

I. NOTA DEL EDITOR

Celebramos con beneplácito que el Gobierno Nacional y las FARC hayan iniciado conversaciones formales de paz. Entendemos que el proceso no puede concluir en cuestión de semanas. Pero es menester que se fije un término para adelantarlas, así éste deba ser eventualmente prolongado en función de su avance. Si así no fuere los diálogos dejarían de ser un medio para negociar la paz y pasarían a ser un instrumento para el fortalecimiento militar y político de los alzados en armas.

La agenda acordada entre el Gobierno y la guerrilla inevitablemente genera enorme incertidumbre sobre la suerte del modelo político y social bajo el cual vivimos. Como las reglas de juego fundamentales de la sociedad han quedado en entredicho, es menester que se avance con la máxima celeridad posible en busca del nuevo consenso. De ello depende que el clima de inversión en Colombia -y por ende al crecimiento económico y la generación de empleo- sea adecuado.

A nuestro modo de ver, el primer punto de la nueva etapa de diálogos tiene que consistir en la celebración de un pacto para la humanización del conflicto.

Resulta intolerable que, en el mismo momento en que se firmó el compromiso para adelantar los diálogos, las FARC hayan fusilado en San Luis, Antioquia, a la directora de una entidad sin ánimo de lucro que dedica sus esfuerzos al bienestar social. La barbarie no conduce a la paz.



Sistema pensional:

II. HACIA UN ESQUEMA SIN DUALIDAD

El actual sistema de seguridad social en pensiones ofrece a todo afiliado la opción de escoger entre un sistema de reparto con capitales de cobertura a cargo del ISS y un sistema de capitalización administrado por los fondos de pensiones privados; el primero alude al principio financiero de *beneficios definidos*, en el cual las reglas se establecen con base en simulaciones sobre la evolución más probable de las variables demográficas y macroeconómicas, y el segundo, es un sistema de *contribución definida*, en el cual el retorno final del ahorro realizado por el trabajador depende fundamentalmente del tiempo que permanezca en el sistema y del rendimiento de largo plazo que obtenga el portafolio que se forme con los aportes de los afiliados.

Desde la reforma pensional de 1993, resultaba claro que el sistema de reparto no podría ser manejado como una alternativa competitiva permanente al de ahorro individual; factores como la inviabilidad financiera, la regresividad fiscal, la iniquidad en materia de distribución del ingreso y la existencia de una segmentación generacional en la cual los jóvenes tienden a escoger la segunda de estas opciones, evidenciaron la necesidad de cierre del transitorio sistema de prima media, a menos que su desbalance estimado fuese corregido mediante incrementos insoportables de la cotización.

Inviabilidad del sistema de reparto

Inviabilidad financiera: el equilibrio financiero del sistema de reparto, depende del balance neto obtenido en un periodo amplio entre los ingresos por cotizaciones y por rendimientos de las reservas, y, los egresos por beneficios pensionales (que se pagan a partir de un número mínimo de años de cotización y de una edad mínima) y gastos de administración. Variables como el número de años que efectivamente coticen el promedio de los afiliados, el momento en que lo hagan, el rendimiento de las reservas y la transición demográfica, pueden implicar cambios sustanciales en el costo de la cobertura, los cuales no es fácil transferir en el corto plazo. Como lo comprueba la experiencia de muchos países, los cambios en la tasa de cotización o en los beneficios tropiezan con formidables obstáculos políticos.

Los estudios realizados en este campo (Lora y Helmsdorff, 1995; Schmidt-Hebel, 1995; Comisión de Racionalización del Gasto, 1997 y Ulpiano Ayala, 1996) convergen a un solo resultado: el sistema de reparto está llamado al desequilibrio financiero en el largo plazo, sea cual fuere

la rentabilidad de las reservas, la tasa de cotización y los beneficios garantizados. El envejecimiento de la población y las menores tasas de natalidad que acompañan el mejoramiento de las condiciones de vida, son la causa de que los afiliados aportantes crezcan a una tasa más baja que la de los pensionados. Esto termina por desequilibrar los flujos operacionales del sistema, lo cual no deja alternativa diferente a desacumular las reservas con el fin de mantener al día los pagos. Agotadas éstas, el pago de pensiones terminará siendo transferido al fisco. Así ha ocurrido en casi todos los países europeos y acontecerá en Estados Unidos dentro de unos veinte años.

Si lo anterior es válido tratándose del sistema operado por el ISS, que recibe cotizaciones y ha formado reservas, mucho más grave es la situación de los mecanismos de pensiones de funcionarios públicos que carecen de unas y otras. Tal es el caso de todos los planes pensionales de las entidades territoriales. La inexorable explosión de las obligaciones exigibles en los próximos años creará serias restricciones presupuestales a departamentos y municipios. Por eso es necesario, como lo pretende el gobierno nacional, que parte de los recursos que se reciban por concepto de situado fiscal y otras rentas cedidas se destinen a la formación de reservas.

Las simulaciones muestran que las reservas disponibles del ISS se agotarían hacia el 2005, fecha en la que se tendrá que recurrir a un endeudamiento neto del 11.5% del PIB. Para evitar este descalabro fiscal, la rentabilidad media de las reservas debería ser del 12% real anual, lo cual resulta poco probable puesto que durante los últimos 25 años dicha rentabilidad no ha sido superior al 4.5% real anual. (Cuadro 1)

Cuadro 1
Simulación del sistema de pensiones del ISS (% del PIB)

ISS	1995	1999	2000	2005	2010	2025
Déficit operativo	0.10	-0.07	-0.11	-0.40	-0.75	-0.75
Deuda acumulada	0.10	0.12	0.00	-1.29	-3.84	-12.21
Reservas disponibles	2.64	2.26	2.05	0.35	-2.52	-11.53
Pasivo pensional	36.09	32.75	31.97	28.33	25.10	11.24

Fuente: Comisión de Racionalización del Gasto. 1997

Regresividad fiscal: el sistema de prima media presenta un componente regresivo en términos fiscales; de una parte, los subsidios otorgados por el sistema crecen con los salarios y de otra, cuando las reservas se agoten, se producirá un desplazamiento de gasto público probablemente más meritorio que el pago de pensiones. El pasivo pensional a cargo del ISS asciende al 66.4% del PIB mientras que el total de obligaciones del gobierno por este concepto supera el 86% del PIB (Cuadro 2).

Cuadro 2
Monto aproximado del pasivo pensional en Colombia a finales de 1995 (% del PIB)

	Valor del pasivo pensional
I. Garantía del Sector Público	86.4
A. Gobierno Central	78.0
Fuerza Militar	4.5
Policía	3.2
Magisterio	4.0
ISS	66.4
B. Nivel territorial	3.2
Entidades territoriales	3.2
C. Nivel descentralizado	5.1
Ecopetrol	2.9
Telecom	2.2

Fuente: Ministerio de Hacienda, ISS, CGR y Clavijo.

Iniquidad en materia de distribución del ingreso: la mayor parte de los subsidios implícitos en el sistema de prima media

son regresivos, como ocurre con los que se otorgan a trabajadores públicos y personas con ingresos medios y altos que realizaron bajas o nulas cotizaciones. Con este esquema de subsidios no focalizados, los beneficios que debieran canalizarse hacia los estratos más bajos de la población, terminan siendo capturados por sectores con mayores ingresos.

Transición demográfica: en la actualidad, al ir envejeciendo la población universalmente, los sistemas de pensiones se enfrentan a una situación cada vez más difícil. Debido a la rápida transición demográfica generada por el incremento en la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad, la proporción de personas mayores de 60 años cada vez es mayor. En 1990 casi 500 millones de personas (9% de la población mundial) tenían más de 60 años de edad. Para el 2030 dicha población se elevará al triple, situándose en 1.400 millones. La mayor parte de este aumento se producirá en los países en desarrollo. A principios de la década, la edad media de los afiliados al ISS era de 34.5 años, mientras que la suma de los mayores de 50 años no superaba el 15%, incluso la población con derecho a pensión se ubicaba por debajo de 5% tanto para hombres como para mujeres¹. De esta manera, la mayor parte de los afiliados iniciaba su ciclo de máximo ahorro, lo cual permitiría la mayor acumulación de reservas. Se prevé que para el 2020 el ISS tendrá que comenzar a hacer efectivo de manera concentrada el pago de pensiones que terminarán por constituirse como una mayor carga para el estado.

¹ Política fiscal y estado en Colombia, Sergio Clavijo. 1998

Hacia la consolidación de un nuevo régimen pensional

La Asobancaria considera de manera prioritaria que el borrador del proyecto de reforma pensional elaborado por el actual gobierno sea encausado a solucionar los problemas estructurales del sistema pensional en el largo plazo. Además del incremento en la edad de jubilación, en cinco años tanto para hombres como para mujeres afiliados al ISS (contemplado en el proyecto de ley) presentamos algunas consideraciones que resultan de primer orden en la consolidación de un nuevo régimen de pensiones:

Eliminación gradual del sistema de reparto con capitales de cobertura: resulta fundamental el cierre del sistema de reparto, lo cual implica que abandonen toda política promocional de atracción de nuevos afiliados, así como las políticas de retención de afiliados. Esta recomendación estaría orientada solo a aquellas personas que les falte más de diez años para jubilarse. Para tal efecto, es preciso que se promulgue una ley por medio de la cual se haga explícita la necesidad de prohibir nuevas afiliaciones al sistema pensional de reparto a cargo del ISS. Hay quienes opinan que una ley en ese sentido generaría un mayor colapso del sistema pensional; sin embargo existen técnicas financieras que demuestran que resulta menos costoso financiar estos pasivos con emisión de deuda o con recursos fiscales, a que continúen haciéndolo con retención de afiliados.

Eliminación total (no parcial) de los regímenes especiales: el Proyecto de ley no contempla la modificación de los regímenes especiales vigentes para las fuerzas militares y la policía; es imprescindible contar con normas iguales para toda la so-

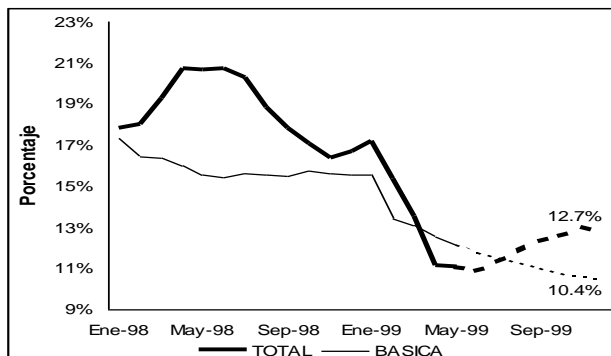
cialidad, sin diferenciación por tipo de funciones desempeñadas. Los mayores beneficios pensionales de estos dos sectores tienen como fin compensar los bajos salarios y los mayores riesgos a los que está expuesta su actividad. Craso error, ya que para resolver un problema de remuneración insuficiente existen otros mecanismos legales directos tales como el aumento de los salarios y las primas necesarias para mejorar la cobertura en los casos de invalidez o muerte. En esta misma vía es necesario que otros funcionarios que hoy gozan de regímenes especiales, como por ejemplo, los trabajadores de Telecom, Ecopetrol y el magisterio estatal, inicien su proceso de transición hacia un esquema sin tratamientos especiales en materia de pensiones.

III. RESULTADOS DE INFLACION

Los resultados del IPC a abril son bastante satisfactorios; la inflación mensual apenas alcanzó un 0.78%, mientras que la anual bordeó el 11%. Complementando el comportamiento favorable de los grupos de educación (0.09%) y vestuario (0.20%), los alimentos marcaron un hecho sin precedentes, por lo menos en los últimos cincuenta años, al registrar una inflación negativa de -0.14%. Cálculos de la Asobancaria indican que, de mantenerse el actual comportamiento del nivel general de precios, a finales de 1999 la inflación total podría ser ligeramente superior al 12.7%, mientras que la inflación básica podría estar rodeando el 10% (Gráfico 1).

La cifra de inflación anual del 11.17% marca un punto de referencia hacia delante. Este resultado es producto de una política monetaria restrictiva aplicada durante buena parte de 1998, pero que ha sido costosa en términos de desempleo y de crecimiento.

Gráfico 1 Resultados de Inflación



Fuente: Dane. Cálculos Asobancaria.

Lo importante ahora, es seguir un proceso de estabilización gradual de la inflación que esté acorde con las necesidades de crecimiento económico en el mediano plazo. Para lograrlo se requiere acelerar aún más la reducción de las tasas de interés, un saneamiento de las finanzas públicas acompañado de una mejor calidad del gasto, y de una tasa de cambio de equilibrio.