

La reforma pensional

Alfredo Puyana Silva

A menos de una década de la aprobación de la Ley 100 de 1993 se discute sobre la necesidad de reformar el sistema pensional dual creado por esta ley, por la magnitud del pasivo pensional desfinanciado. El gobierno saliente presentó un proyecto de reforma como consecuencia de los compromisos adquiridos con el Fondo Monetario Internacional de disminuir el déficit fiscal, del cual el pasivo pensional es causante en una significativa proporción. A este proyecto el gobierno actual anuncia su retiro para presentar un proyecto de reforma diferente al ya aprobado en la comisión séptima del Senado.

Desde 1990, cuando el gobierno de esa época presentó un proyecto de ley para la flexibilización de la legislación laboral, en uno de sus artículos el gobierno solicitaba facultades extraordinarias para introducir mejoras en la financiación del pasivo pensional a cargo del Estado como empleador. Con la misma intención, es decir, solucionar la financiación del pasivo pensional estatal, se presentó en 1992 un proyecto de ley que después de intensos debates se concreta en la Ley 100 de 1993.

En realidad debe separarse el problema agudo del pasivo pensional del Estado, cuya magnitud es alarmante porque es un pasivo creciente y los recursos para su pago, exiguos por no reconocer que son inexistentes, del pasivo pensional de los trabajadores particulares, relativamente financiados, porque a pesar del manejo inadecuado que los gobiernos le dieron al sistema de prima media escalonada con capitales de cobertura organizando por el actuario GONZALO ARROBA en 1967, se constituyeron reservas que permiten en la fecha cancelar las mesadas pensionales, pero que en el corto plazo puede ser que esas reservas se agoten y el ISS entre en mora de atender sus compromisos.

Otro aspecto que contribuye al déficit fiscal son los regímenes especiales los cuales deben clasificarse entre los privilegiados, por razón del cargo que ocupan y los especiales por la actividad que desarrollan, y analizar las posibilidades de contar con una financiación autónoma. Un primer aspecto a dilucidar es analizar su justificación como regímenes pensionales especiales y posteriormente si son financiables. Uno cualquiera de los dos aspectos en examen que resulte negativo, obliga a dar marcha atrás, sea para subsumirlos dentro de los dos regímenes de la Ley 100 de 1993, cuando no se justifica el privilegio o crear una financiación especial cuando por razones de la actividad laboral, se justifica su existencia como régimen especial.

Es razonable realizar un debate sobre la financiación del sistema pensional que se traduzca en sustraer su financiación del presupuesto nacional y consolidar su sustento económico en fondos propios, porque las pensiones no pueden seguir considerándose una obligación patronal, sino el fruto del esfuerzo ahorrador del futuro pensionado, esfuerzo con el cual puede o no, contar con un aporte patronal para obtener el derecho pensional. De allí que los sistemas pensionales especiales o los ordinarios previstos en la Ley 100 de 1993 pueden existir, si en su financiación no consumen recursos públicos o implican sacrificar recursos destinados para la inversión social.

Por ello, una primera observación al proyecto de reforma es su objetivo básico de disminuir el déficit fiscal sin tomar en cuenta la otra cara, cual es el beneficio o los sacrificios que va a comportar cumplir con los compromisos adquiridos con el FMI. El tema pensional es un asunto que vino a adquirir trascendencia con la Ley 100 de 1993 cuando se tomó conciencia de la necesidad de tener un sistema pensional con financiación propia que no requiera del subsidio presupuestal, ni aun para los regímenes especiales.

El proyecto de reforma pensional recorta considerablemente los beneficios actuales sin que en él mismo se encuentre un estudio sobre cual es el efecto de ese recorte en la supervivencia del sistema pensional. Porque si el sistema pensional no puede financiar sino hasta determinados beneficios por imposibilidad económica, debemos convivir con esas limitaciones y trabajar para mejorar beneficios y no como existe actualmente, en donde se construyó un sistema pensional con determinados beneficios no financiados, que deben disminuirse por su propia incapacidad financiera para cumplir con el pago de las mesadas, hasta encontrar el punto que equilibre los beneficios con la financiación de los mismos.

Si de acuerdo con un artículo de la revista *Dinero*, del 8 de febrero de 2002, las pensiones deben ser el ahorro a largo plazo de las personas y ese ahorro debe ser el motor del desarrollo del país, entonces a las personas no se les puede defraudar en el empeño de lograr ese fin, como es el tener una pensión de vejez garantizada y con un ingreso similar al obtenido durante su vida laboral, propósito en el cual se deben dar unas claras reglas y no someterlas a cambios bruscos durante la etapa de ahorro y consolidación de la base financiera.

De otra parte, es necesario reeducar sobre la naturaleza de las pensiones, en el sentido de retirarse la connotación de derecho laboral por sí, para sustentarlo en un derecho de la persona cuando ha llegado a constituir previamente la capacidad económica para el pago de la mesada pensional. Un sistema pensional lleva el propósito de solucionar la pérdida de la capacidad económica por invalidez, vejez o por la muerte del titular del ingreso. Para poder cumplir con ese propósito debe tenerse una base financiera adecuada que garantice el pago oportuno de la prestación y en ese propósito, la conducta ahorradora o aportante del interesado, es vital para la garantía de su derecho.

El tema pensional
es un asunto que vino
a adquirir trascendencia
con la Ley 100 de 1993
cuando se tomó
conciencia de la
necesidad de tener
un sistema pensional
con financiación propia
que no requiera del
subsidio presupuestal,
ni aun para los
regímenes especiales.

El espectáculo deprimente de funcionarios públicos, sobretodo en el orden territorial, en paros, manifestaciones, protestas, tutelas, etc., para obtener el pago de las mesadas atrasadas no es digno y constituye un engaño perverso tener un derecho que no tiene asiento en la realidad porque los comportamientos son lo contrario al propósito de cumplir con las obligaciones. El sistema de reparto simple en el cual se trabajó exclusivamente hasta 1994 no puede seguir manteniéndose porque está comprobado su ineficiencia y el perjuicio que conlleva supeditar el pago de las mesadas a un cálculo presupuestal y la liquidez de ese presupuesto para el pago de las mesadas, máxime cuando se conoce de antemano que los recursos para el pago de las mesadas no se hallan garantizados en caja.

La reforma pensional debe analizar dos aspectos y dar una solución diferente. Una primera es el déficit de la financiación de las pensiones de los funcionarios públicos, para lo cual debe encontrar como financiar la actual carga pensional a través de los fondos de pensiones públicas y como financiar la futura carga pensional que incluye el pago de los bonos pensionales clase A sin llegar a tocar el fondo común que administra el ISS, porque estos recursos son de los ahorradores particulares. Valorar si la Ley 549 realmente es una solución financiera para el déficit pensional territorial, por ser necesario reducir la meta inicial de treinta años porque ninguna entidad territorial en la actualidad se halla en capacidad de atender su propio pasivo pensional sin sacrificar las posibilidades de inversión de recursos en obras para beneficio de la comunidad. No resulta equitativo que por la improvidencia del pasado, no puedan los departamentos y municipios adelantar planes de inversión social en beneficio de la población.

En relación con el déficit del ISS, el primer cuestionamiento es si debe el Estado continuar administrando el fondo común dado el fracaso en su manejo hasta la fecha. Cómo va a responder del déficit que actualmente padece por no haber dado cumplimiento a las metas fijadas en el régimen de prima media escalonada con capitales de cobertura. Porque puede haberse separado de esta forma de financiación pero el gobierno ha debido sustituirla por otro sistema de financiación que logre el propósito de garantizar los recursos y no, como procedió irresponsablemente, al no cumplir sus etapas de financiamiento, con la consecuencia de no llegar a la meta calculada actualmente en 40 billones de pesos y si reducir el fondo común a escasos 6 billones con los cuales cuenta para

cumplir con sus compromisos, valorados hacia el futuro en setenta billones de pesos.

De acuerdo con los cálculos de los entendidos, los aportes de un afiliado al ISS producen durante su afiliación, el 42% del ingreso base de liquidación; pero el sistema le reconoce el 65% del mismo ingreso. Esa diferencia de 23 puntos se debe financiar con otros recursos diferentes a los ingresos por los aportes de los actuales ahorradores, porque estos aportes deben destinarse a producir por lo menos la capitalización del 42% del ingreso base de liquidación como tasa de retorno. Definitivamente la solidaridad intergeneracional es una regla a recoger porque se basa en el sacrificio de las generaciones y no en la responsabilidad de cada ahorrador en la formación de un capital que le garantice su derecho pensional.

Aumentar el número de afiliados al ISS, haciendo forzosa la afiliación de los funcionarios públicos, logra aumentar el valor del fondo común y no consume los recursos del fondo común, es una forma temporal de solucionar el déficit, porque cualquier adelgazamiento de la base piramidal trae consigo una disminución de los ingresos por aportante. Adelgazamiento que ya se vislumbra con la disminución del tamaño del Estado anunciado por el actual gobierno.

Si ya se tiene un déficit para financiar una mesada pensional equivalente al 65% del ingreso base de liquidación, es importante conocer el estudio donde se recomendó establecer que financieramente es posible aumentar el anterior porcentaje cuando el ahorrador acredite hallarse entre 1.000 semanas y 1.200 semanas, incrementar la base del 65%, con un 2% por cada 50 semanas adicionales, para un total del 73% y de igual manera, si acredita aportes entre 1.200 y 1.400 semanas, pueda darse un incremento del 3% por cada 50 semanas adicionales, para una pensión máxima del 85% del ingreso base de liquidación, el cual debe tomarse no con el promedio actualizado de los aportes de los diez últimos años, sino de los aportes de toda su afiliación al sistema.

No se puede reglamentar con acierto si no se toman bases reales para establecer los beneficios, porque eso es endeudarse, con la conciencia desde ya, de no pagar y esperar que el administrador de turno se las apañe para obtener los recursos con los cuales atender las obligaciones contraídas en el pasado, no comprota equidad y en Colombia, estamos urgidos de aplicar en todo nuestro accionar un verdadero espíritu de equidad.