

## Reforma pensional

*Ulpiano Ayala*<sup>1</sup>

Asesor Ministro de Hacienda

### Introducción

En esta conferencia trataré algunos de los principales temas de controversia respecto a la reforma pensional: el régimen financiero, las pensiones básicas y la solidaridad, el aumento y distribución de las cotizaciones, el costo fiscal de un cambio de régimen, los papeles estatal y privado; la integración del sector público a un régimen y sistema pensional unificado y la extensión de cobertura más allá del sistema contributivo, en especial la relativa a la protección de los pobres contra el riesgo de invalidez, vejez y muerte.

La presentación será estructurada alrededor de la pro-

puesta de sustituir el actual sistema por otro basado en la capitalización individual de fondos, manejados por administradores que compiten entre ellos, con garantía estatal para una pensión mínima, estricta regulación pública de un manejo privado de fondos del público, instrumentos fiscales para asumir el costo de la transición, integración del sector público al sistema de ahorro de previsión social, y con un complemento no contributivo de protección de los pobres contra riesgos de invalidez, vejez y muerte.

La propuesta oficial inicial presentada a la Comisión Constitucional para la reforma de la seguridad social el pasado 18

<sup>1</sup> Las opiniones presentadas son personales y no comprometen al Gobierno ni al Ministerio.

de noviembre, tiene en esencia estas características, pero con mayor gradualidad que la discutida acá, en lo que atañe a la transición hacia un sistema de este tipo y usando para ello algunos instrumentos para fiscales temporales.

### **Régimen financiero: capitalización individual frente a reparto y a esquemas complementarios**

La característica principal de la propuesta sometida a consideración es la de sustituir el régimen pensional actual por otro basado en la capitalización individual.

Por supuesto, implica reemplazo del esquema basado en el reparto simple en que ha caído el Instituto de Seguros Sociales, y del fundado en aportes presupuestales, vigente en la mayor parte del sector público. Difiere también de los esquemas, en los cuales los fondos de pensiones por capitalización sean comple-

mentarios a un sistema básico de reparto, que se encargará de un primer nivel de pensiones.<sup>2</sup>

Argumentos en pro de la capitalización individual

1. Mejores pensiones por capitalización que por reparto, en relación con las contribuciones.<sup>3</sup>

2. Prevenir la vulnerabilidad demográfica del reparto con la suficiente anticipación.

3. Disponer de un superávit para financiar inversión y con ello elevar el capital y la productividad de la economía, con lo cual además, se superan los efectos adversos sobre el empleo que tendría el aumento de las tasas de cotización al nivel necesario.

4. Eliminar incentivos para evasión, afiliación selectiva y subdeclaración, porque se sustituye la contribución - impuesto por otra que es ahorro individual.

5. Aumento neto del ahorro por la elección de cotizaciones, hecha posible por el cambio de régimen, sin reducir la cobertura ni incentivar la evasión.

2 Por brevedad, no me referiré a otra posibilidad que es la de fondos de pensiones organizados por empresas o sectores económicos u ocupacionales y de tipo mandatario o voluntario. En Colombia hay subconjuntos de este tipo (e.g. Ecopetrol y las empresas petroleras, el magisterio), cuya persistencia no se ha cuestionado, excepto cuando no son autofinanciados y pertenecen al sector público. No se ha pensado en ese tipo de fondos como base del sistema obligatorio general pensional.

3 A largo plazo y en lo que es esperable en el futuro, la tasa de interés del mercado de capitales es superior a la suma de las tasas de crecimiento de los salarios y de los afiliados. En los últimos diez años: 7% vrs.  $2 + 2,5 = 4,5\%$ . En estas circunstancias, y a la misma tasa de cotización, son mejores las pensiones bajo capitalización que bajo reparto.

6. Desarrollar el mercado de capitales.

7. Mejorar el manejo macroeconómico, aumentar el ahorro conlleva a evitar el desplazamiento de la financiación del sector privado por el público.

El mantenimiento del régimen de reparto simple del Instituto de Seguros Sociales, implicaría la elevación de la tasa neta de contribución a un 8,2% de los salarios durante el quinquenio 1991-1995, y en los siguientes a 10,1%, 13,3%, 16,1%, 18,8% y 21% entre 2015 y 2020, pasando luego a tasas absurdas, por envejecimiento masivo de la población. A ella debe sumarse otro 1 a 2% para administración y servicios para pensionados, incluidas sus cotizaciones enfermedad general y maternidad.<sup>4</sup>

No habría gran beneficio financiero pero si alto costo inicial social en la reducción de los beneficios pensionales, excepto los casos extremos de ciertas entidades del sector público. El promedio de las pensiones bajo el cual se han hecho las proyecciones que están tras las anteriores

estimaciones de tasas de equilibrio de reparto, es del 1,24 salarios mínimos. Aumentar de inmediato la edad de pensionamiento reduciría en 2% la tasa de cotización dentro de treinta años.

Si se adoptara un esquema complementario, y aun suponiendo que se le liberara del pago de la deuda generada por concepto de las pensiones que ya se están pagando o ya causadas esto sucedería:

1. En la práctica, se impediría desarrollar la capitalización, por la elevación de las contribuciones para reparto y al reducir el tiempo de cotización a los fondos.<sup>5</sup>

2. Se mantendría la falta de incentivos que resultan de disociar los beneficios de las contribuciones.

3. Se eliminarían las ventajas del incremento del ahorro, financiación de inversión, etc.

4. Partiendo de tan baja cobertura, se incentivan comportamientos individuales y políticos de selección adversa y riesgo moral.

4 Si se quisiera volver al sistema financiero con reservas de capitales de cobertura, esto es, prima escalonada para pagar en cada quinquenio los gastos pensionales corrientes y el valor presente más probable de las obligaciones generadas en el periodo, la tasa de cotización requerida por quinquenio evolucionaría así: (1991-1995) 18,1%, 21,4%, 24,5%.

5 La tasa de cotización para pagar una pensión de salario mínimo, sería igual al producto de la razón pensionados/afiliados y el inverso del promedio de salarios base para cotización en unidades de salario mínimo. Ahora sería de (1/1) (1/1,4) = 0,059, pero cuando la razón pensionados/afiliados aumente, en el 2000: (1/6) (1/1,5) = 0,1190, 2020: (1/4) (1/1,8) = 0,130. En ese momento, en el sector público: (1/3) (1/1,8) = 0,185.

5. Se crearía una segmentación social, con un sistema para pobres y otro para los más pudientes.

Por tanto, no es pues siquiera viable mantener el sistema vigente, ni aun rebajando los beneficios. Ello implicaría un aumento de cotizaciones que provocaría desempleo, informalidad e ilegalidad, y por supuesto una enorme evasión que obligaría a aumentar aun más las cotizaciones, o sea caer en un círculo vicioso. Esta apreciación también tiene aplicación a la larga a la propuesta de sistemas complementarios o mixtos con un subsistema básico de reparto para pagar salario mínimo.

### **Pensiones bajo el sistema de capitalización individual y necesidad de garantía estatal de pensión mínima**

¿La tasa de reemplazo lograda por capitalización es del orden del 60%, si la cotización total es de 13%, con 10% para pensiones de vejez, y si la contabilidad real es de 6,5% anual, con fidelidad del 80%, durante treinta años?

Tal tasa de reemplazo y exigencia de plazo de cotización, son a menudo argumentados como demostración de lo costosa que sería la capitalización

y hasta suelen compararse con los beneficios y cotizaciones actuales, para demostrar su insuficiencia.

Las tasas de reemplazo en sistemas de pensiones básicas garantizadas en los países desarrollados se encuentran entre 40 y 60% no entre 75 y 90% como en el Instituto de Seguros Sociales y son a menudo superiores en el sector público. Ello tiene lugar a tasas de cotización para pensiones que son superiores al 10%, frecuentemente entre 15 y 20% del sueldo. Por esto es que en esos países se vienen desarrollando los sistemas complementarios. No pueden sostenerse pensiones con reemplazo superior al 60%, a tasas de contribución total bajo 13%.

El riesgo de insuficiencia de la tasa de reemplazo, es asumible estatalmente pero para los trabajadores de menos recursos. Los trabajadores que permanezcan cerca al salario mínimo no alcanzarían a una pensión del 85% de éste, sino con un complemento. Dada la probabilidad de este evento, con la estructura salarial previsible, es entonces necesaria una garantía de pensión mínima, que debe extenderse también a los riesgos de invalidez y muerte.

Este sería el mecanismo solidario permanente del subsistema de previsión social. Se financiaría del presupuesto nacional. No es necesario ni conveniente que se financie con contribuciones

cobradas como impuesto a la nómina.

La solidaridad es principio constitutivo y constitucional de la seguridad social, pero ello no implica que cada componente y mecanismo del sistema sea solidario. Lo que importa es que el resultado global lo sea. La solidaridad obtenida con impuestos a la nómina tiene costos innecesarios en términos de desempleo, informatización e ilegalidad del empleo, evasión de la seguridad social, pérdida de relación entre contribuciones y beneficios y por tanto en menos incentivos para el ahorro. Por el contrario, el sistema fiscal de tributación general es más progresivo, tiene base más amplia, y no incide en tal forma sobre los mercados de trabajo y de capitales. Por tanto, este es el mecanismo adecuado para la solidaridad.

### **Se requerirá tanto alza de cotizaciones como apoyo fiscal sustancial**

#### **Cotizaciones**

Del análisis anterior se infiere que las contribuciones no podrán ser inferiores al costo de largo plazo de las pensiones y seguros contra invalidez y muerte: esto es 10% + 2,5%, y posiblemente otro 0,5% para manejo, sin

contar la garantía de pensión mínima que se asumiría fiscalmente.

Con contribuciones de este orden (13%), en un sistema de reparto no se alcanzará a pagar el faltante pasado, a partir de dentro de unos ocho años. Y aun pagándolo fiscalmente, las tasas de reparto excederán ese 13% algo más tarde. Esta tasa puede entonces considerarse como representativa de un costo "alternativo", que no debería ser, sobrepasado para evitar que las personas busquen otros medios privados para procurarse pensiones y seguros contra vejez y muerte, o sea para impedir una evasión generalizada.

Las contribuciones para pensiones, páguelas quien las pague directamente, empleador o trabajador, son parte de los salarios, cuyo beneficio se recibe diferido. Por tanto encarecerán el trabajo y sesgan la escogencia de factores hacia el capital. Por ello, el que las paguen solo o mayoritariamente los trabajadores, también eleva los salarios y no podría hacerse sin un aumento en los mismos. Si las pagan sólo o principalmente los empresarios, equivale también al aumento de salarios con su efecto adverso de empleo. Aun más, en la medida que puedan trasladarlo a los precios, lo pagan los consumidores que en gran parte son los trabajadores y por tanto es poco el efecto redistributivo del ingreso que resulte de aumentar la proporción pagada por los empresarios.

Por tanto, el efecto decisivo es el producido sobre el empleo, especialmente en un país con tan alta proporción informal y campesina (60%). Si hay importantes efectos redistributivos de las contribuciones a la seguridad social, son los producidos vía mercado de trabajo, que dependen del nivel y no de la distribución de las cotizaciones.

Colombia, se ha acostumbrado demasiado a la fantasía de pensiones que cuestan 6,5% de los salarios, pero sabemos que no podrán costar menos del 13%. La diferencia es por tanto un menor salario, no percibido así inmediatamente, pero que sí se hace efectiva al momento de retiro, cuando como ahora, ya no haya con qué pagar beneficios que cuestan 13% y más de los salarios.

Como hay que pagar por trabajo que requiere pensiones, es ineludible el incremento de cotizaciones hasta ese nivel, a pesar de su costo en términos de empleo. Hay que hacerlo eficientemente, como ocurre con la capitalización individual. La capitalización hace que la financiación de las pensiones no sólo recaiga sobre el trabajo sino también sobre el capital y por tanto a la larga alivia los incrementos salariales necesarios para ello. Pero también, al procurar temporalmente ahorro disponible para financiar inversión, provee el medio para superar los efectos adversos: aumentando la producción, la capitalización y la productividad.

Ulpiano Ayala

Por tanto, un aumento de cotizaciones como ahorro, permite contrarrestar los efectos adversos sobre el empleo y por esa vía también mejora la distribución del ingreso, mientras como mero impuesto a la nómina para sistema de reparto, no hay compensación y empeora la distribución.

Mientras más pronto se efectúe el incremento y el cambio en el sentido ahorro de las contribuciones, se acelera el necesario efecto positivo ahorro-inversión, y hay que financiarlo. A primera vista podría parecer conveniente cierta gradualidad, pero con ello se desfinanciarían permanentemente las pensiones, o equivalentemente, se pagan menos salarios que los necesarios para lograrlas y por tanto se reducen efectivamente las pensiones pagables.

### Costo y manejo fiscal

El valor presente de las pensiones heredadas en el Instituto de Seguros Sociales (al 5,5% real anual) es de \$6,37 billones, y debería tener reservas adicionales por \$3,3 billones para cumplir con los beneficios garantizados a los actuales afiliados, así como otro billón para antiguos afiliados con derechos parciales adquiridos. Y si el régimen pensional fuera como el del Instituto de Seguros Sociales, esto es sin los actuales sobrebeneficios, serían de \$8,17 billones por pensiones heredadas y \$2,61 billones por beneficios ga-

rantizados a los actuales afiliados.<sup>6</sup>

Al sustituir el sistema actual de reparto del Instituto de Seguros Sociales y de dependencia presupuestal en el sector público, se asumiría entonces un costo fiscal por concepto de:

1. Déficit operacional del subsistema que pague pensiones heredadas o de afiliados mayores, por \$15,54 billones.

2. Bonos de jubilación, que reconozcan los aportes pasados de actuales afiliados o permitan a los mayores completar su ahorro para alcanzar pensiones cercanas a las razonables actuales, por \$5,91 billones, así como,

3. La garantía estatal para completar una pensión mínima.

Los rubros (1) y (2) corresponden a una deuda ya causada e ineludible: si no se pagan fiscalmente, habrá que hacerlo parafiscalmente.<sup>7</sup> El rubro (3) no es

un costo de la reforma como tal, sino del nuevo sistema.<sup>8</sup>

Es preferible el manejo fiscal (al parafiscal) de la deuda que hay que reconocer para enfrentar el problema pensional. La tributación general es más eficiente para pagar la deuda pública, grava más precisamente a quienes se beneficiarían de la reforma, e incorpora la necesaria solidaridad sobre una base más amplia, sin crear los desincentivos alternativos al empleo y al ahorro.

Los recursos fiscales para la reforma no podrían tener uso alternativo para otros bienes, por loables o necesarios que sean, a menos que se pensase en no pagar pensiones o rebajarlas a un grado extremo. El gasto social, que comprende el que sea necesario para extender la cobertura de la seguridad social a la tercera edad pobre o a los que caigan en la pobreza por invalidez o muerte prematura del jefe del hogar, debe hacerse y finan-

6 Estimación indirecta basada en las características de los empleados públicos, registradas en la encuesta nacional de hogares en las diez mayores ciudades, pensiones y razones promedias de afiliados a pensiones del sector público, y con mortalidad como la del Instituto de Seguros Sociales. La pensión media es la actual, 1,9 salarios mínimos, que no será la futura bajo el régimen pensional público vigente.

7 Hay diferencia entre el costo fiscal de la reforma y lo que habría que pagar parafiscalmente, en la medida que la primera contemple ajustes del régimen de beneficios, que o se hagan al mantener el sistema vigente. Como la transición debe hacerse ajustando gradualmente el régimen de beneficios, el ahorro esperable es cifra de segundo orden, si se supone que se homogeneizan las pensiones de los sectores público y privado.

8 Los bonos de jubilación sustituyen a la garantía de pensión mínima para todos los afiliados actuales o a los antiguos afiliados que se incorporan al nuevo sistema. Por tanto, esta garantía comenzará a pagarse a los nuevos afiliados, y por tanto, sólo alcanzará un monto significativo dentro de más de treinta años, cuando ya habrá comenzado a disminuir el gasto correspondiente al déficit operacional y a los bonos de jubilación.

ciarse completamente. El método de financiación del costo fiscal de la reforma debe abrir espacio para estos otros rubros del gasto público social o esencial.

Lo que no sería justificado sería un gasto público para mantener indefinidamente un sistema previsional contributivo y así financiarse sus pensiones. Ello sí restaría recursos asignables para atender otras prioridades del gasto público. El que se lleve a cabo para reformar el sistema pensional, creando otro basado en la capitalización, paga una deuda ya incurrida ineludible y sirve para que a largo plazo precisamente, no se tenga que continuar recurriendo al fisco para sustentar el sistema previsional contributivo.

La suma de los componentes del gasto fiscal, \$21,5 billones, generado por la reforma pensional, no pasará de un máximo de 2% del PIB del monto, que se presentaría dentro de unos 25 a 30 años. Se pagaría en un 95% dentro de un plazo de 40 años, concentrado en un 70% a partir del 2010. Es perfectamente soportable. Su gran dispersión y retardo en el tiempo, aconsejan entonces acudir a financiación temporal mediante endeudamiento público y permiten financiarlo sin recurrir a mayores tributos generales. Entre otras razones, para permitir más gasto temprano de tipo social esencial o para ampliar la cobertura de beneficios del riesgo de invalidez, vejez y muerte a los pobres que no han pertenecido al sistema contributivo.

El costo fiscal se financiaría a largo plazo mediante:

1. Reducción de gasto público en sectores no prioritarios y desaconsejables para la acción estatal y la correspondiente venta de activos.

2. Mejora de ingresos del Gobierno por crecimiento económico, sin mayores tributos generales.

3. Como se verá luego, con un gran ahorro de gasto pensional en el sector público.

La deuda pública, financiación temporal de corto hasta largo plazo, es un componente decisivo de la solución financiera, porque el "problema fiscal" es principalmente de liquidez, de corto a mediano plazo.

Conviene que buena parte de este endeudamiento sea con los propios fondos de pensiones, para graduar el flujo de ahorro al mercado de capitales, mientras desarrolla una oferta adecuada, que no existe, evitando exceso de demanda.

En primer lugar, se podrían utilizar bonos de jubilación para apoyar el paso de los actuales afiliados a los fondos de pensiones. Se expedirían a medida que estos se vayan pensionando, por un valor igual a lo que cada cual debería haber ahorrado en un fondo de capitalización hasta el momento de la reforma, en el cual entran a los fondos y por el monto necesario para llegar a completar un capital suficiente

para una pensión como la que tendría en un régimen como el del Instituto de Seguros Sociales actual, pero racionalizando y eliminando las exageraciones.

También se requeriría endeudamiento público por concepto de la financiación temporal de la deuda operacional ya citada. Los fondos también podrían asumir voluntariamente parte de esta deuda, la cual tiende a decrecer con el tiempo, mientras la correspondiente a los bonos de jubilación crecerá hasta cierto momento (cerca al 2025) para luego decaer. El conjunto de la deuda pública con los fondos no debe sin embargo exceder más de la mitad de sus reservas y por tanto parte de esa deuda debería ser asumida fuera de ellos.

### **Algunas previsiones cuantitativas**

Se han hecho unas proyecciones iniciales de funcionamiento de los fondos de pensiones y del manejo fiscal, cuyas conclusiones bien vale la pena resumir, para ilustrar el alcance de la reforma pensional y de sus implicaciones fiscales y macroeconómicas. Se supone pensión a los 65 años, cotización del 10% de los sueldos para vejez y otro 3% para invalidez y muerte.

Contemplemos primero el caso en el cual la reforma se extiende sólo a sustituir al actual

Instituto de Seguros Sociales por fondos de pensiones para todos los nuevos y actuales afiliados, quedando a cargo del fisco, a través del Instituto de Seguros Sociales, las pensiones heredadas o cuyos derechos ya se han adquirido. Si los fondos arrancarían en 1993, las reservas totales de los fondos ascenderían desde \$990.000 millones (de 1992) en el año 1994 (2,9% de PIB) hasta \$5,43 billones en el 2000 (12,28%) del PIB o US\$8.480 millones). Los bonos de jubilación acumulados representarían sólo entre 9 y 12,6% de esas reservas, pero al asumir además la deuda operacional, la participación total de los títulos públicos en las reservas sería del orden del 65% en todos estos años iniciales, dejando al mercado de capitales sólo hasta \$1,78 billones en el 2000 (4,0% del PIB o US\$2.740 millones).

En segundo lugar y con mayores pretensiones, supóngase que los fondos de pensiones ya no solo constituyen al Instituto de Seguros Sociales sino a las cajas y fondos del sector público correspondientes a la mitad del empleo público, esto es excluyendo militares y rama judicial, educadores, empresas con fondos autosuficientes y los no cubiertos en este momento.

Las reservas totales de los fondos llegarían entonces en el 2000 a \$7,49 billones de 1992, o sea US\$11.822 millones, 17,21% del PIB de entonces. Los bonos acumulados serían un 61% de las reservas de 1993, pero solo 31,1% en el

2000. Por tanto, toda la deuda pública pensional por bonos de jubilación puede ser absorbida por los fondos sin recargar ni distorsionar sus portafolios de inversión.

Pero no ocurre así con la deuda correspondiente a las pensiones heredadas o déficit operacional. Si se impone un límite de 50% (sería el máximo) de las reservas concentradas en títulos públicos, bonos y otro, resulta que éstos han de ser colocados principalmente fuera de los fondos durante una primera etapa. Pero el espacio disponible de absorción de los fondos para títulos diferentes a los bonos de jubilación va creciendo rápidamente.

La deuda pública pensional total crece de 1994 al 2000 de 7% a 21,6% del PIB, los bonos acumulados de 2,7% a 5,4%, y la diferencia (16,2% del PIB de 1992), corresponde a la deuda operacional (si no se ha ido pagando). Los fondos podrían absorber deuda operacional dentro del límite indicado, desde 0,1% del PIB en 1994 a 3,2% en el 2000; pero habría que financiarla fuera de ellos en un monto que va desde 4,3% del PIB de 1994 hasta 13% en el año 2000.

En estas condiciones, el servicio de deuda total pensional ascendería de 0,2% del PIB en 1994, a 0,94% en el 2000. El incremento anual de la deuda pública pensional total sería del orden promedio de 2% del PIB, en este periodo inicial de diez años críti-

cos, ya que luego decaería. Así, la presión fiscal promedio (intereses más crecimiento de deuda) sería de un 2,5% del PIB, que viene a ser casi igual al ahorro neto captado y liberado al mercado de capitales tras la financiación total al sector público requerida por la reforma pensional. En resumen, el servicio de deuda es soportable y la presión fiscal neutralizada por el ahorro neto liberado al mercado de capitales, sin desbalance macroeconómico.

El acumulado del aporte neto al mercado de capitales ascendería de 2,8% del PIB en 1994 (\$920.000 millones o US\$1.415 millones) a 8,6% del PIB en el año 2000 (\$2.344 billones o US\$3.600 millones).

Dada una deuda pública interna, contando OMAS, de un 10% del PIB, y una externa del 40% del PIB, y un servicio total de deuda de 4% del PIB, los incrementos causados por la reforma pensional son significativos y sin precedentes, pero resultan asimilables sin desequilibrios macroeconómicos de origen fiscal y sin requerir un aumento de tributación general. Sólo hay que aumentar las cotizaciones para pensiones, pero en últimas esto es un incremento salarial diferido y ahorrado. Y por otra parte, como ya se ha mencionado antes, sólo se está reconociendo una deuda ya existente que se convierte en inmanejable a medida que se aplaza el proceso.

## Papeles públicos y privados

Se trataría ante todo de un mecanismo *público* de aseguramiento contra riesgos de invalidez, vejez y muerte, por ser obligatorio, regulado y garantizado por el Estado.

Los fondos de pensiones no serían "privados" como dicen algunos, sino que serían del público, separados patrimonial y jurídicamente de sus administradores. Estos últimos son sólo *agentes* de una *función pública*.

Deben competir entre sí y por tanto los trabajadores podrían escoger y moverse libremente entre fondos. No hay razón para que no pudiera haber administradores públicos o sin ánimo de lucro, cooperativas, etc., siempre que por ello no sean privilegiadas.

Los fondos competirán a través de la rentabilidad ofrecida a los afiliados, así como de los servicios complementarios y comisiones cobradas por servicios.

Sería posible hacer aportes voluntarios adicionales que mejoren o adelanten las pensiones, incentivados con exención tributaria hasta cierto límite. En el momento del pensionamiento se podría retirar del capital el excedente por sobre lo necesario para adquirir una pensión mínima. Una vez alcanzado el capital necesario para lograr pensión superior a la mínima, se podría

adelantar la pensión de vejez. Esta podría adoptar diversas modalidades, como renta vitalicia o retiro programado.

Por tanto, los afiliados tendrían libertad de escogencia entre administradores de sus ahorros y entre planes pensionales alternativos, según sus preferencias y condiciones o necesidades particulares.

Los administradores deben ser regulados así: 1) se aprueba su entrada y funcionamiento; 2) se exigirá rentabilidad mínima y diversificación del portafolio; 3) responden con su propio patrimonio por rentabilidades inferiores a la mínima y deben tener reserva de estabilización; 4) también tienen normas que controlan sus prácticas de mercadeo y publicidad, el cobro de las comisiones de administración, y la contratación de seguros; 5) deben aportar información completa periódica e individualizada, que ayuda a controlarlos y a guiar a los usuarios.

Habría una garantía financiera última del Estado sobre los ahorros de los afiliados, sobre los rendimientos mínimos y por las rentas contratadas con aseguradores, hasta el nivel de la pensión mínima. Debe recordarse que también hay una garantía de pensión mínima, financiada fiscalmente.

Todo esto es muy distinto de una privatización, en la cual se dejará al mercado libre la iniciativa de la oferta o en la cual hubiera confusión patrimonial o

de manejo entre los fondos y los administradores, que permitieran apropiaciones de los ahorros o sus rendimientos. Lo que se privatiza, y no es necesario que sea totalmente así, es el manejo de las pensiones, para lograr eficiencia y libertad de escogencia.

### **Apertura del modelo operacional y "amplitud" de planes pensionales**

Se ha propuesto y se está considerando por parte del Gobierno también, la posibilidad de permitir combinaciones de ahorros y seguros, con los cuales se satisfaga la obligación de afiliación, dentro de un marco más amplio que el de los planes "a la chilena", para propiciar mayor competencia en productos pensionales y de seguros, mayor innovación y a través de ello también mejor control a la concentración económica, mayor adecuación a las necesidades individuales y mayor libertad de escogencia, mayor complementariedad con otros esquemas voluntarios de ahorros y seguros, así como para incluir en el manejo de las

pensiones a las entidades con especialización y experiencia adecuadas, como las sociedades fiduciarias, aseguradoras, capitalizadoras, además de los fondos de cesantías y pensiones.

Los afiliados, quizá en la medida de su mayor capacidad y sofisticación económica, por ejemplo, podrían moverse dentro de un conjunto de planes aprobados públicamente y no sólo entre fondos, de acuerdo con sus cambiantes condiciones, necesidades, y preferencias. Siempre que esos planes cumplieran requisitos mínimos de propiedad, contabilidad e información individualizados, portabilidad y orientación pensional. Una vez superados ciertos límites de capitalización dentro de un plan básico obligatorio definido por contribuciones, el afiliado podrá optar, asumiendo riesgos, por planes con características diferentes, en especial en lo que se refiere a incorporarse a planes definidos por beneficios u organizados por empresas o grupos ocupacionales.<sup>9</sup>

9 Las pensiones previstas a través de fondos por empresas u "ocupacionales", ofrecen la posibilidad de mejorar la eficiencia de los contratos laborales y de aprovechar y distribuir mejor los rendimientos del capital humano específico a la empresa o grupo ocupacional. Ello puede sin embargo restringir la movilidad laboral. Por otra parte, la incorporación voluntaria de trabajadores independientes puede facilitarse a través de asociaciones profesionales, que podrían interesarse además en planes organizados colectivamente por ofrecer servicios complementarios especializados.

### **Conclusiones del sector público en la reforma y en el sistema de capitalización**

Conviene integrar el mayor número posible de trabajadores y pensionados del sector público a este sistema. Quizá gradualmente, pero haciendo el esfuerzo de comenzar por un núcleo considerable y decisivo, que pueda desencadenar luego un proceso totalizador.

La persistencia de fondos y regímenes aislados perpetuaría la gran injusticia del sistema actual, consistente en la no acumulación de las carreras pensionales entre sectores público y privado. La Ley 71 de 1988 ya instituyó este principio, pero no previó los medios para ello. Un sistema de capitalización individual es precisamente lo que se requiere para hacerlo efectivo.

La reforma del sistema pensional público es necesaria para mejorar la equidad del sistema y con ello eliminar la falta de solidaridad que caracteriza radicalmente a esta parte del sistema pensional actual. El mandato constitucional para la solidaridad en la seguridad social es claramente violado por la inequidad del actual sistema pensional público, no sólo en los obvios términos de disparidades y exageraciones en los beneficios, sino porque éstos no se sustentan en equivalentes contribuciones de trabajadores e institu-

ciones empleadoras, sino casi completamente a cargo de los contribuyentes y a expensas de otros rubros de gasto público.

Los trabajadores del sector público tendrían un régimen de beneficios y contribuciones idéntico al del sector privado, que se realizaría a través de los mismos fondos, tanto para pensiones por capitalización, como para las pensiones heredadas. Las entidades oficiales y sus trabajadores deberían contribuir regularmente a los fondos de pensiones.

Los sobrebeneficios pensionales, por encima del nivel homogeneizado con el sector privado, quedarían a la larga a cargo de las entidades y sus trabajadores, sin poder depender del presupuesto ni recargarse a los usuarios o terceros. Durante una fase de transición podría haber aporte fiscal a las entidades para pagar algunos de estos compromisos irreversibles, pero ello se haría de acuerdo con el grado al cual aporten también los trabajadores, se eliminen los acuerdos pensionados convencionales, se racionalice la planta y se constituyan reservas efectivas y separadas para este tipo de beneficios.

Se espera un gran ahorro público por la reforma pensional en el sector público porque: se contaría con aporte de los trabajadores (hoy inexistentes), se racionalizarían o suprimirían entidades y disminuirían los costos operativos

correspondientes, se homogeneizarían las pensiones y se financiarían parcialmente, con rendimientos financieros. Esto debe producir por

lo menos un ahorro del gasto público de 40% de cualquiera que sea el gasto pensional por concepto de futuras pensiones.

Ulpiano Ayala