty – First Century: An International Perspective on Pensions and Reform* concluye, a partir del diagnóstico del panorama pensional mundial, que se requiere una reforma urgente, de mayor profundidad, al sistema pensional. Los cambios en las condiciones sociales y económicas, como las nuevas modalidades de empleo que han ido ganando un gran espacio en la cotidianidad laboral y la nueva organización de la pirámide generacional, instan a diseñar una reforma urgente al sistema pensional.

Las modificaciones que se introduzcan en el sistema pensional deben considerar no sólo sus efectos a corto plazo, sino también las afectaciones a largo plazo, ya que su falta de previsión ha causado que las reformas efectuadas no operen de forma adecuada y permanente. El informe propone una combinación de elementos públicos y administrados y capitalizados a título privado, para resolver el problema de pensiones. Para sostener los sistemas vigentes sería necesario recortar el gasto público en áreas como la salud y la educación o reducir radicalmente las pensiones de las generaciones futuras de personas mayores.

Aunque no puede decirse que existe una solución universal que permita establecer un sistema de pensiones eficaz, el estudio del Banco Mundial recomienda el modelo denominado de “pilares múltiples”¹⁹ como el más adecuado para ser la mejor solución a la reforma de pensiones. *Este modelo se define por el hecho de que cada pilar es un sistema puro, diseñado en forma independiente y no integrada*²⁰.

Tradicionalmente, se identifican tres pilares en la política pensional, que se caracterizan por la forma en que interviene el Estado, ya sea mediante una prestación directa, una obligación regulada o un incentivo.

Los programas del primer pilar logran su financiamiento a través del Estado y se presentan, por lo general, con las modalidades de pensión asistencial, pensión mínima, pensión universal financiada con contribuciones y pensión universal financiada con impuestos. Allí se busca fortalecer la existencia y la permanencia de un mercado que proporcione servicios de ahorro y seguros.

El segundo pilar está caracterizado porque busca aliviar la imprevisión reglamentando la destinación de cierto porcentaje del ingreso de los tra-

19. Pilar cero, no contributivo; primer pilar, sistema contributivo; segundo pilar, obligatorio; tercer pilar, voluntario; cuarto pilar, fuentes extraordinarias.

20. Salvador Valdés, en *Políticas y mercados de pensiones*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2002, p. 80.

bajadores a fórmulas de ahorro. Los principales elementos que conforman los programas de este pilar son: el beneficio que se obtiene, el método de financiación, las estrategias para superar los riesgos que se presenten, la garantía de protección en la vejez, la posibilidad de hacer entrega de los valores a empresas del sector público o privado y, finalmente, los incentivos ofrecidos.

El tercer pilar difiere del segundo en que los incentivos fiscales propuestos se aplican a la proporción de ingresos que se destinen al ahorro voluntario. Dicho ahorro puede realizarse de forma individual, de forma colectiva a través del empleador y de forma colectiva a través de negociaciones entre empleadores y trabajadores del sector industrial.

El gran reto es proponer un sistema que combine de la mejor manera estos pilares de forma que sea eficiente y eficaz al generar las mesadas de jubilación, sin dejar de lado la concepción del ahorro.

Incentivar el ahorro, sacrificando el consumo presente, no es tarea fácil, en especial en una población en la que los índices de pobreza y el escaso conocimiento de manejo de finanzas conducen a que la necesidad de ahorrar se evidencie a partir del umbral de la edad mayor, por encima de los 40 años, y se materialice a través de la regulación, como es el caso de las pensiones y cesantías²¹.

Por fortuna, en América Latina tenemos diversidad de sistemas de seguridad social que facilitan la evaluación de otras alternativas y la identificación al interior de ciertas falencias y fortalezas que le permiten superar las restricciones.

A partir del fortalecimiento del análisis pensional por medio de la incorporación de la teoría de la agencia se identifican nuevos roles en la contratación (como importante mecanismo de integración entre agente y principal), en los derechos adquiridos (que pasan del escenario clásico civilista a un sistema de instituciones jurídicas de la seguridad social) y en la relación agente-principal (con correlaciones cada vez más altas). Los resultados obtenidos conducen a abordar el estudio de la reforma bajo una nueva óptica, la cual replantea la situación clásica del seguro civil, con la incorporación, ahora, de escenarios gobernados por la orientación de instituciones jurídicas.

FECHA DE RECEPCIÓN: 18 / 08 / 2005
FECHA DE APROBACIÓN: 07 / 10 / 2005

21. Estudio Universidad de los Andes – Anif. 2005.