ESCUELA NACIONAL SINDICAL

CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO AL PROYECTO GUBERNAMENTAL SOBRE PENSIONES

Angel Soto
Emmanuel Nieto

INVESTIGADORES - ENS

Medellín, Noviembre 5 de 1992

2.447
EJ-1

El Proyecto de Reforma presentado recientemente por el Ministro Luis Fernando Ramirez a la Comisión Séptima del Senado, tiene como eje central la creación de un Sistema de Ahorro Pensional (SAP), de afiliación obligatoria para quienes ingresen por primera vez al sistema de Seguridad Social y opcional para los hoy integrados al ISS y las cajas o entidades del sector público -siempre que siendo mujeres y hombres no superen en su orden los 50 y 55 años. Al interior del SAP, cada trabajador tendrá su cuenta de capitalización individual para pensión de vejez, debiendo orientar hacia la misma 10 de los 13.5 puntos porcentuales de cotización total entre trabajador y patron. Los 3.5 restantes -cifra correspondiente al aporte del trabajador- deberán costear los gastos de administración y las primas de seguros para pensiones de invalidez y de sobrevivientes.

De acuerdo con el proyecto, la creación del SAP no obsta para que continuen funcionando el ISS y las cajas o entidades del sector público, las cuales habrían de responder por los seguros económicos y de salud de quienes opten por quedarse en las mismas, así como el seguro por enfermedad general y maternidad (EGM) y eventualmente el de accidente de trabajo y enfermedad profesional (ATEP) para los vinculados al Sistema de Ahorro Pensional. Siendo una propuesta dirigida básicamente a la problemática pensional, se extiende en puntualizar las transformaciones que irían del anterior régimen al nuevo sistema pensional; delimita un territorio de transición a fin de unificar y aumentar los requisitos de edad a los 65 años y a 1.500 el número mínimo de semanas de cotización.

El centrarse justamente en lo pensional -no obstante sus propósitos relativos al subsidio de desempleo y auxilio a la tercera edad - constituye la primera objeción generalizada al proyecto del Gobierno, en la medida en que no se compadece con la integralidad del problema de Seguridad Social en el país. Por lo demás, tanto en su aspecto central como en aquellos elementos complementarios y puntuales, el proyecto deberá ser evaluado en relación con los desequilibrios que presenta hoy nuestro sistema de seguridad social. Por ello la pregunta obligada es si la propuesta del Gobierno habrá de solucionar aquellos problemas que motivan hoy una reforma en esta materia.

1 .BAJA COBERTURA, INEQUIDAD E INSOLIDARIDAD.

Apesar de su espíritu universalista, se reconoce que la cobertura de nuestro sistema de seguridad social es de las más bajas de América Latina. Según datos de Hernando Zuleta H., los 3.5 millones de afiliados a la seguridad social significan no más del 25% de la Población Económicamente Activa y el 52% de la población asalariada.

Este tipo de circunstancias representan, sin duda, grandes retos a cualquier propuesta de reforma. Por fuerza de los hechos y por disposición constitucional, es insoslayable el propósito

L/6
21447
65-1

de avanzar en la universalización de la seguridad social en el país. Sin embargo, al respecto el proyecto gubernamental deja profundas dudas.

Considerando que el acceso al sistema supone vínculo laboral explícito -relación contractual básicamente asalariada-, esta reducida cobertura guarda relación directa con los protuberantes desequilibrios de nuestro mercado de trabajo. Por ello la precaria orientación del sistema hacia aquellas regiones del país de menor nivel de desarrollo. En tal sentido, el proyecto de reforma no supera el sesgo que nuestro sistema ofrece a favor de los asalariados estables del sector formal de la economía.

Más aún, la poca capacidad fiscal que pudiera tener el Estado para extender programas especiales hacia las franjas excluidas, estaría comprometida en la transición del viejo al nuevo sistema y en la garantía de complementar pensiones al mínimo legal, según veremos enseguida. Es claro que en el proyecto las alternativas a esta baja cobertura son subsidiarias de aquellos criterios que ya explícitamente se habían planteado hace un año, cuando el exministro Francisco Posada de la Peña quiso marcarle pautas a la Comisión sobre Seguridad Social respecto a la reforma al régimen pensional del país.

La solución se deja en manos de la macroeconomía: en el largo plazo, una vez que en el mercado de trabajo el grado de salarización haya alcanzado el 100%, la cobertura será automáticamente universal. Para ello se echa mano de un excepcional optimismo respecto a los resultados del proceso de apertura e internacionalización de la economía nacional. Como afirmara Keynes: en el largo plazo todos estaremos muertos.

El régimen de capitalización, en los términos sugeridos, profundiza la brecha que hoy existe entre los trabajadores colombianos respecto al sistema de seguridad social. El bajo grado de salarización (con tendencia a acentuarse por la vía de una mayor informalización), la inestabilidad laboral (agravada con la aprobación de la Ley 50 que instituye los contratos de corta duración) y la poca capacidad de ahorro de los trabajadores (asociada con factores como la insuficiencia de ingresos y la relativa baja participación de los salarios en el producto), continuarían escenificando los mayores obstáculos para una efectiva universalización de la seguridad social en el país.

Por otra parte, a pesar de la consideración explícita frente al necesario espíritu de solidaridad en materia de seguridad social, el proyecto es igualmente mezquino a su respecto. En principio, el tránsito del actual régimen financiero de reparto con reserva de saldos al de capitalización individual, supone la responsabilidad individual en materia pensional, desdibujando el pacto intergeneracional con que viene evolucionando el régimen actual.

Se instituye una suerte de solidaridad externa, de orden más bien negativa, toda vez que el complemento de pensiones mínimas habrá de cubrirlo el Estado con recursos del presupuesto. La generalidad de los colombianos estaríamos financiando la seguridad pensional de una franja reducida de trabajadores (los que han logrado afiliarse al sistema), lo cual es a todas luces regresivo.

Por esta vía estaríamos incluso multiplicando los factores de inequidad actuales. Basta con pensar en los conciudadanos de aquellas regiones con menores niveles de desarrollo económico, con franjas laborales de bajos grados de salarización (excluidos en tal virtud del sistema de seguridad social), pagando con sus impuestos la seguridad social de los afiliados que justamente se concentran en las principales áreas urbanas del país.

Algunos factores de inequidad, derivados del carácter disperso del sistema actual, son ciertamente podados por aquellas disposiciones tendientes a la unificación de ciertos escenarios. Tanto para un amplio margen de afiliados a las actuales instituciones como para la fuerza laboral vinculada al SAP, se unifican los límites de edad (65 años) y el número mínimo de semanas cotizadas (1.500). Sin embargo, perviviría aún el riesgo de un retorno a los viejos privilegios. A pesar de la unificación de las cajas y entidades del orden nacional en torno al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, el proyecto no supera el fuerte grado de dispersión del subsistema público. Más aún, el proyecto mismo habrá de prolongar dicha situación, al solicitar facultades extraordinarias para el Presidente de la República a fin de establecer en el futuro un régimen de fondos pensionales departamentales y municipales, eventualmente con regímenes especiales.

Por otra parte, la unificación de la edad mínima pensional en 65 años tanto para hombres como para mujeres, no excluye cierto tipo de inequidad e injusticia para estas últimas, relacionada con los montos pensionales a devengar. Es evidente que a partir de un nivel específico de ahorro en la cuenta individual, el monto de la pensión es inversamente proporcional a la esperanza de vida. Entre mayor sea esta, menor la mesada que habrá de resultar del ahorro en la cuenta individual. Este es el caso de la mujer en nuestro país, cuya expectativa de vida a los 65 años es superior a la de los hombres. El caso es relevante por cuanto no son pocas las mujeres vinculadas hoy al sistema de seguridad social. En el ISS estas representan cerca del 40% del total de afiliados, de las cuales 30 de cada 100 cotizan sobre una base salarial igual al mínimo legal.

Esta incertidumbre respecto al problema de la baja cobertura, la inequidad y la ausencia de solidaridad, sobrevive incluso a los dos aspectos de mayor envergadura en toda la propuesta: subsidio a la pérdida del empleo y auxilio a la vejez indigente.

2. SUBSIDIO AL DESEMPLEO Y AUXILIO A LA TERCERA EDAD

En efecto, aún en sus aspiraciones más significativas el proyecto es igualmente excluyente y recortado. El subsidio por pérdida del empleo, focalizado coyunturalmente para los desequilibrios procedentes de la apertura económica, tendría una vigencia de no más de tres años, ignorándose la real dimensión que el fenómeno del desempleo tiene hoy en el país. Por lo demás, algunas de las condiciones que deberán cumplir los aspirantes a ese subsidio, en especial la relativa a la continuidad de contrato de mínimo dos años previo a su ruptura no voluntaria por parte del trabajador, no consultan las condiciones recientes a las que se ha visto sometido el mercado laboral colombiano: fuertes reestructuraciones en la nómina del sector público y

privado -retiros voluntarios- y alta rotación de la mano de obra. A ello debe agregarse la falacia de un subsidio cuya duración no sería mayor de dos meses, cuando la cesantía media estimada en el país (lo que dura un empleado en tránsito de un trabajo hacia otro) en la última década se ha movido entre 32 y 44 semanas -8 y 11 meses.

El auxilio a la vejez indigente es sin duda la aspiración de mayor aliento social en todo el proyecto de reforma, cargado ciertamente de una voluntad de justicia social. A su respecto cabrían, sin embargo, dos precisiones. La primera concierne al límite de edad. Parece evidente que siendo la esperanza de vida a los 65 años de 16 más, las posibilidades de disfrute del auxilio por parte del indigente mayor de 70 años son bastante limitadas. Además, hoy son muy pocos los colombianos que en condiciones de indigencia superen ese tope de edad. En tal sentido cabría expandir el límite de edad hasta los 60 años, que supondría anualmente un costo adicional (suponiendo auxilios de medio salario mínimo) no superior al 0.1 del PIB.

La segunda precisión es relativa a la naturaleza del auxilio. Poco se ganaría nuestra sociedad con cederles a los indigentes un mero auxilio en dinero, ignorando de esa forma la multiplicidad de necesidades de los mismos. Quizá sería más efectivo acompañar la mesada en dinero con la oferta de ciertos servicios pertinentes a su condición de indigentes, en los terminos en que el profesor Hugo López lo ha sugerido: asilos y programas de recreación administrados por los gobiernos locales y/o por organismos no gubernamentales.

La naturaleza tímida y recortada del proyecto de reforma aun en sus ámbitos de mayor perfil social, subraya el conflicto que subyace entre los propósitos de solución financiera y las aspiraciones de justicia social connaturales a todo sistema de seguridad social.

3. LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA FINANCIERO: ALTO COSTO FISCAL

La superación del bache financiero del actual sistema, deriva claramente en el compromiso de un alto porcentaje de los ingresos de la nación. En efecto, sobre el presupuesto penderían no solo los complementos de pensiones mínimas, sino igualmente las obligaciones con los actuales pensionados y los afiliados con derechos adquiridos. El régimen de transición compromete al Estado en la garantía de bonos pensionales para los afiliados que opten por el Sistema de Ahorro Pensional. Bonos de garantía por semanas cotizadas o derechos pensionales del actual sistema, cuyos valores actualizados no son inferiores al 30 o 35 por ciento del PIB.

A nadie escapan los efectos que este tipo de compromisos supone en materia de gasto social, particularmente en lo que tiene que ver con los objetivos y metas trazados en el Plan de Desarrollo. Así mismo, se entiende porqué el proyecto no explicita un mayor compromiso estatal a fin de garantizar la vinculación al sistema de franjas laborales hasta hoy excluidas, como lo son los trabajadores del campo y el grueso de los trabajadores informales.

En cierta forma, este tipo de contrastes pone de presente el conflicto que subyace en la reforma al sistema de seguridad social: la superposición de sus dimensiones sociales y la estabilización de sus finanzas. Se pretende solucionar los desequilibrios financieros, desestimando los sesgos

sociales que la propuesta podría estar multiplicando; bastante explícitas incluso cuando se hace mención a sus virtudes respecto al fortalecimiento del mercado de capitales. Se nos antoja ilegítimo, en este ámbito, escamotear la naturaleza misma del sistema de seguridad social para fines de política económica.

Acorde con postulados de orden más global y rectores de la política económica, el proyecto de reforma hace suyo el principio de eficiencia, entendida justamente en su acepción económica y operativa. Desde este punto de vista, medidas como el aumento de la tasa de cotización y la edad de jubilación convienen a una solución económica de los desequilibrios actuales (incremento de los ingresos), en forma paralela con el efecto restrictivo sobre los gastos derivado de la reducción de la edad media pensional; incluso más allá de la conveniencia social de tales sugerencias. Así mismo, institucionalmente se presume que el manejo de los recursos por parte del sector privado le otorgaría al sistema mayor eficiencia, descartando el margen de competencia que le cabría al ISS toda vez que no está obligado al lucro, pudiendo officiar como arbitro y regulador de precios.

Dejando de lado la discusión relativa a las bondades y/o riesgos comparativos de la gestión pública y privada, nos parece pertinente subrayar como el gran esfuerzo fiscal no se desdobra ni se expresa en una mayor solidaridad, justicia y equidad social. Como anotábamos anteriormente, el proyecto claramente deja de lado o profundiza aún más los desequilibrios que hoy perviven en nuestro sistema de seguridad social, justamente aquellos aspectos que nos están abocando necesariamente a una reforma en esta materia.