

Prohibido pensionarse: FMI

Por Enrique Deza Gamba*

* Director de *Deslinde*.

El programa de ajuste acordado por el gobierno de Pastrana con el Fondo Monetario Internacional, FMI, ha exigido –además de una disminución de las transferencias a las regiones– la reforma del sistema pensional colombiano. Este régimen ya se había reformado con la Ley 100 de 1993, responsable de la crisis que sufre el sistema de salud. Los condicionamientos del FMI buscan que Colombia pueda garantizar el pago de la deuda externa, dedicando la menor cantidad posible de recursos al gasto social. Deslinde

El gobierno dio prioridad a la reforma al régimen de transferencias y durante la actual legislatura presentará la reforma a las pensiones. Todavía no se conoce el texto de la propuesta gubernamental, pero sí su sentido general. En octubre de 2000 Planeación Nacional presentó los lineamientos de la reforma; dos días después el Ministerio de Trabajo hizo pública otra y desde ese momento se buscó que los trabajadores entraran al garlito de la concertación. Seis meses después no se conoce la formulación unificada que el gobierno anunció, y el FMI sigue apretando las clavijas. El candidato Horacio Serpa, por su parte, está rezando para que la reforma se tramite, pues, ante las perentorias exigencias de la banca multilateral, seguramente piensa que más vale que en las postrimerías de su gobierno Pastrana haga el trabajo sucio, como lo hizo con las transferencias; Serpa garantiza con sus mayorías en el Congreso la aprobación del proyecto, pero no aparece directamente como el autor de la propuesta.

Se trata de disminuir los beneficios pensionales y eliminar los regímenes especiales que benefician a algunos trabajadores como los de Ecopetrol y el magisterio, nivelándolos por lo bajo en materia pensional. El argumento gubernamental es que las pensiones son y serán cada vez más las responsables de los desequilibrios en las finanzas gubernamentales y que el sistema pensional es inequitativo porque beneficia a un pequeño número de colombianos y no a los más necesitados.

No es la primera vez que se escuchan estos argumentos, ni el primer país donde se hacen reformas pensionales. De hecho, desde 1981 en Chile se sustituyó el sistema de pensiones por el de cuentas de ahorro individuales y en la década de los noventa prácticamente en todos los países latinoamericanos se adelantaron reformas similares. Paradójicamente, los desequilibrios fiscales siguen, la inequidad se perpetúa y no se solucionó ninguno de los problemas que se pretendía resolver con las reformas.

En contraste, las reformas pensionales han jugado un papel importante en el fortalecimiento del sector financiero, en el traslado masivo de recursos públicos al sector privado y en la desactivación de la organización y la protesta de los sindicatos.

La Ley 100 logró su objetivo: quebrar el sector público

La Ley 100 fue implementada hace casi diez años y sus efectos en materia de salud están a la vista, como lo muestra otro artículo de esta edición de *Deslinde**. Casi todos los hospitales públicos han quebrado, los intermediarios se están quedando con una tercera parte de los dineros de la salud y aunque la sociedad dedica más recursos a la salud hay menos servicios, más desprotección para los sectores vulnerables, se han deteriorado los instrumentos del Estado para hacer asistencia social a los más necesitados y la seguridad social dirigida a los sectores que reciben ingresos y al sector formal de la economía, atraviesa una profunda crisis. La Ley 100 separó en cuentas independientes dentro del ISS los diferentes riesgos: invalidez, vejez y muerte; riesgos profesionales; enfermedad general y maternidad. No lograron los ponentes de la época que el Instituto se escindiera en diferentes organismos. Sin embargo, sobresale que en el reciente acuerdo entre los sindicatos y la administración del ISS no se haya tocado el tema pensional, tan sólo hubo una fórmula vaga acerca de crear una comisión que estudie la deuda del gobierno con el Instituto.

En el aspecto pensional, la Ley 100, como todas las reformas de la década pasada, abordó problemas reales con decisiones equivocadas y sus pretendidas soluciones agravaron la crisis del país.

Hasta 1993 el sector público tenía el monopolio de las pensiones de los trabajadores, por medio del ISS, las cajas de previsión y los fondos públicos de entidades nacionales, departamentales y municipales.

El gobierno de Gaviria pretendía eliminar los regímenes especiales, unificar las condiciones de las pensiones para todos los trabajadores y "ampliar la cobertura". La Ley 100 creó las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, mantuvo el régimen de prima media del ISS, elevó las cotizaciones, redujo el monto de las pensiones, ordenó la liquidación de las cajas y fondos públicos insolventes, creó los bonos pensionales y determinó un régimen de transición.

Se aumentó el aporte a 13,5% del salario –3,4% los trabajadores y el resto los empresarios– y quienes ganan cuatro o más salarios mínimos deben aportar 1% adicional al Fondo de Solidaridad. Las mujeres se pensionan a los 55 años, los hombres a los 60 (antes era a los 52 y 57 años) si han cotizado un mínimo de 1.000 semanas, el ingreso base de la liquidación es el promedio del salario de los últimos 10 años y el monto de la pensión varía con la cantidad de semanas aportadas, situándose entre 65 y 85%.

En el sistema de ahorro individual cada trabajador cotiza para una cuenta de ahorros y se exige acumular un capital que permita una pensión mínima de 110% del salario mínimo; sin embargo, se debe cotizar no menos de 1.150 semanas y el monto de la pensión depende de los ahorros y de la rentabilidad de los Fondos. Por ley, si un trabajador no ahorra lo suficiente para pensionarse con un salario mínimo, el Estado debe garantizarle ese monto.

Fracasaron los gobiernos, no el ISS

Antes de la Ley 100 el sistema pensional tenía importantes deficiencias, entre ellas el manejo ineficiente, la corrupción, la baja cobertura – sólo cubría a 30% de la Población Económicamente Activa, PEA, cuando potencialmente podía abarcar a 43% y el promedio latinoamericano estaba en 38% (Espitia, 2001)– y la cotización era muy baja, pero sobre todo el sistema había sido diseñado para financiarse parcialmente con aportes del Estado y éste los incumplió sistemáticamente.

Con la Ley 100 al ISS le dieron \$650 mil millones para pagar pensiones y le asignaron 265.265 pensionados, cuyas mesadas costaron \$8 billones entre 1993 y 2000; la diferencia ha salido de las cotizaciones de los actuales afiliados. La suma que se entregó al ISS es ínfima, si se tiene en cuenta que la deuda del Estado con el Instituto asciende a 20 billones de pesos, según la Contraloría General de La República (*La República*, marzo 24 de 2001) y a 42 billones, según el propio ISS (*Portafolio*, julio 10 de 2001). El Fondo de Reservas Pensionales del ISS ascendía a \$5,3 billones en diciembre de 2000. Es de anotar que este sistema, llamado de prima media, funciona si las reservas no se tocan para pagar las pensiones; los egresos se pagan con los ingresos y se puede hacer algún ahorro para incrementar las reservas.

Deudas del Estado con el ISS (en billones de pesos)

Cotización tripartita a cargo del Estado: 1967-1973 (El Estado debía pagar el 1,5%) 2,2

Reajuste quinquenal trabajadores (dic. 1935/73) 23,4

Aportes 20% prestaciones (dic. 1973/73) 3,5

Mesada adicional 1,2

Acciones BCH 0,7

Falta de rentabilidad de las reservas 3,5

Otras obligaciones (Ley 100, art.137) 7,5

Total 42,0

Fuente: ISS (*Portafolio*, julio 10 de 2001).

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, entidades privadas del sector financiero no tienen prácticamente ningún pensionado y la mayoría de sus afiliados sólo se pensionarán dentro de varios años (67.7% de sus afiliados oscilaba entre los 15 y 34 años) en 2000, por lo cual las AFP reciben ingresos y no tienen casi erogaciones. Además, 1,8 millones de afiliados han abandonado el ISS, por lo cual el Estado debe a las AFP 14 billones de pesos por concepto del Bono Pensional.

Esta situación, que inicialmente se consideró como un sistema dual de competencia entre el ISS y las AFP, en realidad nació fuertemente viciada a favor del sector privado, ya que la forma de funcionamiento de las pensiones en el ISS consistía en la solidaridad intergeneracional que llevaba a que con el dinero de los aportantes actuales se financiaran las pensiones de los pensionados, para lo cual era necesario mantener un ritmo de crecimiento en las afiliaciones que asegurara la viabilidad económica. Pero con las AFP sin pensionados y con sólo aportantes y un crecimiento más rápido de los pensionados que los cotizantes en el ISS, el sistema estaba condenado al fracaso desde un comienzo. Ésto se pone de relieve si vemos que en el año 2000 el ISS pagó pensiones por 2,11 billones de pesos, mientras sus ingresos apenas fueron 1,6 billones; hoy los ingresos por cotizaciones apenas son levemente superiores a los egresos por pensiones y la bomba de tiempo que el Estado puso en las manos del ISS, al no pagar su deuda con la institución, está a punto de estallar, pues habría que empezar a utilizar las reservas para pagar pensiones. Mientras tanto, las AFP pasaron de valer 3,3 billones en diciembre de 1998 a 9,3 billones en junio de 2001, triplicándose sus ingresos, ya que solamente cuentan con alrededor de **800** pensionados

(por vejez). Esta situación de debilitamiento, del sistema de prima media en toda América Latina es ampliamente reconocida y tiene importantes consecuencias fiscales. Perotto y Bertin (1998), estudiosos del tema lo ponen de relieve cuando afirman: "El esquema de reparto queda parcialmente desfinanciado como resultado del traspaso de afiliados en actividad que transfieren sus aportes previsionales al nuevo sistema. Este nuevo desequilibrio..., genera la necesidad de cobertura del mismo mediante impuestos y/o endeudamiento".

A pesar de que para expedir la Ley 100 de 1993 se argumentó que el sistema de prima media había fracasado y que existía en el país una bomba pensional y se culpó al ISS de todos los males en esta materia, lo cierto es que los gobiernos incumplieron sus aportes al ISS, condenándolo al fracaso que hoy quieren que paguen los trabajadores del ISS y todos los colombianos. Los sucesivos gobiernos, a partir de 1967, le incumplieron sistemáticamente al ISS, lo embarcaron en inversiones no rentables que lo condenaron a sufrir pérdidas y ahora cínicamente dicen que las fallas se deben intrínsecamente al sistema de prima media. Si el ISS hubiera recibido oportunamente estos aportes, no sufriría ninguno de los problemas actuales. Si tuviera \$21 billones de reservas, alcanzarían holgadamente hasta 2050. En efecto, ya en 1994 juiciosos analistas reconocían que aun en las condiciones de ese momento las reservas alcanzarían hasta 2012. (Guzmán, Redondo, 1999). Raimundo Emiliani Valiente, vicepresidente de Pensiones del ISS, anotó que falta cubrir el 68% de la población económicamente activa y afirma que si el Seguro crece al 5% anual las reservas alcanzarían tranquilamente hasta 2025.

El gobierno rodeó de garantías a las AFP: los bonos expedidos por el ISS deben rentar 4% frente a 3% de los emitidos por las AFP y se otorgó la garantía de pensión mínima que beneficia a los Fondos. Mientras que un trabajador que gana el salario mínimo necesita 20 años para pensionarse en el ISS, con el salario mínimo en los Fondos necesita 40 años, puede pensionarse al completar 1.150 semanas, pero sus ahorros sólo le posibilitarían una pensión de cerca del 40% del salario mínimo y la diferencia la pone el gobierno, lo cual le significa al erario entre 11 y 35 billones de pesos, según diferentes analistas (Corsi Otálora, Carlos; Galvis, Honorio, 2001). El mismo Luis F. Alarcón, presidente de Asofondos, que reúne a los fondos privados, reconoce que a los 20 años de cotización una persona de un salario mínimo necesitaría un subsidio de 76% para que su ingreso alcance un salario mínimo. Ésto fue corroborado por Sergio Velasco, investigador de la OIT, quien concluyó que "el Estado deberá pagar una elevada suma para completar la pensión de las personas que no tengan el ahorro suficiente para recibir sus mesadas una vez tengan las 1.150 semanas" (*El Espectador*, octubre 2 de 2000).

A pesar de las diversas proyecciones sobre el monto de las futuras pensiones para los afiliados a las AFP, hay consenso en que mínimo 70% y máximo 87% de los afiliados (quienes devengan actualmente menos de dos salarios mínimos de sueldo) recibirán menos del 40% del salario mínimo como pensión al culminar su ciclo laboral. Ésto significa que el Estado tendrá que subsidiar a estas personas en un monto multibillonario y mientras tanto las AFP lo único que hicieron fue cobrar su porcentaje por la administración del sistema.

En 1994 los Fondos tenían 991.000 afiliados y en 2001 más de cuatro millones, de los cuales el 50% son inactivos (con más de seis meses sin cotizar), mientras que el ISS tenía, por las limitaciones que la ha impuesto el gobierno, 3 millones seiscientos en 1994 y apenas llegó a 4 millones cuatrocientos en 2000, de los cuales cerca de 3 millones son activos. La cobertura sigue siendo baja, pues los 8.449.230 afiliados (julio de 2000) a los fondos y al ISS representan el 24% de la PEA. La proporción de trabajadores activos por pensionado en el ISS es 6,7 y con los obstáculos para aumentar las afiliaciones esta proporción tiende a disminuir hasta que se marchite totalmente la institución. Mientras tanto las AFP, con dos millones de activos y 780 pensionados, no tienen ese problema. De todas maneras, visualizando el sistema en su conjunto, si se unieran los fondos y el ISS, se tendrían 15 billones de pesos de reservas, (sin contar que el Estado pague un peso de su deuda), ingresos por \$300 mil millones mensuales y egresos por \$200 mil millones, con lo cual el sistema podría ser viable por muchos años, ya que el Fondo de Reserva se incrementaría con la rentabilidad de la inversión de estas reservas en cerca de 3 billones de pesos anuales.

Los sistemas pensionales como el que funcionaba en Colombia antes de la Ley 100 tienen una larga trayectoria internacional y fueron diseñados para países y en momentos en los cuales crecía la población asalariada, aumentaba la productividad y crecía la riqueza social de una generación a otra; ésto es, sociedades que se encontraban en progreso. Pero la oleada neoliberal que representó un intento del capitalismo de adaptar sus instituciones a una situación de declive económico y disminución de la tasa de ganancia, ha implicado el arrasamiento de todos los beneficios sociales anteriormente instituidos. En este sentido, el problema de las pensiones es inseparable de las perspectivas del desarrollo económico. Como el único escenario que nuestros gobernantes pueden imaginar es el de la perpetuación indefinida de los actuales flacos guarismos de crecimiento o la prolongación al infinito del desempleo y la desindustrialización y la pobreza del Estado, la consecuencia lógica que derivan de ello es tratar de adaptar la política pensional a sus miopes proyecciones, como si el grupo neoliberal fuera a eternizarse en la conducción de los destinos del país. Tratan de presentar sus proyecciones y anuncios apocalípticos como si fueran previsiones técnicas objetivas y apolíticas e inclusive llaman a no "politizar el tema de las pensiones". Cuando se plantea la idea de que el sistema de pensiones debe ser autosuficiente –en el sentido de que lo ideal es que el erario no destine ningún dinero para ello, sino que el trabajador se pensione con su propio ahorro–, no se está hablando de un problema técnico y financiero, simple y llanamente se está acabando el concepto de pensión, se está birlando esta conquista de los trabajadores y de la sociedad, sustituyéndola por un mecanismo que no sólo obliga a disminuir el consumo presente para consumir en el futuro, sino que le entrega por décadas este ahorro al sector financiero para que se lucre con él.

Sin embargo, la experiencia internacional enseña que cualquiera que sea la forma que adopte el régimen pensional, se necesita una fuerte participación del Estado y éste siempre ha tenido y tendrá que inyectar recursos para tal fin. Por ejemplo, en el tan cacareado sistema

chileno el costo fiscal ascendió a 3,5 del PIB en 1995 y posteriormente al 5% del PIB (Espitia, 2001); en el caso colombiano, así se mantuviera el sistema actual, los bonos pensionales y la garantía de pensión mínima –sin los cuales ningún trabajador se afiliaría a los Fondos de Pensiones– representan más de 24 billones de pesos que deben salir del presupuesto nacional y en los países desarrollados el gasto de pensiones en relación con el PIB supera con creces los guarismos que tienen tan escandalizados a los actuales gobernantes colombianos: el gasto en pensiones como porcentaje del PIB en 1992 fue 4,2 en Israel, 12,0 en Letonia (1994), 4,1 en Argentina (1994), 14,2 en Bélgica (1995), 5,7 en Canadá (1993) y 6,8% en Estados Unidos (1994-1995) (*Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 119 No. 2, 2000). A su vez, en los países de la OCDE se gasta en pensiones 8,2% del PIB, o sea 23% del gasto público (Clavijo, 1998).

Sin ser muy joven, el régimen pensional colombiano de prima media es relativamente nuevo y sus problemas no pueden equipararse a los de países en los cuales se instauró un sistema igual desde el siglo XIX o, como en varios de América Latina, desde la primera mitad del siglo XX. En los sistemas maduros, como los de la OCDE, hay un promedio de 2,6 cotizantes por pensionado y en nuestro país hay más de seis por pensionado (a pesar de la situación crítica de la economía). En Colombia la cobertura no pasa del 30% de la PEA, mientras que en esos países llega a 90% (Clavijo 1998).

Lo que sucede es que en los actuales momentos el tema pensional cuestiona una vez más toda la estrategia de desarrollo. Es posible resolver el problema pensional, pero la clave es aumentar el empleo formal de forma tal que los cotizantes aumenten en mayor proporción que los pensionados, así como industrializar al país y elevar el nivel de vida y la productividad para aumentar la riqueza social y con ella los ingresos estatales. *Contrariu sensu*, todas las previsiones catastróficas parten de que la situación no cambiará, no aumentará el PIB y no aumentará la productividad.

El "igualitarismo" neoliberal

El gobierno se propone modificar los regímenes especiales de pensiones y todo el sistema pensional. Ésto se hace con criterios exclusivamente financieros, tratando de disminuir el efecto que ellos tienen sobre las finanzas del Estado.

Se ha acusado de inequitativos a los regímenes pensionales, con un afán de vender un cierto "igualitarismo", que no se compadece con la realidad de un país en el cual la inequidad es la regla. Hasta los sectores académicos se han hecho eco de esto, hasta el punto que el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional, ha señalado que los regímenes especiales favorecen a un millón de personas y que hay 13 millones desatendidas y cuatro que cumplen los requisitos de la Ley 100, proponiendo un régimen universal acorde con esta realidad (*El Tiempo*, 26 de marzo de 2001). La cuestión es que en un sistema capitalista las diferencias salariales y prestacionales son normales –de hecho ésta es la norma aun en los países capitalistas avanzados, en los cuales no hay decenas sino centenares de escalas salariales y beneficios pensionales–, pues en la sociedad existe diversa productividad, capacidad de presión, grado de organización, etc. Las más odiosas inequidades no radican en que unos trabajadores ganen más que otros y la solución tampoco es nivelarlos por lo bajo, dándoles a unos los ingresos de otros. Las inequidades radican en que unos cuantos monopolios tienen concentrada la riqueza nacional, al capital extranjero se le dan toda clase de facilidades, a los importadores y productores extranjeros se les dan ventajas sobre los productores nacionales, la cúpula del gobierno hace jugosos negocios apropiándose del patrimonio público, al sector financiero se le otorga toda clase de privilegios transfiriéndoles recursos entre 7,5 y 12 billones de pesos, según la fuente. La Contraloría General calcula este costo en 4,8% del PIB, Fogafin en 4,1% y el Confis reveló que a partir de 2000 la carga futura indefinida de este salvamento será de 0,8% del PIB (*Portafolio*, julio 20 de 2000). Esas son las verdaderas inequidades y no la situación de algunos trabajadores que, producto de su lucha, logran asegurar unas condiciones apenas dignas, sin ser de ninguna manera privilegiados. Es un componente típico de la política neoliberal: acusar a los empleados de la suerte de los desempleados y tratar de disminuir los menguados ingresos de unos con el pretexto de favorecer a los más necesitados.

No hay que olvidar que la Ley 100 se aprobó con ese fin y las reformas laboral y a la salud tenían el aparente propósito de aumentar el empleo disminuyendo los salarios de algunas capas "privilegiadas" de los trabajadores. Mas al hacerse la reforma, disminuyó el salario real y el desempleo aumentó en lugar de mermar. Los ingresos que hay que redistribuir no son los salarios sino las ganancias excesivas producto de la especulación, el monopolio y la rapacidad. Al plantear el tema de la reforma pensional, la última versión del "igualitarismo" consiste en sugerir que el verdadero tema en discusión es lograr la cobertura total o al menos de la PEA. En realidad, el problema así planteado adolece de un dejo demagógico, ya que la prioridad debería ser procurar a los colombianos fuentes de ingreso que les permita al menos comer, ésto es, crear fuentes de empleo. Si el debate de las pensiones se formula con relación al de la situación de pobreza extrema, la conclusión es evidente: sería mejor que las pensiones fueran mínimas, pero que abarcaran toda la población. Pero, ¿por qué no se plantea el debate de la pobreza extrema cuando se habla de las ganancias o privilegios de los grupos financieros?

Las propuestas del gobierno

La actual política gubernamental se caracteriza por:

1. Cambiar total o gradualmente el sistema de reparto (sensible a las variaciones demográficas y a las políticas de desarrollo socioeconómico) por el de capitalización individual (sensible a las variaciones del mercado financiero).
2. Aumentar la edad de jubilación (reversando la tendencia universal de este siglo a disminuirla). Para el año 2014 la Ley 100 la fijó en 62 años para los hombres y 60 para las mujeres y ahora la propuesta gubernamental es de 65 y 60 años, respectivamente).
3. Incrementar la cantidad de semanas cotizadas para acceder a la pensión. La Ley 100 las aumentó a partir del 2014 de 1000 a 1200 y la actual política pretende que sean 1300 desde la fecha.
4. Disminuir la cuantía de la pensión, calculándola no como el promedio de los últimos diez años sino entre 50% y 65% del salario de toda la vida laboral.
5. Financiar una parte de las pensiones con un impuesto sobre los pensionados actuales, argumentando que ellos no aportaron lo suficiente o que deben compensar lo que el gobierno dejó de aportar según el esquema inicial.
6. Aumentar las cotizaciones (se ha planteado subir el uno por ciento hasta poner la cuota en el 18%).
7. Eliminar los topes mínimos para las pensiones o que su monto no esté reglamentado y sea determinado por el trabajador autónomamente.

Resumiendo la propuesta, el jefe de Planeación señaló que es necesario "cotizar más, trabajar más, pero ganar menos" (*El Espectador*, octubre 26 de 2000) Además de lo anterior, en el gobierno se ha considerado dificultar el traslado de un régimen al otro, usar una parte de los ingresos de las cajas de compensación y del SENA para cubrir el déficit, limitar los derechos de los sindicatos para negociar acuerdos extra-legales a favor de los nuevos trabajadores, entre otros.

Desde el Ministerio de Trabajo se ha venido sugiriendo una reforma llamada de cuatro pilares, que se diferencia de la del DNP en que obliga a los que reciban menos de tres salarios mínimos a afiliarse al sistema de prima media y a los de más de tres salarios mínimos a afiliarse, por la porción superior a estos tres salarios, al régimen de capitalización individual; y por la de tres salarios al de prima media. Coincide con la del DNP en el desmonte de los beneficios pensionales, pero plantea este desmonte de manera más gradual. Los Fondos no ven con buenos ojos esta propuesta, pues alegan que "85% de sus afiliados y 80% de los recursos que poseen tendrían que trasladarse al ISS" (*El Espectador*, octubre 23 de 2000).

Nuevamente, como en el debate de la Ley 100, se oyen los mismos argumentos: falta de reservas, coexistencia de sistemas, regímenes especiales, informalidad de la economía y transición demográfica. Según Angelino Garzón, hay 12 millones de personas fuera del sistema y se trata de ampliar la cobertura.

Los problemas demográficos son tratados por el gobierno en una forma que raya con lo ridículo. Se afirma que como nacen menos niños y la gente se muere a mayor edad, la población se envejece y para demostrarlo se ponen los ejemplos de Estados Unidos y Alemania, países que instauraron sus sistemas de seguridad social hace cien años, que poseen una estructura industrial consolidada y un PIB y una productividad decenas si no centenares de veces superior a la colombiana. Los análisis gubernamentales de la última década se reducen a repetir las tesis del Banco Mundial (1990), que recomendó la generalización de los fondos privados de pensiones. Estos temas demográficos son tomados como si fueran una ley ineluctable, como la de la gravedad, desconociendo situaciones como el aumento de la mortalidad infantil a causa de la ausencia de un sistema de salud (por la política neoliberal), la mayor incidencia de enfermedades "de la pobreza", como la malaria y la tuberculosis, la violencia, el aumento en la tasa de participación, etc. Así mismo, el hecho de que suframos un enorme desempleo, producto de la apertura económica, es tomado como una ley natural e irreversible, lo mismo que la caída en los salarios y, se supone, un aumento indefinido en la longevidad de la población, haciendo la vista gorda ante tendencias como la señalada por la OIT, que en los países industrializados la edad de jubilación efectiva pasó de 66,5 años en 1950 a 61,8 en 1990, cuando cesa por completo la actividad económica.

La fantasía matemática de los cálculos gubernamentales llega al extremo de sumar todo lo que se debe pagar por pensiones en los próximos 50 años, comparándolo con el raquíctico PIB actual o en el mejor de los casos, suponiendo un pequeño crecimiento del PIB anual, sin cuestionarse por qué nuestra sociedad crece tan lentamente cuando hay sociedades de un nivel de desarrollo similar que han podido crecer durante varios lustros seguidos a tasas de 10% o 12 %, tasas de crecimiento que si las lográramos reducirían a menos de la mitad el impacto de las pensiones en las finanzas del Estado y su proporción con el PIB. Planeación llega a formular la absurda idea de que "Si hoy tocara pagar las pensiones a todas las personas que están trabajando en el sector público tendría que desembolsarse una suma tan astronómica que sería igual a lo que produce y fabrica el país en todo un año" (*El Espectador*, octubre 15 de 2000). En un reciente debate en el Senado, el doctor Iván Restrepo Lince, uno de los más eminentes actuarios del país, denunció que el DNP estima la deuda en 3 o 4

veces su monto, contabiliza dos veces la deuda de los territorios –una en ellos y otra en el ISS– y que cuando se hizo el cálculo del Fondo de Prestaciones del Magisterio, el gobierno "macheteó" los cálculos iniciales, de manera tal que determinó su crisis actual.

No se les pasa por la cabeza hacer un cálculo de ese tipo con el gigantesco aumento de la deuda externa, que para ellos no representa ningún problema ni es un factor que se pueda alterar, ni tampoco se proyecta la situación del país frente a la tendencia a la desindustrialización y pérdida de capacidad de producción agrícola. Todos estos factores los manejan las leyes invisibles del mercado, dicen, pero sobre los ingresos de los pensionados... sobre ellos, sí se puede actuar.

La inutilidad del capital financiero: los Fondos de Pensiones

Los representantes de los Fondos no han perdido oportunidad en estos años para desprestigiar al ISS, labor en la cual han encontrado el franco apoyo de los últimos gobiernos.

Las AFP son una pieza clave del engranaje financiero colombiano, el cual ha sido considerado el factor decisivo de la apertura económica. También han sido determinantes en atraer la inversión extranjera, hasta el punto que al finalizar 1999 el capital extranjero controlaba 53% del mercado manejado por el capital privado en los Fondos de Pensiones y Cesantías (Robledo, 2000).

Los últimos gobiernos se han esmerado en dar al sector financiero toda clase de beneficios y ésto corresponde a una vieja aspiración de los banqueros en la búsqueda de fondos de largo plazo. La Ley 50 de 1990 se ocupó de los Fondos Privados de Cesantías; después la Ley 45, o reforma financiera del mismo año, reglamentó los Fondos Privados de Pensiones y Cesantías, otorgándoles la facultad de manejarlos no sólo a las corporaciones financieras, como querían los banqueros, sino a los mismos bancos, que en todo caso disponen de una red muy amplia de oficinas y de recursos. La eliminación de entidades estatales, con el fin de favorecer a los operadores privados de cesantías, fue un requisito necesario. En consecuencia, se expidió la Ley 100; se liquidó la Caja Nacional de Previsión; se le impusieron drásticas limitaciones al Seguro Social, con el fin de impedir su crecimiento; Pastrana intentó acabar con el Fondo Nacional del Ahorro, pero sus trabajadores lograron impedirlo, y ahora la reforma pensional busca terminar el trabajo que no culminó con la Ley 100. Se trata de liquidar los regímenes especiales, continuar con el marchitamiento del ISS y dificultar el acceso de los colombianos a las pensiones, de forma que las AFP dispongan de más cotizantes y más dinero durante mayor tiempo.

Cuando el gobierno asusta con que hoy las pensiones representan 2,8 del PIB, vale la pena recordar que las AFP valen más de 3% del mismo.

El crecimiento de las AFP es vertiginoso y va paralelo al decaimiento del ISS. A 30 de junio de 2000 los fondos de pensiones obligatorias alcanzaron un valor de \$6 billones 633 mil millones, superando en \$2 billones 344 mil millones el valor registrado en el mismo mes de 1999 –es decir 54.7%– y al terminar el primer trimestre del año 2001 los fondos de pensiones manejaban en total 8.77 billones (millones de millones) de pesos, ya que los fondos manejan los recursos de pensiones obligatorias, voluntarias y cesantías. A 31 de marzo de 2001, la participación porcentual en el número de afiliados de los fondos de pensiones era la siguiente: Porvenir, 25.5%; Horizonte, 22.0%; Santander, 17.%; Protección, 17.3%; Colfondos, 16.5%; Skandia, 0.9% (Superintendencia Bancaria. *El Tiempo*, VI/15/01/1-20).

En marzo de 2001 se encontraban afiliadas al Régimen de Ahorro Individual, a cargo de las AFP, 4'023.000 personas (*El Tiempo*, marzo 26 de 2001). En 2000 su rentabilidad fue 23,59, la cual se convierte en 7,8% real para el afiliado. Del 13,5% del salario que cotizan los afiliados, 3,5 puntos los toman la AFP para administración y publicidad, de manera que a las cuentas pensionales sólo entran 10 puntos, representando para las AFP utilizar el 25% de los dineros de las cotizaciones, que podrían fácilmente ascender a más de 1,5 billones de pesos.

Para asegurar su rentabilidad, los Fondos hacen inversiones y cobran una cuota de administración. Estos rendimientos dependen en más del 90% de bonos de deuda pública, Títulos de Tesorería, TES y CDT. En cambio, el llamado sector real de la economía recibe una inversión mínima (algo así como 10%). Valdría hacerse la pregunta: si las inversiones de las cuales los Fondos extraen su rentabilidad son principalmente papeles del Estado, que a éste le representa una parte importante de su deuda pública, ¿por qué este mismo Estado no maneja directamente tales dineros, si el resultado final después de toda esta operación va a ser subsidiar las pensiones de los trabajadores en una suma multibillonaria. Así el Estado podrá quedarse con los miles de millones que representan los gastos de administración?

Por otra parte, el efecto de los regímenes de capitalización individual sobre la tasa de ahorro y el crecimiento económico es menor. En plena fiebre de expansión de ellos Colombia ha sufrido un deterioro en el ahorro público y privado y un declive del mercado accionario. En Chile, el crecimiento del mercado de bonos y acciones no ha dependido de los fondos; allí los fondos pasaron de representar 1% del PIB a 40% y eso no fue paralelo a su vinculación al mercado de acciones y sus inversiones fueron sólo de largo plazo, principalmente en bonos del gobierno. Los Fondos están empeñados en una campaña para "flexibilizar la regulación de las inversiones" (*La República*, octubre 24, 2000) para que se les exija menos rentabilidad y puedan moverse más libremente por los circuitos económicos, teniendo en cuenta que las pensiones en Colombia rinden lo mismo que un CDT a 90 días (Corredores Asociados, *La República*, febrero 27, 2001).

Incluyendo las cesantías por 2,3 billones de pesos, las AFP manejan a la fecha captaciones por 13 billones de pesos, que equivalen a 20% del total de activos de la banca. Actualmente los dos grandes grupos financieros colombianos, AVAL y el Sindicato Antioqueño, controlan 47% de las captaciones y el capital español controla alrededor de 35%. La participación de cada uno de los fondos en el valor total es: Porvenir, 26.8%; Protección, 21.5%; Colfondos, 15.5%; Davivir, 14.1%; Horizonte, 12.1%; Colpatría, 7.4%; y Skandia, 2.6%.

Las AFP tienen libertad para fijar la forma y el monto de la comisión de administración siempre que, junto a la prima de seguro de invalidez y sobrevivencia, no exceda 3.5 puntos de los 13,5 que se cotizan mensualmente. Y en el período analizado, la comisión estuvo entre 1.35% y 2%.

Más allá de su peso relativo en el sector financiero, las AFP se han convertido en un símbolo de la apertura colombiana a la inversión extranjera. Por eso han respondido con vehemencia a las tímidas y soterradas críticas que desde el Ministerio de Trabajo se han formulado a su papel.

Conclusión

Con la reforma de las pensiones se quiere completar la nefasta labor de la Ley 100, con un panorama negro para los trabajadores, pues los que estén en el sistema de capitalización no se pensionarán porque el Estado no tendrá con qué sufragar la garantía de pensión mínima, ni redimir los bonos pensionales y los del ISS porque está siendo llevado al marchitamiento. Los únicos beneficiados serán los fondos privados de pensiones que verán engrosar sus activos con las cotizaciones de los trabajadores que hoy disfrutaban de regímenes especiales y con la desbandada hacia ellos de los demás, producto del cataclismo del ISS. Esta política sigue los criterios del Banco Mundial, el cual recomendó un sistema de tres pilares: uno, la asistencia social; otro, los fondos privados con aportes obligatorios y, otro, de cesantías voluntarias. La misión Alesina también señaló que las pensiones en Colombia eran exageradamente altas y recomendó eliminar los regímenes especiales.

El problema fiscal no se resolverá con estas propuestas, pues el régimen de capitalización implica onerosos desembolsos y de todas maneras el Estado tendrá que seguir aportando para las pensiones. El único satisfecho será el FMI, el cual abrirá aún más el país a la inversión extranjera y garantizará el pago de la deuda externa (aunque el ejemplo de Argentina es premonitorio, ya que con todo y reformas está a punto de declarar la moratoria). El problema fue agravado por la Ley 100, ya que puso en aprietos al ISS y exigió cuantiosas transferencias a los Fondos.

Como siempre, el recetario del FMI recomienda como fórmula infalible la disminución de los ingresos y derechos de los trabajadores. Pero ellos, al levantar la bandera de lucha por defender pensiones adecuadas y dignas, están desafiando todo el andamiaje neoliberal que ha hecho que las batallas por satisfacer las más elementales necesidades se conviertan en todo un desafío al actual régimen.

Referencias

1. Espitia. "No sólo de largo plazo se compone el sistema pensional". *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, abril de 2001.
2. Guzmán Mora, Fernando, y Redondo, Herman. *La reforma de la salud y la seguridad social en Colombia*, Dike Biblioteca Jurídica. 1999.
3. Banco Mundial, "Envejecimiento sin crisis" *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington D.C. 1990.
4. Vitas, Dimitri. *Pension Reform and Capital Market Development: "Feasibility" and "Impact" Pre-conditions*, Development Research Group, World Bank, 1999. Washington D. C.
5. Robledo, Jorge Enrique. *www.neoliberalismo.com.co*. El Áncora, 1999.
6. Clavijo, Sergio. *El Nuevo régimen pensional colombiano y sus efectos fiscales: de las "joyas" de la corona a los faltantes de tesorería*. Cede, julio de 1998.
7. Corsi Otálora Carlos, y Galvis Honorio. *Debate sobre pensiones realizado en la Comisión 7ª del Senado el 18 de julio de 2001*.
8. Perotto, Andrea M, y Bertin Hugo D. *Los nuevos regímenes pensionales en América Latina*, 1998.
9. *Regímenes pensionales*, FAUSS, CIID, Fescol, 1993.