

LA REFORMA PENSIONAL: FORTALECER EL CAPITAL FINANCIERO Y PAUPERIZAR A LOS TRABAJADORES

Enrique Daza Gamba.

Director Deslinde y Cedetrabajo.

*El actual debate sobre la reforma pensional ha puesto en primer plano supuestos que los últimos gobiernos han considerado artículos de fe y que no representan más que un conjunto de equivocaciones sobre las características de las pensiones, su papel en el déficit fiscal, la razón de la ausencia de suficientes dineros para cubrirlas, la existencia de diferentes regímenes y la necesidad de aumentar el gasto social. La mayor parte de las consideraciones oficiales están basadas en cifras amañadas y en un enfoque neoliberal, el cual supone que las pensiones deben ser fruto del ahorro individual, que la población envejece aceleradamente, que debe haber un sistema único de pensiones y que la forma de financiar el gasto social es disminuyendo las pensiones de los sectores "privilegiados". En el presente artículo se controvierten esas afirmaciones y se critica la proyectada reforma pensional. **Deslinde***

Las peripecias de un proyecto

A finales de 2000 el gobierno de Pastrana presentó los lineamientos de una reforma pensional que había sido exigida por el FMI desde que se suscribió el Acuerdo Extendido con dicha entidad, en diciembre de 1999. Ante las controversias planteadas, el gobierno buscó hasta diciembre de 2001 que los trabajadores entraran al garlito de la concertación. Sin embargo, nunca se logró una formulación unificada entre empresarios, trabajadores y gobierno y a finales de su mandato Pastrana presentó, atendiendo las presiones del FMI, el proyecto de ley No. 206 de diciembre de 2001, el cual comenzó a discutirse en marzo de 2002. Al cierre de la anterior legislatura, la Comisión VII del Senado dio una aprobación general al texto básico de la reforma pastranista.

Tan pronto se posesionó, el gobierno de Uribe Vélez presentó un nuevo proyecto junto con una reforma laboral, y aceleradamente se están adelantando los dos debates necesarios para su aprobación, los cuales –de no interponerse la protesta de los trabajadores– surtirán su trámite en enero del próximo año.

El sentido general de la reforma pensional es disminuir los beneficios pensionales, dificultar el acceso a la pensión, eliminar los regímenes especiales que benefician a algunos trabajadores, como los de Ecopetrol y el magisterio –nivelando a los trabajadores por lo bajo en materia pensional– y crear un sistema de protección social para ancianos y desempleados, financiado con los dineros de los trabajadores. A pesar de su carácter regresivo, el proyecto de Pastrana resultó insatisfactorio en varios aspectos para las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, y el gobierno de Uribe aceptó estas objeciones, haciendo aún más drástica la reforma.

El argumento gubernamental sigue siendo 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 se adelantaron reformas similares prácticamente en todos los países latinoamericanos. Paradójicamente, los desequilibrios fiscales continúan y la inequidad se profundiza, sin que se solucionara ninguno de los problemas que se pretendía resolver. Aunque en el mundo desarrollado estas reformas se vienen ambientando desde hace rato, no se han realizado casi en ningún país. Ni Reagan ni Bush padre ni Clinton se atrevieron a tocar el poderoso sistema estatal de pensiones, que es el mayor programa gubernamental, y maneja más de 350 mil millones de dólares anuales. Una de las razones más poderosas para que no se haya hecho esta reforma, es que no saben cómo pagar los dineros de las pensiones de los actuales jubilados si se le entregan los aportes de los nuevos trabajadores a los fondos privados; en Francia, por ejemplo, el presidente recién elegido apenas invitó a los franceses a reflexionar sobre el problema.

Por su parte, las reformas pensionales en América Latina han jugado un papel importante en el fortalecimiento del sector financiero, con el traslado masivo de recursos públicos al sector privado y su implementación ha contribuido a la desactivación de la organización y la protesta de los sindicatos. En Colombia, durante el pasado cuatrienio, la mayoría de los sindicatos, en lugar de emprender una amplia campaña de agitación, denunciando los propósitos gubernamentales, se atuvieron a la concertación y confiaron hasta el último momento en los supuestos buenos oficios de Angelino Garzón en el seno de ese gobierno.

Los "aportes" de Uribe

Aunque se presenta como una reforma completamente nueva, que crea un "Sistema de Protección Social", entre el proyecto de Pastrana y el de Uribe en realidad hay grandes afinidades: la reducción de beneficios pensionales, como la tasa de reemplazo (o sea, la proporción del salario básico con el cual se pensiona un trabajador); el cálculo del monto de la pensión sobre los últimos 20 años de cotización; la elevación de los aportes; el aumento de la edad de jubilación y de las semanas requeridas para obtener la pensión. No obstante, el nuevo gobierno no estaba satisfecho con que la administración Pastrana no hubiera acelerado el período de transición previsto en la Ley 100 y no hubiera sido tajante en la eliminación de los regímenes exceptuados. Por ello la propuesta de Uribe acelera el período de transición, cambiándoles las reglas de juego a quienes en 1994 tenían 35 y 40 años, acercándoles el momento en que devengarían la pensión a la esperanza de vida y acortando con ello enormemente su tiempo de disfrute.

A su vez, las AFP habían protestado contra algunos aspectos del proyecto pastranista, hasta el punto de que a finales del mandato hubo roces entre éstas y algunos funcionarios gubernamentales. El gobierno de Uribe propone que se mantenga la garantía estatal de pensión mínima para las AFP, hace una pequeña disminución de los gastos de administración que se les reconocen, elimina la obligación – planteada por Pastrana– de que los trabajadores estatales se afilien al ISS, suprime de un tajo el régimen especial de Ecopetrol, obligando a sus nuevos trabajadores a vincularse a la Ley 100, otorga

facultades al Presidente para eliminar el régimen especial de los maestros y retiene el 1% de los salarios de los trabajadores independientes, con destino al Fondo de Solidaridad Pensional, profundizando la política de atender a los indigentes y desempleados con dineros de los trabajadores. Este proyecto ha sido recibido alborozadamente por las AFP las cuales anotaron que "supera la visión de corto plazo de la iniciativa Pastrana mediante la inclusión de tres asuntos espinosos: el recorte del periodo de transición, el ajuste de las variables fundamentales (tasa de reemplazo, edades y semanas mínimas, ingreso base de cotización y liquidación) y la reforma a los regímenes especiales exceptuados y excluidos de la ley 100 de 1993" (Asofondos, agosto, 2002). La ANDI por su parte hubiera preferido que el periodo de transición se hubiera adelantado al año 2007 (Villegas 2002)

El proyecto de la administración Uribe busca entonces varios objetivos: el primero y más importante, es reducir los beneficios pensionales y dificultar el acceso a la pensión; el segundo, mantener intacta la estructura del sistema pensional, establecida por la Ley 100, haciendo caso omiso de las múltiples críticas que se le han hecho; el tercero, financiar la asistencia social a los indigentes y el seguro de desempleo con aportes de los trabajadores; el cuarto, eliminar los regímenes exceptuados, cuyos trabajadores constituyen un apetitoso bocado para las AFP; y el quinto, permitir el uso discrecional por parte del Ejecutivo de recursos como los de las Cajas de Compensación y las transferencias territoriales, creando con tales dineros un aparato de bolsillo del Presidente.

El principal autor de este esperpento es Juan Luis Londoño de la Cuesta, ex ministro de Salud de Gaviria, quien en su presentación de la Ley 100 de 1993 aseguró que, gracias a ella, en el año 2000 habría salud para todos los colombianos y que la competencia –"fuerza insustituible del progreso económico y social" (Londoño 1993)– garantizaría la cobertura universal para la totalidad de los trabajadores y de las familias. Doce años después, y sin que se hubiera realizado ninguna de estas promesas, los mismos actores están a punto de venderle al país con políticas similares la profundización de un régimen que ha llevado a la crisis las finanzas públicas, disminuido la cobertura, entregado billones (millones de millones) de pesos al sector financiero privado y escamoteado los derechos adquiridos por miles de usuarios en materia de salud y de pensiones.

El proyecto de Pastrana fue producto de la "concertación" entre los Ministerios de Hacienda y de Trabajo, no tocaba los regímenes especiales e incluía algunas de las propuestas que había formulado Angelino Garzón, especialmente las referidas a la gradualidad de su implementación, la obligación de afiliación de los trabajadores estatales al ISS y la eliminación de algunos privilegios de las AFP, como la garantía de pensión mínima y la disminución de sus gastos de administración. El resultado era un híbrido inaceptable para unos y otros, pero tuvo el efecto político de constituirse en factor clave para que importantes contingentes del movimiento sindical se desmovilizaran, atentos al regateo dentro del gobierno. El balance de Juan Luis Londoño en este sentido fue claro y muestra la radicalidad y autoritarismo del talante oficial: "Durante cinco años gobierno, empresarios y trabajadores discutieron un proyecto que no cuajó y dejó un millón de desempleados más" (*El Tiempo*, 3 de septiembre de 2002).

Ahora, como en el debate de la Ley 100, se oyen los mismos argumentos para justificar la propuesta de reforma pensional: falta de reservas, desempleo, privilegios excesivos de los regímenes especiales, informalidad de la economía y envejecimiento de la población por efectos de la transición

demográfica. En la exposición de motivos del gobierno de Uribe hay dos temas sobre los cuales se hace énfasis, la búsqueda de la equidad y la "responsabilidad fiscal".

El déficit fiscal y pensional

Los funcionarios gubernamentales y los interesados en la reforma han utilizado muy diversos y contradictorios datos para establecer el monto de la deuda pensional y su relación con el déficit fiscal. El gobierno utiliza reiteradamente cifras contradictorias, arbitrarias las más de las veces. Un ejemplo palmario es la exposición de motivos del proyecto de Uribe, el cual alcanza a plantear en unas pocas hojas que en el año 2014 "el déficit fiscal por cuenta del pago de futuras pensiones alcanzará niveles superiores al 6% del PIB", cuando renglones más atrás había anotado que "de seguir la tendencia actual el gobierno central deberá destinar en el año 2019 cinco punto cinco (5,5) puntos del PIB para que esa gran minoría siga recibiendo subsidio a su pensión" (*Exposición de motivos, reforma pensional*, agosto de 2002), lo cual significa –según los datos oficiales– que de 2014 a 2019 el déficit bajaría en 0,5 del PIB. De igual manera, mientras que el proyecto de ley asegura que con el sistema actual el ISS "no tendría dineros para responder por los beneficios pensionales en el año 2005", en declaraciones a *El Tiempo* del 2 de septiembre el nuevo gerente del ISS, Héctor José Cadena, afirmó que "hoy tenemos recursos para pagar pensiones hasta el año 2006 y con el proyecto que presentó el gobierno aumentarían un año más"; esta "pequeña" discrepancia de dos años significa miles de millones de pesos.

La mayor parte de los pronunciamientos oficiales se basan en un modelo elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, (Parra, 2001) el que en su escenario básico –del cual todos los defensores de la reforma e incluso muchos de sus impugnadores toman las cifras– está lleno de supuestos que buscan sobreestimar el monto del déficit y justificar la reforma. Se parte de que el salario real no crecerá en el sector público y en el privado lo hará apenas en 1%, que la planta magisterial no aumentará en los próximos 50 años, que la actual cobertura del sistema pensional será igual a la del año 2050 y que no habrá nuevos afiliados al ISS. El estudio se concentra exclusivamente en el tema pensional y, sin analizar los demás componentes de las finanzas públicas, se atreve a plantear que "el costo del sistema pensional colombiano es, sin lugar a dudas, el mayor problema que enfrentarán las finanzas públicas si no se adoptan correctivos oportunamente". Del estudio del DNP que estamos citando es de donde se ha tomado la cifra de que el déficit acumulado hasta el año 2050 será 192,36% del PIB, lo cual parte de sumar el déficit anual estimado de cada uno de los próximos cincuenta años, ejercicio que si se hiciera con la deuda externa, las ganancias del sector financiero o cualquier otra variable de la economía darían cifras mucho mayores.

César Giraldo, miembro de la Misión de Ingresos Tributarios, puso de relieve las contradicciones gubernamentales al señalar: "cada vez que el gobierno presenta las cifras las aumenta en proporciones colosales. Las cifras iniciales de la Comisión de Gasto Público señalaban que el déficit pensional era de 30% del PIB, pero las finales hablaban de 70%. Posteriormente, el Ministerio de Hacienda, en el Mensaje Presupuestal para el Presupuesto del año 2000 señalaba que era de 120%. En el debate en el Congreso sobre Seguridad, realizado el 19 de julio de 2001, el gobierno dijo que era equivalente a \$350 billones, 207% del PIB. Y recientemente se ha mencionado una cifra cercana a los \$500 billones, más de tres veces del PIB. Cada vez que anuncian las cifras el pasivo pensional crece como la

espuma". Ver en esta edición: César Giraldo, *Reforma Tributaria Uribe Vélez: más cargas sobre la población*.

Antes de la Ley 100 el Estado cargaba el fardo de las pensiones de entidades liquidadas y quebradas y del manejo irresponsable de las pensiones territoriales, pero no debía comprometer recursos tan cuantiosos en materia pensional, siempre y cuando funcionara el sistema de prima media escalonada llamado "pacto intergeneracional", roto por la misma Ley 100, el cual tenía como base que los ingresos reales de los colombianos aumentaban, el empleo crecía y lo hacía aún más la población afiliada que la pensionada (todo lo cual supone una economía en ascenso y un manejo financiero responsable).

Después de la Ley 100, el Estado debe pagar las pensiones de los afiliados antiguos, garantizar la pensión mínima para todos y trasladar a los Fondos los bonos pensionales (el dinero acumulado por una persona en una entidad de pensiones). Esto es lo que ha disparado el valor de la deuda pensional. Lo que sucedió con la Ley 100 es que unos ingresos que antes eran recaudados por el Estado y que éste administraba para garantizar su preservación, su adecuado uso y el mantenimiento de su valor real, pasó a manejarlos el sector privado, que los invierte en papeles del Estado, obtiene una alta rentabilidad y no debe erogar prácticamente ningún gasto en los próximos 20 años.

Otros analistas han producido cifras totalmente diferentes. Por ejemplo, en una mesa redonda organizada por la Contraloría General de la República, CGR, Carlos Betancur planteó que "con un aumento en la cobertura a niveles similares al del régimen contributivo en salud, y suponiendo que se mantiene constante la participación del régimen solidario y del ahorro individual en el total de afiliados, el déficit del sistema se reduciría a niveles de 1% del PIB en el año 2008" (García Manuel Felipe, "Régimen pensional y jubilación", *Economía Colombiana*, junio de 2002).

Como puede verse, hay un manejo artificioso e interesado de las cifras con la finalidad de magnificar el problema pensional, y ninguno de los expertos se atreve a comparar lo que el Estado gasta en pensiones con lo que gastó, por ejemplo, en el salvamento del sector financiero, los recursos públicos de salud que se transfirieron al sector privado, las pérdidas que sufre la nación por los contratos de concesiones viales, la compra de energía eléctrica, los *joint ventures* de Telecom o incluso por los negociados, chanchullos y desfalcos hechos o auspiciados por el poder Ejecutivo y cuya persistencia en la última década los convierte en un rubro presupuestal muchísimo más dañino que el de unas pensiones que de ninguna manera enriquecen a quienes las devengan, permitiéndoles apenas vivir una vejez menos pobre.

Uno de los problemas centrales de este debate es que el concepto de déficit pensional está basado en la afirmación de que las pensiones deben ser el producto de lo ahorrado por el trabajador a lo largo de su vida, y no el reconocimiento del conjunto de la sociedad y de las actuales generaciones asalariadas a los servicios y aportes que durante décadas han hecho las personas que ya alcanzaron la tercera edad. En cierta medida las pensiones son un salario diferido, y reducir su monto y dificultar su disfrute es disminuir el total de la masa salarial que la persona recibe a lo largo de su vida.

Incluso los analistas gubernamentales reconocen que los cambios pensionales sólo tendrán un efecto de largo plazo sobre las finanzas gubernamentales, cuando las reformas se hayan concretado. El efecto inmediato sobre el déficit fiscal es mínimo, como fue señalado acertadamente por la CGR cuando dijo

que "En el corto plazo, salvo el aumento en cotizaciones, el efecto de la edad y de las semanas es imperceptible porque sólo reduciría en 1,5% el déficit en un lapso de 50 años" (CGR, sep. de 2001).

Esto muestra que más que atender el déficit fiscal, lo que se busca es satisfacer las exigencias del FMI, que ha considerado indispensable esta reforma para avalar la consecución de nuevos préstamos externos. Efectivamente, en el punto 39 del Acuerdo Extendido, el gobierno colombiano se compromete con "una reforma integral del sistema de pensiones en Colombia" para, entre otros puntos, "llevar los esquemas especiales de pensiones más en la línea de las provisiones de pensiones del sistema general de seguridad social" (Ministerio de Hacienda, 1999), lo cual significa ni más ni menos que pasar los trabajadores con regímenes especiales al sistema de ahorro individual.

Las pensiones y la pobreza

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, y compararlo con el raquítico 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% ó 12%. Si lográramos tales tasas de crecimiento, el impacto de las pensiones en las finanzas del Estado y su proporción con el PIB se reducirían a menos de la mitad. 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 debate en el Senado, el doctor Iván Restrepo Lince, uno de los más eminentes actuarios del país, denunció que el DNP sobreestima la deuda en tres o cuatro veces su monto, contabiliza dos veces la deuda de los territorios –una en ellos y otra en el ISS– y que cuando el gobierno hizo el cálculo del Fondo de Prestaciones del Magisterio "macheteó" los cálculos iniciales, determinando su crisis actual.

El nuevo énfasis de la administración Uribe es utilizar los dineros de los trabajadores –cesantías, pensiones, aportes parafiscales– en planes dirigidos hacia los indigentes y subsidiar parcialmente a los desempleados. Esto significa nada más ni nada menos que una redistribución de la pobreza, nivelando por lo bajo los ingresos de los trabajadores y recortándolos en beneficio de los indigentes, y desentendiéndose el Estado de su responsabilidad de generar empleo productivo, aumentar la riqueza social y garantizar la asistencia social para los desprotegidos.

La transición demográfica

A pesar de lo que se señala insistentemente, no es cierto que el envejecimiento de la población sea un problema urgente y tampoco constituye una ley demográfica que el número de cotizantes por pensionado tenga necesariamente que ir disminuyendo. Por el contrario, Colombia tiene una población joven con capacidad de entrar a laborar y lo que está fallando es que el empleo no crece. La solución al problema pensional radica en que haya crecimiento económico. Según datos de las Naciones Unidas, mientras que en los países avanzados la población mayor de 65 años como proporción de la población en edad de trabajar (20 a 64 años) oscilaba en el año 2000 entre 20% y 28%, en Colombia apenas era de 8%. "En el año 2000, de los 42 millones de habitantes, el 33% era menor de 14 años, el 60% estaba

entre 15 y 59 años y solo el 7% tenía 60 años o más". En 1999, la Población Económicamente Activa, PEA, ascendía a siete millones de personas en las principales siete ciudades, con una tasa de crecimiento de 5% en las dos décadas anteriores, pero la población ocupada solo aumentó 3% en los noventa. "A pesar de haber en promedio seis personas en la PEA por cada persona de 60 años o más, solamente había tres ocupadas por cada una mayor de sesenta años". Así los ingresos de quienes tienen más de 60 podrían estar respaldados por seis menores, pero lo sólo están por tres. Lo que sucede es que la relación entre la PEA y el PIB está decreciendo a una tasa del 1,73 anual. En estas condiciones demográficas, para aprovechar la capacidad laboral de la población colombiana habría que crear aproximadamente 450 mil empleos anuales, lo cual aumentaría la capacidad de cotización a la seguridad social. Pero en Colombia crece más el sector informal y el desempleo, y en el debate de las pensiones se soslaya la necesidad de que el empleo y el PIB aumenten (Espitia, agosto de 2001).

Los problemas demográficos son tratados por el gobierno en forma que raya en lo ridículo. Afirma que como nacen menos niños y la gente se muere a mayor edad, la población envejece y para demostrarlo se ponen los ejemplos de Estados Unidos y Alemania, países que instauraron sus sistemas de seguridad social hace cien años y poseen una estructura industrial consolidada, un PIB y una productividad decenas si no centenares de veces superiores a los de Colombia. Los análisis gubernamentales de la última década se reducen a repetir las tesis del Banco Mundial (1990), recomendando generalizar los Fondos Privados de Pensiones.

Estos temas demográficos son asimilados a leyes ineluctables, 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 o el aumento en la tasa de participación. 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 de los salarios, suponiendo también un aumento indefinido en la longevidad de la población, haciéndose la vista gorda de tendencias como la señalada por la OIT, consistentes en que en los países industrializados la edad de jubilación efectiva pasó de 66,5 años en 1950 a 61,8 en 1990.

Un objetivo estratégico: acabar con el ISS

El sistema pensional colombiano tenía graves deficiencias antes de la Ley 100, entre ellas su manejo ineficiente, la corrupción, la baja cobertura –sólo cubría a 30% de la PEA, cuando potencialmente podía abarcar el 43% y el promedio latinoamericano estaba en 38% (Espitia, 2001)– y la cotización era muy baja, pero ante todo el sistema había sido diseñado para financiarse con aportes del Estado y éste los incumplió sistemáticamente, como fue el caso de los aportes estatales previstos desde la fundación del ISS. (Sobre el incumplimiento de los gobiernos al ISS, ver "FMI: Prohibido pensionarse...", *Deslinde* No.29, septiembre de 2001".)

Los defensores de la Ley 100 consideraron que se estaba creando un sistema dual de competencia entre el ISS y las AFP, pero en realidad el nuevo sistema pensional nació fuertemente viciado a favor del sector privado, ya que la viabilidad de las pensiones en el ISS consiste en que su financiación se base en la solidaridad intergeneracional, que permite que con el dinero de los aportantes actuales se

financien las pensiones de los ya jubilados, para lo cual a su vez era necesario mantener el crecimiento en las afiliaciones.

Pero con las AFP sin pensionados y sólo con aportantes, y el ISS con un crecimiento más rápido de pensionados que de cotizantes, el sector público estaba condenado desde un comienzo al fracaso. Lo que se constata si observamos que en el año 2000 el ISS pagó pensiones por 2,11 billones de pesos, mientras sus ingresos apenas fueron 1,6 billones; hoy en día los ingresos por cotizaciones apenas son levemente superiores a los egresos por pensiones y la bomba de tiempo que el Estado le puso ISS, al no pagar su deuda con esa institución, está a punto de estallar, pues habría que empezar a utilizar las reservas para pagar pensiones. En contraste, las AFP pasaron de valer 3,3 billones en diciembre de 1998 a 13,5 billones en junio de 2002, cuadruplicándose sus ingresos, ya que solamente cuentan con 1.147 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".

La Ley 100 creó numerosos desequilibrios en contra del ISS y a favor de los Fondos Privados de Pensiones. Al Instituto se le entregaron apenas \$ 650.000 millones para atender a 265.265 pensionados, y se le dejaron los tiempos acumulados de 3,5 millones de afiliados. Del ISS se han ido 1,8 millones de personas hacia los Fondos Privados, y el ISS ha tenido que dar unos bonos pensionales sin los cuales los Fondos no hubieran sido viables. La suma atrás citada, 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). Al ISS se le entregó la responsabilidad de una mesada adicional que se dio como especie de compensación a algunos pensionados perjudicados por la Ley 100 y que se conoce como la mesada 14, para la cual no se creó ningún fondo y que le representa un costo de 1 billón. El ISS también asumió el 8% del incremento en las cotizaciones ordenado en salud para los 265.265 pensionados, que anualmente asciende a \$ 80.000 millones. Todo esto sin contar la campaña que se hizo contra la Institución desde comienzos de la apertura económica y la sanción que le impuso la Superintendencia de Salud, prohibiéndole inscribir nuevos afiliados, argumentando para ello anomalías del ISS en la rendición de cuentas

A pesar de que para expedir la Ley 100 se argumentó que el sistema de prima media había fracasado y que en el país existía una bomba pensional, culpando al ISS de todos los males en esta materia, lo cierto es que los gobiernos incumplieron sus aportes al Instituto, condenándolo al fracaso; lo embarcaron en inversiones no rentables y ahora cínicamente afirman que las fallas son intrínsecas al sistema de prima media. Si el ISS hubiera recibido oportunamente estos aportes, no sufriría ninguno de los problemas actuales. Si contara con \$21 billones de reservas, éstas alcanzarían holgadamente hasta 2050. En efecto, juiciosos analistas reconocían ya en 1994 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 si el Seguro crecía a 5% anual, las reservas alcanzarían tranquilamente hasta 2025. Una de las pruebas de la mala voluntad gubernamental hacia el ISS, es que

todos los cálculos y proyecciones sobre el futuro de la Institución parten de que no va a tener nuevos afiliados.

Contrariu sensu, el gobierno rodeó de garantías a las AFP: los bonos pensionales 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 Privados, ya que mientras un trabajador que gana el salario mínimo necesita 20 años para pensionarse en el ISS, con el mismo salario mínimo en los Fondos requiere 40 años y puede pensionarse al completar 1.150 semanas, pero sus ahorros sólo le posibilitarían una pensión cercana a 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 presidente de Asofondos, entidad que representa a los Fondos Privados, reconoció que a los 20 años de cotización una persona con un salario mínimo necesitaría un subsidio de 76% para que su pensión alcance dicho salario mínimo. Esto 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 de los afiliados a las AFP, hay consenso en que mínimo 82% de ellos (quienes actualmente devengan menos de dos salarios mínimos) recibirán una pensión menor a 40% del salario mínimo al culminar su ciclo laboral. Lo cual significa que el Estado tendrá que destinar billones de pesos para subsidiarlas, y mientras tanto las AFP lo único que harán será cobrar su porcentaje por administrar el sistema.

En 1994 los Fondos tenían 991.000 afiliados y en julio de 2002, 4.565.993 de los cuales el 52% son inactivos (con más de seis meses sin cotizar), mientras que el ISS, por las limitaciones que le ha impuesto el gobierno, en 1994 tenía 3,6 millones y apenas llegó a 4,5 millones en 2002, de los cuales sólo cerca de tres millones son activos. La proporción en el ISS de trabajadores activos por pensionado es de 6,7 y con los obstáculos para aumentar las afiliaciones esta proporción tiende a disminuir, hasta causar el marchitamiento total de la Institución. Mientras tanto las AFP, con dos millones de activos y solamente 1.187 pensionados, no tienen ese problema.

De todas maneras, examinando el sistema en su conjunto, se tendrían cerca de 20 billones de pesos de reservas si se unieran los Fondos y el ISS (sin contar con que el Estado pague un peso de su deuda), e ingresos por más de \$500 mil millones mensuales y egresos por cerca de \$300 mil millones, con lo cual el sistema podría ser viable por muchos años, ya que el Fondo de Reserva se incrementaría en cerca de tres billones de pesos anuales con la rentabilidad de la inversión de estas reservas.

Los sistemas pensionales que funcionaban 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 se incrementaba la riqueza social de una generación a otra; esto es, para sociedades que se encontraban en progreso. Las pensiones se concibieron, además, como algo específico para la población asalariada. Pero la oleada neoliberal con la cual el capitalismo intentó adaptar sus instituciones a una situación de declive económico y disminución de la tasa de ganancia, arrasó con todos los beneficios sociales anteriormente instituidos.

El problema de las pensiones es inseparable de las perspectivas del desarrollo económico. Pero como el único escenario que nuestros gobernantes pueden imaginar es el de la perpetuación indefinida de los actuales flacos guarismos de crecimiento, la prolongación al infinito del desempleo, la desindustrialización y la pobreza del Estado, la consecuencia que derivan de ello es tratar de adaptar la política pensional a sus proyecciones miserabilistas, 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 e inclusive llaman a no "politizar el tema de las pensiones". Cuando plantean la idea de que el sistema de pensiones debe ser autosuficiente, buscando que el erario no destine ningún dinero para pensiones, sino que el trabajador se pensione con su propio ahorro, no están hablando de un problema técnico y financiero; simple y llanamente están acabando el concepto de pensión y birlando esta conquista de los trabajadores y de la sociedad, sustituyéndola por un mecanismo de ahorro individual.

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 inyectarle recursos. Por ejemplo, en el tan cacareado sistema chileno el costo fiscal ascendió a 3,5% del PIB en 1995 y posteriormente a 5% (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 fue 4,2 en Israel (1992), 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 en pensiones se gasta 8,2% del PIB, o sea 23% del gasto público (Clavijo, 1998).

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 el sistema pensional 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, mientras en nuestro país hay más de seis por pensionado (a pesar de la situación crítica de la economía). En Colombia la cobertura sigue siendo baja, pues los nueve millones afiliados a los Fondos y al ISS, en julio de 2002 representan apenas 24% de la PEA, mientras que en esos países la cobertura llega a 90% (Clavijo 1998).

Así las cosas, 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 está en aumentar el empleo formal de forma tal que los cotizantes aumenten en mayor proporción que los pensionados, industrializando el país y elevando el nivel de vida y la productividad para aumentar la riqueza social y con ella los ingresos estatales.

El "igualitarismo" neoliberal

Colombia es una de las sociedades más inequitativas de América Latina, si no del mundo. La apertura económica disparó el deterioro de la distribución del ingreso. Los beneficiados con las reformas de la década de 1990 no pasan de un puñado de intermediarios, algunos conglomerados, el gran sector

financiero, los inversionistas extranjeros y algunos altos funcionarios estatales que se han lucrado de la privatización y la liberación de los mercados. Al resto de los colombianos les ha ido muy mal. En esas condiciones la equidad se ha repotenciado como una demanda muy sentida de la sociedad. El truco de los neoliberales consiste en culpar a los trabajadores de la pobreza y marginalidad de la inmensa mayoría de sus compatriotas, buscando en una demagógica formulación de la equidad nivelar por lo bajo a toda la población. Mientras que aún en los países otrora socialistas y en aquellos que tienen un desarrollo social relativamente avanzado, donde ha gobernado durante mucho tiempo la socialdemocracia, existen disparidades salariales y pensionales por factores históricos, riesgos de trabajo, capacidad de organización de algunos sectores, etc., en Colombia los gobiernos de la última década han planteado insistentemente la peregrina idea de que lo ideal es que todos los colombianos tengan las mismas condiciones salariales y pensionales. Además, plantean que este igualitarismo, que envidiarían los socialistas utópicos del Siglo XIX, estaría obstaculizado por unos sindicatos o sectores de trabajadores que devengan salarios o prestaciones muy altas, en detrimento de los más pobres. Mas no dicen ni una palabra sobre la concentración de la riqueza, la propiedad y el poder en unas capas privilegiadas que son las responsables de la desigualdad. Los trabajadores organizados, por altas que fueran sus pensiones –que en la práctica no lo son, alcanzando cifras promedias que apenas permiten un vivir semidecoroso–, no se encuentran entre los niveles sociales de mayores ingresos.

Los análisis y políticas se hacen con criterios exclusivamente financieros, tratando de ocultar el efecto que tienen sobre las finanzas del Estado pero, sobre todo, entregándole un apetitoso bocado a los Fondos Privados y pauperizando la mano de obra.

Como ya habíamos mencionado, los regímenes pensionales han sido acusados de inequitativos, con el afán de vender el mencionado igualitarismo. Algunos sectores académicos han hecho eco a esto, hasta el punto que el Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional, señala que los regímenes especiales favorecen a un millón de personas y que hay trece millones desatendidas y cuatro millones que cumplen los requisitos de la Ley 100, proponiendo un régimen universal acorde con esta realidad (*El Tiempo*, 26 de marzo de 2001). El proyecto alternativo de la CUT, presentado por Carlos Gaviria, Wilson Borja y otros, cae en la misma celada, al atribuir a la Ley 100 el error de preocuparse mucho de los asalariados y descuidar al resto de la población. La cuestión es que en un sistema capitalista las diferencias salariales y prestacionales son inevitables; de hecho, ésta es la norma aun en los países capitalistas avanzados, en donde no hay decenas sino centenares de escalas salariales y beneficios pensionales. 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 se originan en que unos cuantos monopolios concentran la riqueza nacional, el capital extranjero es privilegiado con toda clase de facilidades, los importadores y productores extranjeros se benefician con ventajas frente a los productores nacionales, la cúpula del gobierno hace jugosos negocios, apropiándose del patrimonio público, y el sector financiero fue colmado de privilegios, transfiriéndoles además recursos calculados 7,5 y 12 billones de pesos. La Contraloría General calculó el costo de esas transferencias 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 del sector financiero 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 de vida apenas dignas.

No hay que olvidar que las leyes 100 y 50 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. Los ingresos que deben ser redistribuidos 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 la cobertura total, o al menos de la PEA. En realidad, el problema así planteado tiene un dejo demagógico, ya que la prioridad debería ser procurarles a los colombianos fuentes de ingreso que les permitan al menos comer; esto es, crear fuentes de empleo. Si el debate de las pensiones gira alrededor de la situación de pobreza extrema, la conclusión es evidente: sería mejor que las pensiones fueran mínimas, pero que abarcaran a 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?

Los hechos demuestran que la Ley 100 no aumentó la cobertura. Con el sistema anterior hubo mayores avances en ella; por ejemplo, entre 1970 y 1980 la cobertura con respecto a la población total pasó de 7,5% a 15% y en 1990 era de 21,6%. En ese año, los afiliados ascendían a 27,6% de la PEA y a 51,7% de los asalariados. Durante el año 2000, en contraste, 77% de la población no recibía protección pensional y en octubre de 2001 el cubrimiento de la PEA apenas era de 19,8%. El problema pensional no solamente es un asunto de evasión y elusión, sino que refleja la informalización del trabajo, el aumento del desempleo, el deterioro de los ingresos de la población y la crisis de las empresas. La intención de aumentar la cobertura invariablemente presente en todos los proyectos oficiales, no corresponde a la realidad. Lo máximo que cabría hacer sería garantizar la afiliación de todos los que laboran en el sector formal y de una parte de los trabajadores independientes. Lo demás depende del crecimiento de la economía y sólo puede atenderse con subsidios a la oferta, y lo que actual y despectivamente son considerados sistemas asistenciales. Está claro que cuando los gobiernos hablan de aumento de cobertura, no se están refiriendo a aumento de la cantidad de pensionados sino de la cantidad de aportantes.

La inutilidad del capital financiero: los Fondos de Pensiones

Las criaturas engendradas por la Ley 100 fueron las Administradoras de Fondos Privados, AFP. En la concepción inicial de los reformadores de ese entonces, la idea no era un sistema dual sino abolir los fondos públicos de pensiones. Por eso en estos años los representantes de los Fondos no han perdido oportunidad para desprestigiar al ISS, labor en la cual han encontrado el decidido apoyo de los últimos gobiernos.

Las AFP son una pieza clave del engranaje financiero colombiano, el sector más beneficiado por la apertura económica. También han sido determinantes para atraer la inversión extranjera, hasta el punto que al finalizar 1999 el capital foráneo 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 brindar toda clase de beneficios al sector financiero, correspondiendo 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 también 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 el requisito necesario. En consecuencia, se expidió la Ley 100, se liquidó la Caja Nacional de Previsión y se impusieron drásticas limitaciones al Seguro Social, con el fin de impedir su crecimiento. Pastrana también intentó acabar el Fondo Nacional del Ahorro, pero sus trabajadores lograron impedirlo. Ahora la reforma pensional busca terminar el trabajo que no culminó con la Ley 100, liquidando los regímenes especiales, continuando el marchitamiento del ISS y dificultando el acceso de los colombianos a las pensiones, permitiendo así a las AFP disponer de más cotizantes y dinero durante mayor tiempo.

Cuando el gobierno asusta con que las pensiones actualmente representan 2,8% del PIB, la realidad es que los Fondos valen más del doble y su crecimiento es vertiginoso y va paralelo al decaimiento del ISS. A 30 de junio de 2002, los últimos alcanzaron un valor de 13,5 billones (duplicando su valor con respecto al mismo mes de 2000) y en total tenían 18,2 billones de pesos, ya que las mismas entidades manejan en cuentas diferentes los recursos de pensiones obligatorias, voluntarias y cesantías.

De 13,5% del salario que cotizan los afiliados, 3,5 puntos los toman las AFP para administración y publicidad, y sólo entran 10 puntos a las cuentas pensionales, lo que para las AFP representa utilizar 26% de los dineros de las cotizaciones, que fácilmente pueden ascender a más de 3,3 billones de pesos.

Para asegurar su rentabilidad, los Fondos hacen inversiones y cobran una cuota de administración. En 2002 invirtieron la mitad de estos dineros en títulos de deuda pública y 18,6% en diversos papeles de las instituciones financieras –lo demás se invierte en distintos papeles, incluyendo moneda extranjera–, mientras el llamado sector real de la economía recibe una inversión que no supera el 2% de sus recursos y que de todas maneras se presta para operaciones cruzadas entre bancos o el favorecimiento a los monopolios, como cuando recientemente compraron bonos de Bavaria por 215 mil millones de los 370 que estaban en oferta. La evolución de las inversiones de los Fondos en estos 10 años desmiente su papel de fortalecer la capacidad productiva del país. Valdría hacerse la siguiente pregunta: ¿si las inversiones de las cuales los Fondos extraen su rentabilidad son principalmente papeles del Estado, o sea, una parte importante de su deuda pública, por qué este mismo Estado no maneja directamente tales dineros? Si el resultado final de toda esta operación va a ser subsidiar las pensiones de los trabajadores en una suma multibillonaria, el Estado debería 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 su expansión, Colombia ha sufrido deterioro en el ahorro público y privado, declive del mercado accionario, y los bancos no han irrigado la economía con los tan prometidos créditos. En Chile, el crecimiento del mercado de bonos y acciones no ha dependido de los Fondos; estos pasaron de representar 1% del PIB en su nacimiento a 40% del PIB en la actualidad, sin vincularse al mercado de acciones y con sus inversiones sólo de largo plazo, principalmente en bonos del gobierno. Los Fondos se han quejado de que no tienen en qué invertir y con ello demuestran la falacia de su aporte al incremento del ahorro. La mitad de su portafolio está

colocado en títulos de deuda pública. El presidente de la AFP Porvenir señaló que "El sector privado no ha salido con las emisiones suficientes para captar los recursos de los Fondos" (*Portafolio*, febrero 4 de 2002). En esa misma fecha, el presidente de la Bolsa de Bogotá afirmó que "no hay proyectos de desarrollo empresariales y no los hay porque tenemos un problema de crecimiento económico" (*Portafolio*, febrero 4 de 2002).

Conclusión

Con la reforma de las pensiones se quiere completar la nefasta labor de la Ley 100, profundizando el negro panorama para los trabajadores: quienes estén en el sistema de ahorro individual no se pensionarán porque el Estado no tendrá con qué sufragar la garantía de pensión mínima ni redimir los bonos pensionales; y los afiliados al ISS tampoco, porque este Instituto está siendo llevado al marchitamiento, continuando la conspiración que lo tiene en su crisis actual. 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.

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. Los análisis que han hecho los voceros oficiales benefician tendenciosamente a las Administradoras de Fondos Privados, y forman parte de la campaña en pro de abaratar los costos de la mano de obra.

La idea de que hay demasiada diversidad de regímenes y que debería existir un sistema único con los mismos beneficios para todos, no se compadece con la realidad de que en todos los países lo que caracteriza el sistema de pensiones es la multiplicidad, la diversidad de niveles pensionales, normal en un sistema capitalista, a menos que se le introduzca el novísimo igualitarismo neoliberal.

Los desniveles entre unos regímenes exceptuados, como los del magisterio y Ecopetrol, que tienen altos beneficios mientras la inmensa masa de la población no tiene ningún sistema pensional, es producto de las circunstancias del desarrollo social y político del país y consecuencia de ellas, no son la causa de las desigualdades. Es evidente que esta no es una desigualdad del régimen pensional sino de la sociedad, pero no es la peor: las grandes desigualdades están entre el conjunto del pueblo y un puñado de grupos que monopolizan la riqueza nacional. La tesis de que hay que financiar a los pobres con la plata de los asalariados es una tesis neoliberal para salvar la responsabilidad del capital financiero y abandonar la obligación estatal de hacer una verdadera redistribución del ingreso.

Según los neoliberales, los sistemas pensionales debían ser autosuficientes y el Estado no debería desembolsar suma alguna para atenderlos. Mas en todas partes del mundo el Estado tiene y ha tenido que usar recursos presupuestales para las pensiones, ya que ellas no son un ahorro individual sino un reconocimiento que la sociedad hace al aporte de su sector más productivo, los trabajadores asalariados, que constituyen una minoría de la población.

Aceptar que las pensiones constituyen un problema de ahorro individual es entrar en la lógica neoliberal. Asimismo, es falso que el objetivo de la reforma sea mejorar la cobertura. Por el contrario, el verdadero objetivo de la reforma es trasladar unos recursos gigantescos a la banca privada,

entregarle los de los trabajadores que hoy están en regímenes exceptuados y –conjuntamente con la reforma laboral– abaratar el costo de la mano de obra. Por su parte, no está maduro el sistema de prima media del ISS, de solidaridad intergeneracional, nuestro sistema es joven comparado con el de los países desarrollados; los datos demográficos colombianos no reflejan un envejecimiento poblacional importante. Se nos atribuyen las tendencias demográficas del mundo desarrollado, cuando la verdadera causa de que no aumente el número de afiliados en la proporción necesaria para hacer sostenible el sistema es la crisis económica secular, centuplicada por la apertura neoliberal.

Bibliografía

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. Vittas, Dimitri. *Pension Reform and Capital Market Development: "Feasibility" and "Impact" Preconditions*, 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.
10. Gaviria, Córdoba y otros, *Proyecto de Ley por el cual se reforma el sistema general de pensiones*, presentado al Congreso en agosto de 2002.
11. Ministerio de Salud. *Ley 100 de 1993*. Bogotá, 1994
12. Parra Osorio, Juan Carlos. DNPENSION. *Un modelo de simulación para estimar el costo fiscal del sistema pensional colombiano*. DNP, Archivos de Economía, documento 150, mayo de 2001.
13. Ayala, Ulpiano, "Los dilemas de la reforma social: el caso de las pensiones en Colombia", *Política Social, desafíos y utopías*, 1997.

14. Espitia, Jorge. "Más empleo para mantener la edad de jubilación actual". *Economía Colombiana*, agosto de 2001. Asofondos. *Reforma pensional: un problema tres visiones*. Boletín No 30 agosto 26 de 2002.

15. Intervención de Luis Carlos Villegas en el Congreso Nacional de la ANDI, agosto de 2002.

Aspectos de la reforma de Uribe

El núcleo de la reforma consiste en **acelerar el período de transición**: la Ley 100 establecía que en el 2014 la edad de jubilación sería 57 años para las mujeres y 62 para los hombres; el proyecto lo anticipa al año 2009, cambiando asimismo la edad de las mujeres –58 años– y estableciendo que para 2018 las edades serán de 62 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente. El nuevo régimen también estipula que no se aplicará a las mujeres mayores de 40 años, a los hombres mayores de 45 o a quienes tengan más de 20 años de cotizaciones, a quienes se aplicará el régimen anterior. La Ley 100 estipulaba 35 años para las mujeres y 40 para hombres, así como 15 años de cotización. Este y los siguientes puntos pueden ser modificados por el regateo en el Congreso, pero se acaba de producir un fallo del Consejo de Estado en el sentido de que lo estipulado en la Ley 100 no son "derechos adquiridos" y puede modificarse. De tal manera, lo que se defina hoy en esta materia, puede cambiarse mañana, o cerca al 2009 o al 2018.

Aumento del monto de las cotizaciones pasarían a 14,5 a partir de enero de 2004 y llegarían a 15,5 por ciento en el 2006. Quienes reciban más de 20 SMLV pagarán un 1% adicional

Aumento del período mínimo de cotización hasta llegar en 2020 a 1.250 semanas en el ISS. La Ley 100 las había aumentado de 1.000 a 1.200 semanas a partir del 2014. El proyecto de Uribe las coloca en 1.200 a partir de 2009 y en 1.300 desde 2018.

La reforma de Uribe y Pastrana coinciden en **disminuir la cuantía de la pensión**, calculándola como el promedio de los 20 últimos años laborados y no de los últimos diez. El Congreso propone que sea de los últimos 15 años.

Aunque Pastrana propuso la eliminación de la **Garantía de Pensión Mínima** por parte del Estado Uribe propone que esta garantía se cubra por un Fondo de Garantía, pero desde 2009 aumenta la edad para tenerla (58 y 62 años y 1.200 semanas) y en 2018 se incrementa nuevamente (62 y 65 años y 1.300 semanas). Este Fondo se financiará con el 0,5% de las cotizaciones que antes se dedicaban a administración y con el 1% del aumento en las cotizaciones. Cuando el Fondo de Garantía no alcance a pagar la pensión mínima en el sistema de ahorro individual, habrá otro denominado Fondo de Garantía Estatal de Pensión Mínima que complete lo faltante. Este es uno de los puntos que más tiene contentas a las AFP

El proyecto gubernamental no obliga a la afiliación de los trabajadores independientes y define que todos los nuevos empleados de ECOPETROL se afilien al régimen general. Al establecer una retención del 1% para los trabajadores independientes que no estén afiliados al sistema general de

pensiones destinado al Fondo de Solidaridad Pensional, crea un nuevo impuesto para la inmensa mayoría de ciudadanos que trabajan en forma independiente.

El proyecto de Uribe **elimina algunos aspectos que los Fondos privados de pensiones habían impugnado** vehementemente como la obligación de afiliarse al ISS a todos los nuevos funcionarios públicos de carrera administrativa.

Uno de los aspectos más publicitados del proyecto es la creación de un **Sistema de Protección Social** para la atención de los indigentes el cual ya estaba planteado en la Ley 100 con el nombre de Servicios Sociales Complementarios. Lo nuevo consiste en que antes debía financiarse con el presupuesto nacional y recursos de las regiones; ahora, estableciendo que durante el período 2003-2006 el gobierno apropiará con este fin "hasta el 0,5% del PIB" y como estos recursos son insuficientes, el gobierno queda autorizado a echar mano de los recursos territoriales, los de los aportes parafiscales y de unas indefinidas pero peligrosas "contribuciones de la población", creando un aparato a través del cual el Ejecutivo manejará recursos discrecionalmente.

En lo referente al **Fondo de Solidaridad Pensional**, se modifica la Ley 100, posibilitando que su fiducia pueda entregarse al sector privado, autorizando también al gobierno para definir su organización, eliminando la obligación legal de que en su dirección participen los jubilados y los trabajadores. El proyecto restringe el campo de acción de este Fondo, limitándolo a quienes les falten menos de 100 semanas de cotización y tengan más de 55 años y asignándole la responsabilidad del subsidio –hasta con el 50% del salario mínimo– para los ancianos, viudas, madres cabezas de familia, etc. Los recursos de este Fondo –que tendrá dos subcuentas, una de solidaridad y otra de ancianos indigentes– provendrían del 1% adicional que tendrían que pagar quienes coticen más de 4 SMLV, el 1% adicional de quienes ganen más de 20 SMLV, los impuestos a las pensiones y la retención hecha a los trabajadores independientes.

El proyecto de Uribe establece que a partir de 2009 **se disminuye la tasa de reemplazo** de tal forma que, por ejemplo, un trabajador que completaba 1.200 semanas con la Ley 100 podía recibir el 73%, mientras que con la reforma sólo recibirá entre el 65% y el 55% de su ingreso base de liquidación y quien tenga 1.500 semanas pasará a recibir máximo el 71% cuando antes podía devengar el 85%.

Se aumentan los requisitos para otorgar la **pensión de invalidez y de sobrevivientes**.

Se faculta al Presidente **para modificar todos los regímenes especiales**, en este punto el gobierno en el referendo propone que nadie se jubile con más de 20 SMLV y con una edad inferior a la estipulada en el régimen general, con lo cual se define constitucionalmente la imposibilidad de existencia de regímenes especiales.

RÉGIMEN PENSIONAL DE ECOPETROL

Rodolfo Gutiérrez

Presidente de la Unión Sindical Obrera

En 1997 se logró en Ecopetrol el compromiso de fondear su pasivo pensional, dado que nunca se había hecho una provisión para las pensiones y el pago de los jubilados se incluía en los costos laborales de la empresa.

Después de cincuenta y dos años de existencia, Ecopetrol tiene aproximadamente 8.800 jubilados, quienes han adquirido este derecho trabajando en la empresa o con multinacionales en los campos revertidos al Estado.

En la negociación del pliego de peticiones de 1999, se acordó con el gobierno nacional y la administración de Ecopetrol la constitución del fondo pensional de los trabajadores. Con ese compromiso firmado, el gobierno expidió el Decreto 2153 de noviembre de 1999, creando un Fondo inicial de \$405 mil millones y estipulando una provisión anual de \$239 mil millones, más los rendimientos financieros obtenidos por este capital. A la fecha de entrada en vigencia del Fondo, el pasivo pensional de Ecopetrol ascendía a la suma de 4 billones (millones de millones) de pesos. Transcurrido algo más de 3 años de existencia, el Fondo alcanza la cifra de 3 billones 640 mil millones de pesos y el pasivo 7 billones 767 mil millones según actuario. Esto significa que en tres años de funcionamiento el Fondo tiene garantizado el 46,8 % del pasivo pensional y que para el año 2007 tendrá el 100%, cubriendo las pensiones de todos los trabajadores de ECOPETROL, inclusive las de quienes inicien hoy su vida laboral y de quienes están próximos a pensionarse.

El Fondo se encuentra soportado con títulos del Estado y fiducias que lo administran, siendo capital aportado por los trabajadores a la actividad económica de la Nación. Estos recursos, generados de la propia plusvalía del trabajo de los petroleros, al igual que las regalías, las transferencias recibidas por el gobierno y las enormes utilidades de los últimos años, permanecen en el circuito económico interno, distinto a lo que ocurre con el Fondo de Estabilización Petrolera, FAEP, el cual se sustrae para ser manejado por las grandes corporaciones financieras fuera de nuestro país, es decir le sirve a intereses ajenos a la Nación que tanto los necesita, pero el gobierno obtiene otros recursos a través de préstamos onerosos y extorsivos de la banca multilateral, como los que tiene y los que tramita con el Banco Mundial y el FMI. en vez de recurrir a los dineros del FAEP.

¿Que hay detrás de la pretendida eliminación del régimen pensional de los trabajadores de Ecopetrol? Está claro que las pensiones de la empresa no impactan las finanzas del Estado ni las de la empresa, la cual tiene garantizada la provisión mediante los rendimientos de su Fondo pensional y además obtiene alta rentabilidad de la actividad industrial del petróleo.

El interés en eliminar el sistema pensional de los trabajadores de ECOPETROL, ganado en sus justas luchas, reside en que este Fondo constituye un apetitoso bocado para el sector financiero, quien quiere apoderarse de sus recursos y pagar pensiones miserables.

Según el denominado Plan 70, el derecho a jubilarse se adquiere cuando la suma de la edad y el tiempo trabajado alcanza 70 puntos, pero la mayoría de los empleados laboran mucho más tiempo debido a que los salarios se ubican tan sólo en los niveles medios de la industria manufacturera y son los menores de la industria petrolera. Lo que realmente beneficia a los trabajadores en la Convención son la estabilidad, educación, salud y vivienda, prestaciones que no tienen incidencia salarial y, por tanto,

no afectan el cálculo de la mesada pensional. En consecuencia, en promedio el tiempo laborado por trabajador fluctúa entre 25 y 32 años.

RÉGIMEN PENSIONAL ESPECIAL DEL MAGISTERIO

Raúl Arroyave

Fiscal de Fecode

En relación con el régimen especial de los maestros, además de las reiteradas declaraciones oficiales que propugnan abolirlo definitivamente, se siguen propalando mitos que sólo buscan justificar ante la opinión pública el golpe al magisterio. Algunos de estos elementos son:

- El problema pensional del magisterio no puede tener solución viable si no se parte del hecho de que el gobierno debe reconocer la enorme deuda acumulada de los aportes pensionales correspondientes a las tres décadas anteriores a la vigencia de la Ley 91 de 1989, los cuales deben constituir la base del pasivo que el Fondo de Prestaciones debería tener acumulado y capitalizado para responder por las obligaciones pensionales actuales.
- La llamada pensión de gracia es una prestación que por mandato de la Ley 91 tiene una duración delimitada absolutamente en el tiempo, no pudiéndose extender más allá del año 2010. A pesar de ello y de que esta prestación no corresponde a todos los maestros sino a una parte minoritaria, el proyecto de ley pretende establecer un régimen de transición aumentando la edad para aquellos que aún tienen expectativa de cobrar esta pensión.
- Para acceder a la pensión cualquier maestro promedio termina aportando entre 30 y 35 años consecutivos al sistema pensional, cuando reclama a los 55 años la pensión ordinaria de jubilación.
- La actual estructura salarial de los maestros, basada en el escalafón del Estatuto Docente (Decreto Ley 2277 de 1979), implica que un maestro alcanza la máxima categoría salarial del grado 14o entre los 42 y 45 años. A partir de entonces sus salarios comienzan a disminuir en términos reales. Esto significa que cuando a los 55 años se otorga una pensión equivalente al 75% del promedio salarial del último año, en realidad se hace sobre un salario que viene congelado y disminuido desde hace más de diez años.
- La compatibilidad entre pensión y salario, en virtud de la cual un maestro pensionado puede seguir activo en la docencia, es benéfica para el Estado en razón de que el maestro pensionado no genera nuevas cargas prestacionales y que los salarios continúan congelados o en franco deterioro hasta el momento del retiro definitivo y reliquidación de la pensión.

A pesar de todo, el proyecto insiste en pedir facultades extraordinarias para que el Presidente legisle en materia de regímenes especiales teniendo en cuenta, entre otras consideraciones, las siguientes:

- La liquidación de las pensiones deberá hacerse sobre el ingreso base de cotización, lo que en el caso del magisterio significa que no se tendrán en cuenta para el monto de la misma ni las primas ni los sobresueldos de los docentes directivos.
- Para acceder a la pensión deberán incrementarse las edades y los tiempos de servicios.
- Habrá un nuevo régimen de transición para la pensión de gracia.
- El sistema pensional del magisterio deberá asemejarse al régimen general de pensiones regulado por la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta 'su sostenibilidad financiera'.

De lo expuesto se puede deducir que la irresponsabilidad histórica del Estado relacionada con la acumulación de los pasivos pensionales para los servidores públicos, hoy se pretende resolver arrasando los derechos de los trabajadores.
