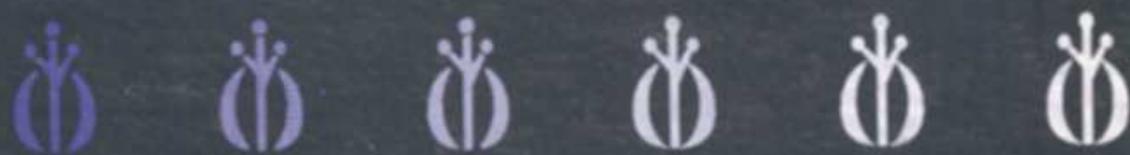
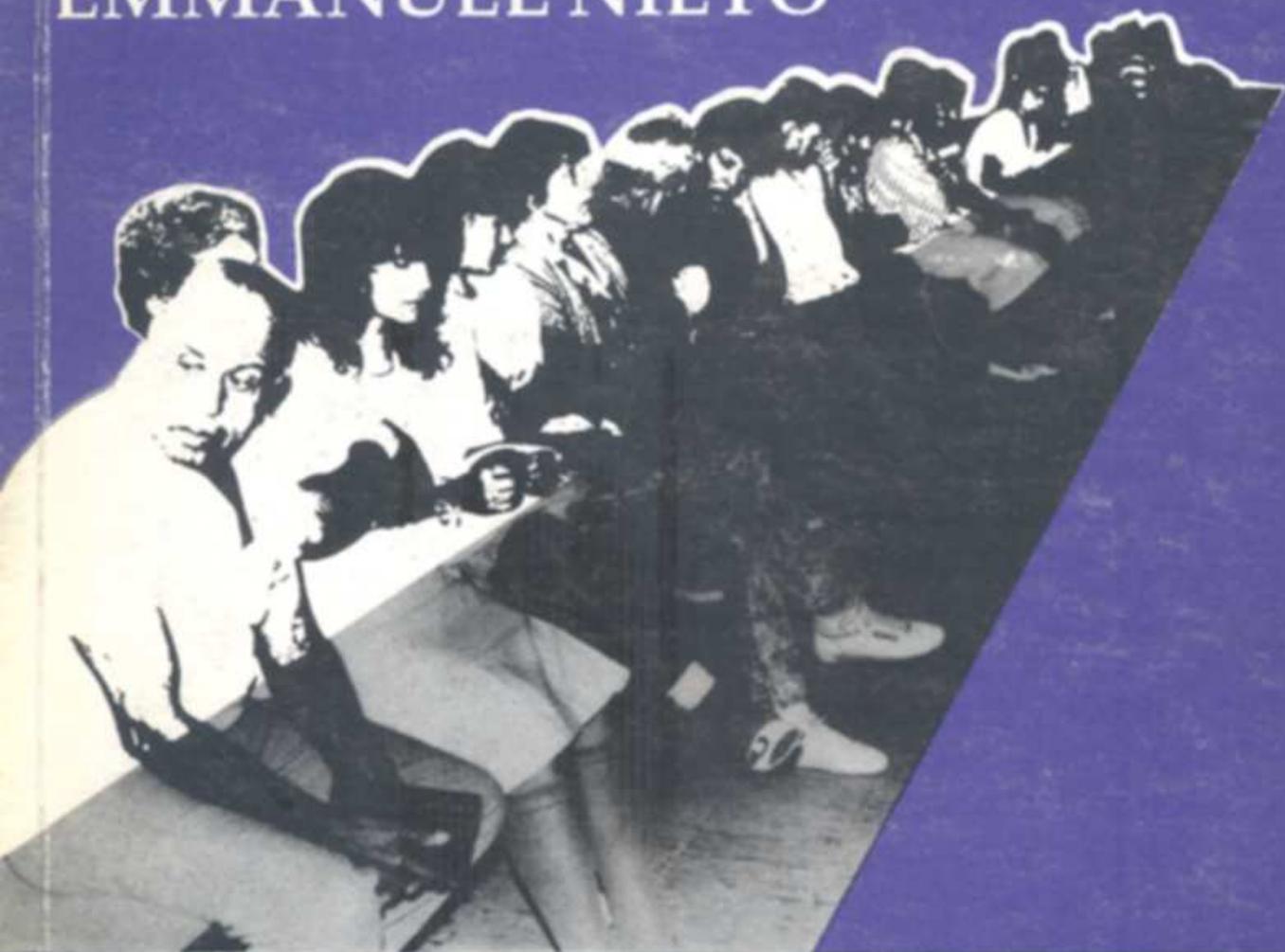


# EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

—Elementos de discusión—

EMMANUEL NIETO



ensayos laborales 3

Ensayos Laborales / tres

**El debate sobre la Seguridad Social  
en Colombia**

# **El debate sobre la Seguridad Social en Colombia**

**—Elementos de discusión—**

**EMMANUEL NIETO**

**Ensayos Laborales / tres**

**Escuela Nacional Sindical-Antioquia  
Medellín  
1993**

## **CONTENIDO**

**PRESENTACION, *pág. 7***

**1. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA  
DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA, *pág. 9***

1.1. Antecedentes, *pág. 9*

1.2. Baja Cobertura, *pág. 12*

1.3. Dispersión e inequidad, *pág. 15*

1.4 Desequilibrio financiero, *pág. 18*

**2. LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL  
DE REFORMA AL SISTEMA PENSIONAL, *pág. 27***

2.1. El memorando del ministro, *pág. 28*

2.2. El Proyecto de Ley 155, *pág. 32*

2.2.1. Consideraciones generales sobre  
el Proyecto, *pág. 34*

2.2.2. Valor futuro de las pensiones, *pág. 42*

**3. PERFIL DE PROPUESTA  
DE REFORMA PENSIONAL, *pág. 49***

Características del sistema  
único pensional, *pág. 49*

**CODA**

**MODELO MIXTO DE  
REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL, *pág. 55***

1. Características del sistema general  
de pensiones, *pág. 55*

1.1. Régimen de prima media  
con prestación definida, *pág. 56*

1.2. Régimen de ahorro individual  
con solidaridad, *pág. 59*

1.3. Fondo de pensiones públicas y fondo  
de seguridad, *pág. 61*

2. SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL  
EN SALUD, *pág. 62*

3. VALORACION PRELIMINAR DEL REGIMEN  
PENSIONAL, *pág. 66*

BIBLIOGRAFIA, *pág. 71*

## PRESENTACION

Se vive hoy el más amplio debate que se haya dado a la problemática de la seguridad social en nuestro país. Su mayor impulso provino del nuevo ordenamiento constitucional, al hacer explícitas las orientaciones que la sociedad y el Estado deberán imprimirle a la estructura y al futuro dinamismo del sistema de seguridad social colombiano.

Pero, a pesar de la proligidad con que los medios han venido informando sobre este asunto, lo cierto es que el mismo ha asumido un tono bastante técnico, inevitable en la medida en que se profundiza el debate. Justamente por ello se corre el riesgo de que algunos sectores sociales se vean marginados del mismo.

En esa perspectiva, la *Escuela Nacional Sindical* ha querido abordar esta temática a través de su equipo de investigación *Coyuntura Laboral*. El propósito fundamental ha sido el de mantener vivo el debate entre las diversas organizaciones sociales y la población en general, realizando una permanente labor de divulgación sobre estos asuntos. Obedeciendo quizá al sesgo con que ha evolucionado la discusión, nuestras preocupaciones se centran en el tema pensional o el seguro de Invalidez Vejez y Muerte (IVM).

El texto que estamos presentando quiere reunir nuestras reflexiones en tres momentos diferentes del debate. El primer capítulo hace una presentación gene-

ral de las características y el diagnóstico de nuestro sistema de seguridad social; para los efectos hace uso libre del material bibliográfico que se ordena al final. El segundo capítulo reseña y evalúa la propuesta gubernamental, específicamente la contemplada en el Proyecto de Ley 155. El tercer capítulo ofrece finalmente el perfil de nuestra propuesta de reforma pensional. Y, por último, la evaluación de los acuerdos y la legislación recientemente aprobada, a manera de Coda.

# **1. CARACTERISTICAS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA**

## **1.1. ANTECEDENTES**

Con respecto a sus características básicas, bondades, desajustes y origen histórico, nuestro sistema de seguridad social se ubica en el ámbito latinoamericano dentro de aquel grupo de países llamados intermedios. Fue durante los años veinte y treinta cuando se crearon en la región los primeros sistemas de seguridad social, justamente en aquellos países de mayor nivel de desarrollo: Argentina, Chile, Brasil y Uruguay.

En Colombia, bastante similar a lo ocurrido en el resto de América Latina, el sistema se originó bajo el impulso de ciertos grupos de presión y la iniciativa estatal, identificable entre los primeros el movimiento de los trabajadores. Mediante la Ley 6 de 1945, precedida en lo pertinente por cláusulas convencionales y una legislación dispersa y puntual, se crea la Caja Nacional de Previsión, a partir de la cual se concibe en los años subsiguientes el sistema actual de cajas de previsión. Dichas entidades reconocen hoy para los trabajadores del sector público tanto los seguros de salud como los seguros económicos de Invalidez Vejez y Muerte.

Un año después de haberse creado CAJANAL, la Ley 90 de 1946 le dio vida al Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), entidad que habría de cubrir para los asalariados del sector privado los seguros de

Enfermedad General y Maternidad (EGM), Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional (ATEP) e Invalidez Vejez y Muerte (IVM).<sup>1</sup>

De esta forma quedó instituida desde sus orígenes la bifurcación del sistema: uno para los trabajadores del sector público y otro para los asalariados del sector privado; característica que, por lo demás, comparten la mayoría de los sistemas en países latinoamericanos, en el sentido de la no unificación de los mismos en torno a un solo organismo gestor.

Paralelo a ambos regímenes, en 1957 se creó el sistema de Cajas de Compensación Familiar, cuyas funciones legales son las de recaudar y pagar el subsidio familiar a los trabajadores que devenguen menos de cuatro salarios mínimos, los aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entre otras.

En lo que toca al régimen económico, el sistema así planteado es de naturaleza bismarckiana, en razón a que se financia con base en aportes o contribuciones sobre nómina y salario.<sup>2</sup> Para algunos riesgos y/o provisiones, la contribución recae exclusivamente sobre el empleador: ATEP, ICBF, SENA y Cajas de Compensación; para otros, la responsabilidad es compartida entre empleadores y trabajadores: EGM e IVM.

De este régimen económico se desprenden en gran medida, según veremos más adelante, los desajustes de

1. Si bien la creación de estos organismos contó con el consenso de la mayoría de los sectores involucrados, su posterior desarrollo fue objeto de grandes controversias, particularmente el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS) en los años sesenta. En esa década, los propósitos de extender el amparo del ICSS sobre los seguros económicos, motivó una fuerte oposición por parte de los gremios económicos y algún sector del sindicalismo; este último dividido a la hora de definir tal cubrimiento y su régimen de financiación.

todo el sistema. Es fácil inferir de ahí una de las razones del porqué su margen de cubrimiento se reduce básicamente a la población asalariada. Aquella franja poblacional de bajos ingresos que no puede acceder directa o indirectamente a los beneficios de la seguridad social por esta vía, se ve obligada a buscar el amparo de sus riesgos de enfermedad en el Sistema Nacional de Salud, el mismo que fue creado a través del Decreto Ley 056 de 1975 y sometido a reestructuración a partir de la Ley 10 de 1990. El resto de la población, no asalariados pero con un nivel de ingresos medios o altos, tiene la opción de los seguros privados de salud.

En favor de la brevedad se puede afirmar que, según lo reseñado, los colombianos contamos hoy con un sistema de seguridad social erigido sobre la base de tres subsistemas: 1) Los Seguros Sociales Obligatorios, de acceso exclusivo para los trabajadores asalariados del sector público y privado; lo componen el Instituto de Seguros Sociales (ISS), las Cajas de Previsión del sector público y las Cajas de Compensación Familiar. 2) El Sistema Nacional de Salud, abierto para toda la población. Y, 3) Los Seguros Privados Voluntarios, de hecho orientados hacia la población más pudiente.

En el último año, el debate se ha centrado en lo fundamental en los Seguros Sociales Obligatorios, par-

2. Conviene precisar que el modelo alemán de seguros sociales obligatorios fue ideado para cubrir los riesgos o contingencias del ámbito del trabajo, por lo cual resulta evidente que su financiación y el régimen de prestaciones que otorga se definen con base en el salario, bajo un carácter estrictamente conmutativo. De una filosofía mucho más amplia, el modelo inglés de seguridad social, manifiesto en el trabajo de William Beveridge publicado en 1944, se propone subsanar todo estado de necesidad de la población. Ello supone una financiación ya no con base en aportes sobre el salario del trabajador, sino en relación a los ingresos de cada ciudadano. Esta financiación por vía fiscal le confiere al modelo inglés un sentido profundamente solidario y redistributivo.

ticularmente lo relativo a los seguros económicos. En opinión de gran parte de los analistas, los desajustes que motivan hoy una reforma de envergadura se ordenan básicamente en torno a los problemas de baja cobertura, dispersión, inequidad y desequilibrio financiero.

## 1.2. BAJA COBERTURA

A pesar de sus propósitos de universalidad, nuestro sistema de seguridad social registra uno de los más bajos índices de cobertura en toda América Latina, incluso alarmante si se le compara con el de Cuba, Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Costa Rica; y bastante inferior, según se desprende del Cuadro N°1, al de México, Perú y Venezuela.

| <p align="center"><b>Cuadro N° 1</b><br/> <b>COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b><br/> <b>EN AMERICA LATINA</b><br/> <b>Promedio 1985-88</b></p> |              |                 |                             |                       |
|--|--------------|-----------------|-----------------------------|-----------------------|
| <b>Países</b>  | <b>% PEA</b> | <b>%P.Total</b> | <b>Gsto Sd Social(%PIB)</b> | <b>100% Cobertura</b> |
| Colombia   | 30           | 16              | 2.8                         | 19(25)                |
| Argentina  | 79           | 74              | 11.9                        | 15.1                  |
| Bolivia  | 17           | 21              | 2.9                         | 11.4                  |
| Brasil*  | 87           | 96              | 5.2                         | 5.4                   |
| Chile  | 79           | 67*             | 8.6                         | 11.0                  |
| Ecuador  | 26           | 13              | 3.7                         | 39.4                  |
| México   | 40           | 60              | 2.9                         | 5.4                   |
| Perú   | 32           | 22              | 2.6                         | 16.6                  |
| Uruguay  | 73           | 67              | 8.1                         | 11.8                  |
| Venezuela  | 54           | 50              | 1.3                         | 2.9                   |

\* Datos para 1980

Fuente: Carmelo Mesa-Lago. **Aspectos económico-financieros de la seguridad social en América Latina**, 1990.

Según datos de Hernando Zuleta H., los 3.476.000 afiliados a la seguridad social (ISS, Caja Nacional de Previsión y otras entidades de seguridad social, excepto Cajas de Compensación Familiar) constituyen en 1990 sólo el 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) y el 28% de la población ocupada, representando no más del 52% de la población asalariada.

· Por otra parte, dichos afiliados se concentran en un 85% en el ISS y la Caja Nacional de Previsión, quedando el resto repartido entre más de mil entidades. En lo que respecta específicamente al ISS, la cobertura alcanza sólo el 20% de la PEA, el 41% de la población asalariada y el 26% de los municipios.

Tanto o más que los problemas de corrupción e ineficiencia administrativa, el diseño del régimen económico que sustenta la financiación del sistema es factor de peso en la dinámica de la cobertura. Se le identifica incluso como obstáculo estructural. En efecto, los avances en la cobertura están subordinados a la dinámica de salarización de nuestra economía, descontando por supuesto las mismas restricciones a la expansión del empleo — base para el acceso al sistema.

Este factor está en el origen de las grandes diferencias en cobertura para las distintas regiones del país y grupos de trabajadores en cada actividad económica. En aquellas regiones donde el empleo asalariado es reducido, la cobertura de la seguridad social es igualmente baja. Mientras que los trabajadores de ciertas actividades urbanas gozan de una cobertura relativamente alta, los dedicados a la actividad agropecuaria padecen bajos índices de protección. En ello se hace evidente el nexo que pudiera haber no sólo entre cobertura- afiliación y vínculo laboral asalariado, sino también el que concierne a las tipologías contractuales que determinan los mayo-

res rangos de inestabilidad laboral. Los índices de cobertura son más bajos en aquellas actividades en donde se presume predomina el empleo precario: Servicios (22%), Comercio (27%), Construcción (25%) y Sector Primario (6%). Alcanzan mejores índices de cobertura los afiliados de la Industria Manufacturera (47%) y los Servicios Públicos (99%), justamente allí donde son características la relación asalariada y la estabilidad del empleo.

Del total de afiliados al ISS en las cuatro principales ciudades, el 76% corresponde al sector formal de la economía. Con una población de bajos ingresos, sin posibilidades de acceso a los seguros privados de salud, un sistema orientado básicamente hacia los asalariados discrimina contra los que están por fuera del circuito de la moderna economía. Están ahí, en consecuencia, los desequilibrios en cobertura para los trabajadores informales, los trabajadores independientes, los del servicios doméstico, los trabajadores familiares y los del campo.

De hecho, la propia estructura del mercado de trabajo atenta contra los propósitos de universalidad. Los susceptibles de vincularse a la seguridad social los asalariados no son más del 67% de los ocupados en las áreas urbanas. Además, de este total de ocupados el 30% son trabajadores independientes, en tanto que en general el 54% labora en la informalidad. Esta segmentación y precariedad del empleo en Colombia está en la base no solo de los estrechos índices de cobertura, sino también del desequilibrio financiero y la inequidad del sistema. Con ello resulta evidente que, de no mediar un cambio en el régimen económico o el diseño de alternativas de vinculación más amplia más allá de la presunción salarial o la solvencia de los no asalariados, permanecerán insolubles los problemas de inequidad, baja cobertura y, muy probablemente también, los desequilibrios financieros.

### 1.3. DISPERSIÓN E INEQUIDAD

La bifurcación a la que hemos aludido es ya un factor de dispersión del sistema. Se trata de más de mil entidades de seguridad social, con cerca de 3 millones y medio de afiliados y 7 millones de beneficiarios a nivel nacional. Un espectro amplísimo de entidades para un reducido porcentaje de población, ubicada generalmente en los grandes centros urbanos.<sup>3</sup>

En efecto, cerca del 66% de las personas protegidas viven en las cuatro principales ciudades. Los cuatro departamentos más industrializados, según se desprende del Cuadro N°2, concentran cerca del 76% de los afiliados al ISS, habiendo otros como Córdoba y Chocó que no alcanzan a participar ni siquiera con el 1%. Son elementos de dispersión que fortalecen las características de inequidad del sistema, no obstante su espíritu de solidaridad. Aparte de que internamente ofrece una estructura piramidal o estratificada, con mejores beneficios relativos para los grupos de mayor presión y más pudientes, paradójicamente el sistema no llega a donde debería hacerlo. Los excluidos de la seguridad social se caracterizan por ser los más vulnerables al desempleo, los de bajos ingresos y los de ocupaciones precarias: los jóvenes, los semianalfabetas o de bajo nivel educativo, los trabajadores del campo y los informales.

Por el gran número de entidades comprometidas en el sistema, algunas bajo presión por parte de franjas específicas del sector público y privado, no resulta extraña la fuerte inequidad que caracteriza al sistema actual. Las disparidades en los mecanismos de acceso a los servicios y/o beneficios pensionales, calidad y monto

3. Para los trabajadores del sector público existen hoy cerca de 16 cajas de cobertura nacional y 992 en los órdenes departamental y municipal. Todas ellas registran no más de 750 mil afiliados que representan cerca del 21% del total de afiliados en el país.

| <b>Cuadro N° 2</b>                 |                         |                   |                      |
|------------------------------------|-------------------------|-------------------|----------------------|
| <b>COBERTURA Y DISTRIBUCION DE</b> |                         |                   |                      |
| <b>ASEGURADOS DEL ISS</b>          |                         |                   |                      |
| <b>Por departamentos, 1985</b>     |                         |                   |                      |
| <b>DEPARTAMENTOS</b>               | <b>Total Asegurados</b> | <b>Distrib. %</b> | <b>Cobertura PET</b> |
| Total                              | 1988011                 | 100               | 10.1                 |
| Antioquia                          | 370168                  | 18.6              | 13.5                 |
| Atlántico                          | 122980                  | 6.2               | 12.5                 |
| Bolívar                            | 31105                   | 1.6               | 4.1                  |
| Boyacá                             | 46171                   | 2.3               | 7.7                  |
| Caldas                             | 2804                    | 0.1               | 1.7                  |
| Cáqueta                            | 21627                   | 1.1               | 4.1                  |
| Cauca                              | 14346                   | 0.7               | 3.3                  |
| Cesar                              | 12239                   | 0.6               | 1.9                  |
| Córdoba                            | 2138                    | 0.1               | 1.2                  |
| Cundinamarca                       | 741993                  | 37.3              | 18.8                 |
| Chocó                              | 10228                   | 0.5               | 5.4                  |
| Huila                              | 21127                   | 1.1               | 4.9                  |
| Guajira                            | 21836                   | 1.1               | 3.9                  |
| Magdalena                          | 16397                   | 0.8               | 5.3                  |
| Meta                               | 17207                   | 0.9               | 2.5                  |
| Nariño                             | 27878                   | 1.4               | 4.8                  |
| N. de Sntnder                      | 22627                   | 1.1               | 8.4                  |
| Quindío                            | 51623                   | 2.6               | 11.7                 |
| Risaralda                          | 66445                   | 3.3               | 6.8                  |
| Santander                          | 6746                    | 0.3               | 1.9                  |
| Sucre                              | 4340                    | 0.2               | 1.7                  |
| Tolima                             | 34386                   | 1.7               | 4.7                  |
| Valle                              | 279956                  | 14.1              | 13.6                 |

Fuente: *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, 1991.

de los mismos, son sustanciales de una entidad a otra. Las más ostensibles se refieren a la extensión de los beneficiarios, los subsidios en dinero pagados por ATEP

y por enfermedad común; el tiempo de servicio y edad para la jubilación; ingreso base de cálculo y monto de la pensión, y la sustitución pensional. Sobre este aspecto, el informe de la Misión Chenery había hecho ya en 1986 una clara delimitación entre el ISS, CAJANAL y la entidad correspondiente al Ministerio de Defensa.

En algunos aspectos las diferencias son aberrantes. La edad pensional en CAJANAL para hombres y mujeres es de 55 y 50 años, que contrastan con las correspondientes de 60 y 65 del ISS. Mientras que en este último el valor de la pensión se calcula con base en el promedio salarial de los dos últimos años, en el sector judicial se toma como base el máximo del último año, en la Contraloría el máximo de los últimos seis meses y en CAJANAL el promedio del último año. La inconveniencia de esta pluralidad de regímenes se hace manifiesta en las disparidades de los valores pensionales. En 1990 el nivel promedio de la pensión en el ISS era de 1.3 salarios mínimos, en tanto que el de CAJANAL, CAPRECOM y CAPRESUB superaban en su orden los dos, tres y cinco salarios mínimos. Esas disparidades contrastan con el hecho de que los salarios de los afiliados a esas entidades no son sustancialmente superiores a los que predominan en el Instituto.

Todos estos elementos, al igual que el régimen de financiación en cada uno de los subsistemas o entidades, se han constituido en permanentes factores de desigualdad, acentuados en aquellas entidades diferentes al ISS por la complejidad jurídica de las mismas. Ello, por supuesto, deberá trazar pautas para una futura reforma. La unificación de beneficios y/o regímenes pensionales es insoslayable, tanto en relación con el sector privado y público como en lo relativo al subsistema de este último.

#### 1.4. DESEQUILIBRIO FINANCIERO

De acuerdo con la Contraloría General de la República, el déficit del sistema de seguridad social para principios de la década alcanzaba ya los 600.000 millones de pesos. El cálculo es, según algunos analistas, bastante conservador; para el actuario Iván Restrepo Lince, el sólo déficit pensional del Instituto en 1988 se ajustaba a ese monto. Lo cierto es que en esta materia las estadísticas no son definitivas, más tratándose de las Cajas de Previsión o CAJANAL. Con todo, es muy probable que el déficit total supere ampliamente el billón de pesos.

Hacia el futuro, el desequilibrio actual podría asumir características explosivas. Las estimaciones más recientes del Ministerio de Trabajo concluyen que la deuda del Instituto y del sector público con sus pensionados y los trabajadores con derechos adquiridos hasta 1992, asciende en su orden a un valor actualizado de 4.7 y 5.1 billones de pesos, para un total de 9.8 billones, monto cercano al 30% del Producto Interno Bruto (PIB) de este año.

La magnitud de estos compromisos no se compara con el monto de las reservas existentes hoy en todo el sistema. Frente a esas cifras nadie pondría en duda la crisis financiera en que se encuentra hoy la seguridad social de los colombianos, exacerbada por problemas de corrupción e ineficiencia administrativa y la desactualización de algunos requisitos pensionales respecto a las nuevas condiciones del país; más protuberantes, sin duda, en algunas entidades y en el cubrimiento de ciertos riesgos. Por una parte, a juicio de algunos analistas, la situación del Instituto parece no ser tan explosiva como la del subsector público. Por otra, hay evidencia de que los seguros de salud soportan menores difi-

cultades financieras que los correspondientes a los seguros económicos, sin que se obvien los desajustes administrativos que se revierten financieramente a todo el sistema.

Como se ha dicho, el financiamiento de los seguros obligatorios se basa en aportes sobre nómina y salario. Sin embargo, el régimen de financiación es diferente según se trate de los seguros de salud o de los seguros económicos (pensiones), y según se trate del ISS o de las Cajas de Previsión. En relación con los seguros de salud, riesgos de corto plazo, el sistema opera en general con el régimen de reparto simple. Dentro del Instituto, el régimen financiero de los seguros de ATEP es el de reparto con capitales de cobertura, en tanto que las contingencias de invalidez, vejez y muerte se manejan con el régimen de prima media escalonada, según se establece en la legislación de los años sesenta y se estipula taxativamente en el Decreto Ley 1650 de 1977.

Para la generalidad del sistema de Cajas de Previsión, la financiación de pensiones ha operado de hecho también con un régimen de reparto simple, toda vez que no se hicieron ningún tipo de reservas. Por estas circunstancias, particularmente CAJANAL soporta graves desequilibrios financieros que han debido ser crecientemente cubiertos con presupuesto nacional. Circunstancias a las cuales no se ha visto aún avocado el ISS. Cuando el Instituto inició el cubrimiento de los seguros de IVM se pensó en un régimen con reajustes progresivos en las cotizaciones (Decreto 3041 de 1966). Los aportes por IVM para los primeros cinco años a partir de 1967 debían ser iguales a una tasa global del 6% sobre los salarios asegurables (3 puntos porcentuales el patrón, 1.5 el trabajador y 1.5 el Estado), con modificaciones en los quinquenios subsiguientes que permitieran mantener en equilibrio las finanzas de este seguro; para 1993

los calculos actuariales habian estimado una cotización global del 22%.

El Estado incumplió sistemáticamente sus compromisos, incluso desde 1946, cuando fue creado el Instituto. Para el seguro de IVM el incumplimiento se dio de hecho hasta principios de los setenta, cuando la promulgación de los Decretos Leyes 433 de 1971 y 1935 de 1973 le permitieron liberarse de la obligación contributiva para estos seguros. De tal modo que la tasa efectiva con que se inició el cubrimiento del seguro de IVM por parte del Instituto fue del 4.5%, bajo un régimen bipartito: 2/3 el patrón y 1/3 el trabajador. A lo largo de los años setenta y primera mitad de los ochenta, la tasa de cotización no fue reajustada en los términos en que aconsejaban los estudios actuariales. Sólo vino a ser incrementada hasta el reciente 6.5% con el Decreto 2879 de 1985, cuando en rigor los estudios técnicos recomendaban que la misma no debía ser en ese año inferior al 15%.

En tales circunstancias, la acumulación de reservas por parte del Instituto de Seguros Sociales se tornaba progresivamente decreciente, tanto por la desactualización de las tarifas como por el régimen y manejo de inversiones del margen de reservas, descontando los recurrentes traslados de fondos a los seguros de salud.<sup>4</sup> En algún grado esto último tuvo piso legal con el Decreto

4. El Decreto 687 de 1967 permitió el manejo de las reservas del ISS a través de contrato de fideicomiso y suscripción de bonos de valor constante para seguridad social con el Banco de la República. Las reservas debían invertirse en un 80% en bonos de valor constante, a través del IFI y el BCH; un 10% en depósitos bancarios y documentos de deuda con el Banco de la República; y el 10% restante en aportes al Fondo Nacional Hospitalario. Con el Decreto Ley 1650 de 1977 se le hicieron modificaciones al manejo de estas reservas, pero sin que ello lograra superar los obstáculos de fondo. Recientemente hubo modificaciones al respecto, a través de la Ley 48 de 1990.

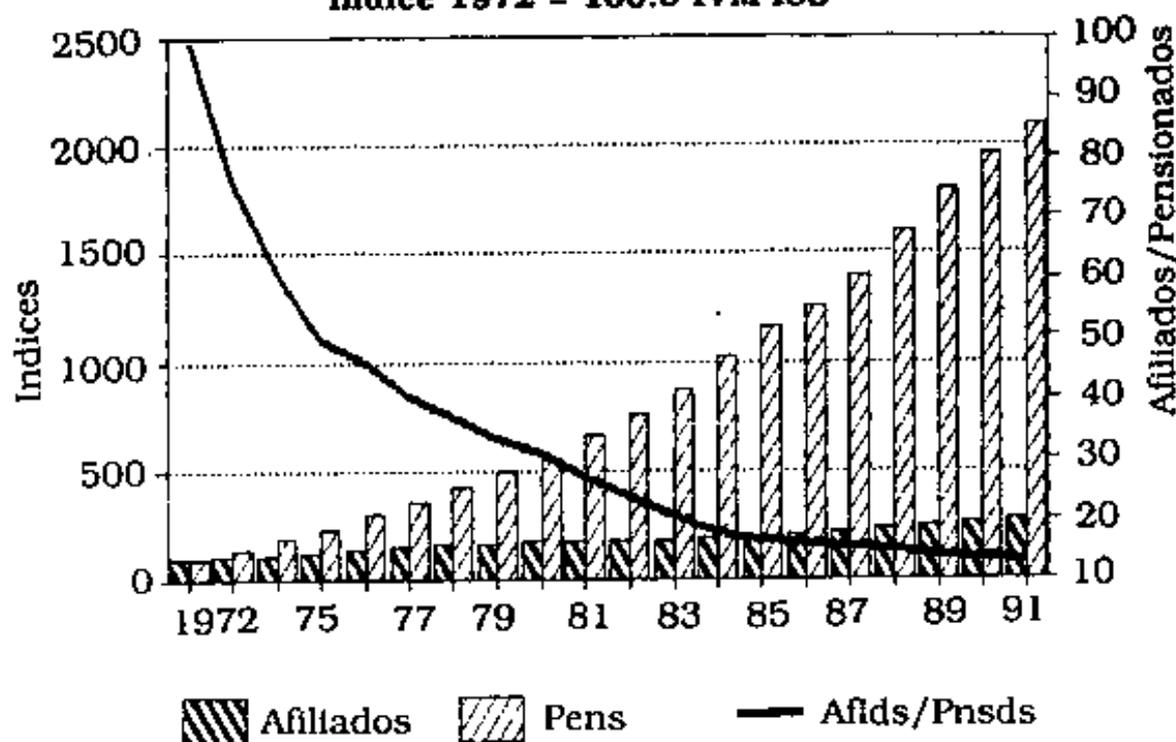
Ley 1935 de 1973, que otorgó cierta flexibilidad a este tipo de transferencias de recursos.

Parece evidente e insoslayable la responsabilidad del Estado en el desequilibrio financiero del Instituto tanto como en CAJANAL y otras entidades del sector público, más aún cuando se trata del espinoso tema de la corrupción, el arbitraje de las reservas y el manejo político de estos asuntos, que desborda incluso el ámbito interno del ISS. El Estado, fuera de no haber cotizado para los seguros pensionales, tampoco dio curso a los ajustes en la cotización que recomendaba literalmente para estos asuntos la legislación vigente. Luego de una lectura atenta del Decreto Ley 1650 de 1977, uno no puede sustraerse a ciertas conclusiones de sentido común: de no haber mediado el manejo político en el cumplimiento de la Ley, los desajustes financieros que observa hoy el Instituto habrían sido de magnitudes menos gravosas.

De otro lado, las presiones sobre las finanzas del Instituto tuvieron origen igualmente en la dinámica que han venido asumiendo los índices de cobertura y el mercado de trabajo. Sobre esto último basta retomar lo ya anotado respecto de la informalidad, la creciente inestabilidad y la rotación laboral. Su incidencia en el comportamiento de los afiliados ha sido abiertamente regresiva, tanto en lo relativo a su evolución absoluta como en lo que tiene que ver con su fidelidad al sistema.

Para el ISS, el indicador de esta última es cercano al 50%; lo que significa que la inestabilidad y rotación laboral en el país es de tal magnitud que, en promedio, un afiliado al Instituto logra cotizar sólo 6 de cada 12 meses al año. Pero, adicionalmente, la evolución relativa del número de afiliados tampoco ha sido favorable a las previsiones financieras del ISS. En el *Gráfico N°1* puede

**Gráfico N° 1**  
**EVOLUCION DE AFILIADOS Y PENSIONADOS**  
 Índice 1972 = 100.0 IVM-ISS



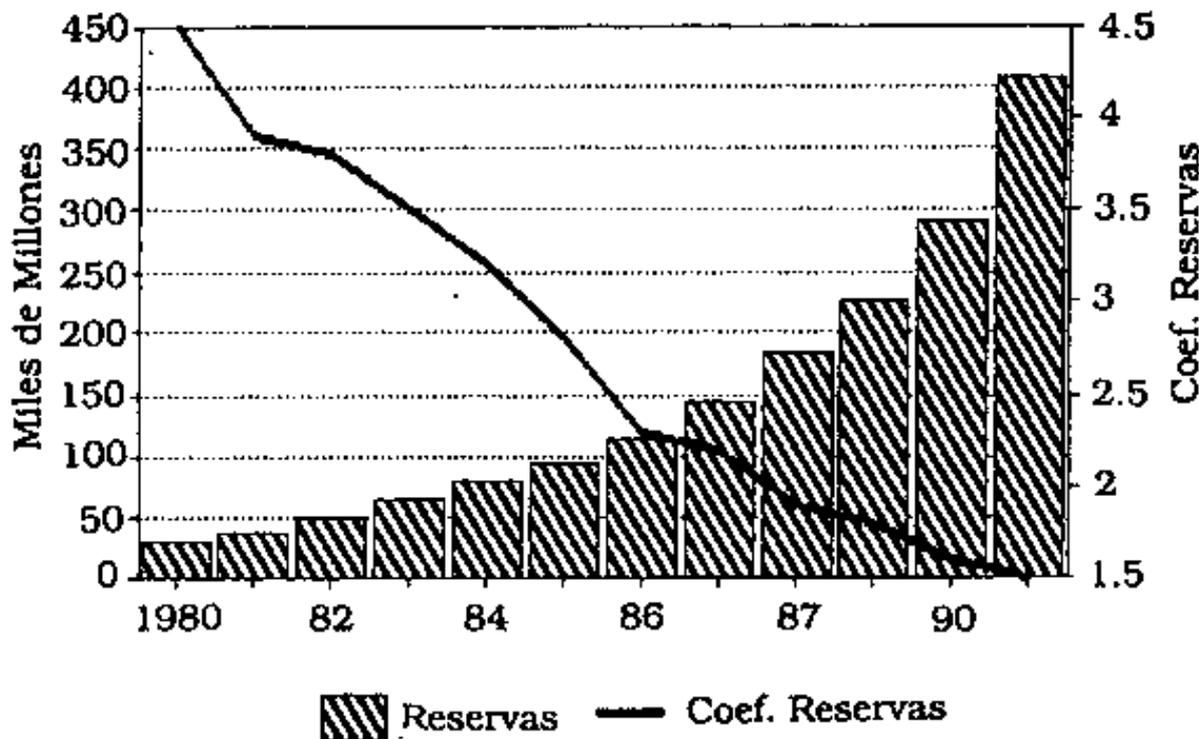
observarse cómo el comportamiento de los afiliados registra una tendencia ascendente mucho más acelerada que la de los pensionados. De tal forma que de 30 afiliados por cada pensionado en 1980, el Instituto asimila hoy un cociente paralelo no superior a 13.<sup>5</sup>

No cabe duda de que este conjunto de equívocos, al lado de ciertos problemas administrativos y estructurales, son causas del deterioro de la capacidad financiera que pudo haber tenido el Instituto. Según algunos analistas, en un sistema de prima media escalonada, el coeficiente de reservas no debe ser inferior a cuatro puntos. En el ISS dicho coeficiente ha venido descen-

5. Conviene indicar que a este respecto la situación del sector público es quizás más preocupante. El indicador señalado se ubica entre 3 y 5 para CAJANAL, CAPRECOM y la Caja de la Policía Nacional.

diendo en forma tan acelerada que actualmente no supera los 2 puntos (véase Gráfico N°2).

**Gráfico N° 2**  
**EVOLUCION DE LAS RESERVAS IVM-ISS**  
**Pesos corrientes**



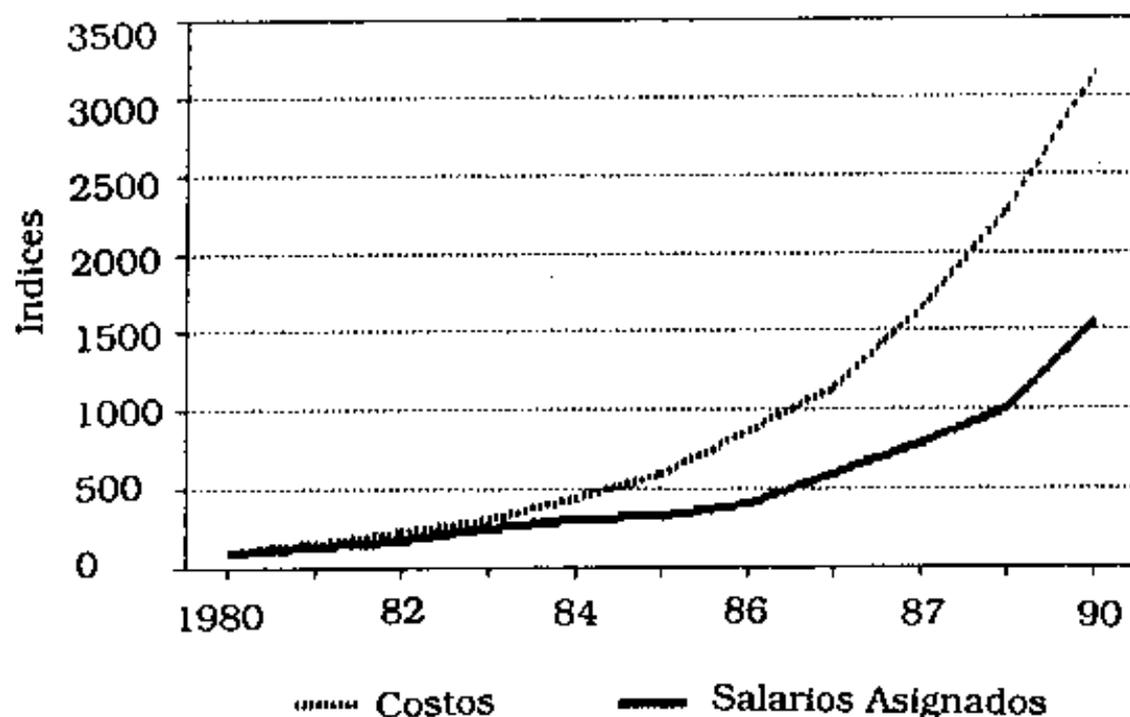
De acuerdo con Cecilia López, exdirectora del ISS, los gastos pensionales del Instituto ascienden a 240 millones de pesos anuales, que técnicamente exigirían unas reservas mínimas de cuatro veces ese valor, es decir, un monto cercano al billón de pesos. Sin embargo, las reservas del ISS parecen no superar los 450 mil millones de pesos, lo que lo coloca en situación deficitaria, en un valor que sobrepasa el medio billón de pesos.

Sin embargo, todo lo anterior guarda relación con los problemas financieros por el lado de los ingresos. La dinámica de los egresos se ha constituido también en una fuente importante de desequilibrio financiero. Para

el conjunto del sistema se presentan problemas administrativos asociados a la duplicidad de funciones, acentuada tendencia a la prestación de servicios de salud con infraestructura propia, no obstante existir alternativas en el resto del sistema. Se habla igualmente de mayores costos de este servicio debido a los fuertes procesos inflacionarios, que afectan en el mismo sentido a los costos de funcionamiento, los administrativos y de pago de pensiones.

Según se observa en el *Gráfico N°3*, el crecimiento de los costos del seguro de IVM ha sido superior al crecimiento de los salarios asegurados. Mayores costos pensionales que tienen origen también en las disposiciones legales sobre ajustes de pensiones según el porcentaje de incremento del salario mínimo, tanto como lo que tiene que ver con la exigencia legal sobre pensión no inferior a un salario mínimo Ley 4 de 1976 y Ley 71 de

**Gráfico N° 3**  
**EVOLUCION, COSTOS Y SALARIOS ASIGNADOS**  
Indice 1980 = 100,0 IVM-ISS



1988. Más aún, la reforma en este último año incluyó en el régimen sucesorial a padres y hermanos inválidos dependientes del pensionado, y compatibilizó los períodos de aporte en el sector público con el del sector privado. Según algunos analistas, en general se trata de un espectro de prestaciones bondadosas, socialmente convenientes, pero para cuyo cubrimiento económico no se hicieron los ajustes necesarios en el sistema.

Pero, quizá el factor más polémico respecto al efecto de mayores costos sobre la situación financiera del ISS, tiene que ver con la edad de jubilación. Al momento de instituirse los seguros de IVM, otra era la esperanza o el promedio de vida de los colombianos. Parece ser que los desajustes son tan grandes que hoy, con una esperanza de vida al nacer algo superior a los setenta años (de 20 al llegar a los 60 años), una pensión puede dar lugar a una renta vitalicia de treinta años y, en algunos casos, mayor; con lo cual el período de la pensión estaría superando el período de cotización, cuando se estima que para la sana autofinanciación del sistema este último debe por lo menos duplicar al primero.

Sin embargo, en este asunto la reflexión merece un nivel de precisión bastante cuidadoso. Lo relativo a la renta vitalicia desborda el límite de vida del pensionado, sumando finalmente el período de la pensión sustituta. Por lo demás, el asunto merecería esfuerzos de diferenciación entre la esperanza de vida de la población en general y la esperanza de vida de la franja de los asegurados y pensionados. Para el caso del ISS, la estructura socioeconómica de los afiliados podría sugerir una esperanza de vida algo inferior a la calculada para la generalidad de los colombianos. Sobre este asunto conviene retener los análisis de Eduardo Sarmiento.

En todo caso, existe una urdimbre de factores deteriorantes en la situación actual del sistema de seguridad social, cuyo peso individual no es fácil de determinar en forma concluyente. No obstante, los distintos propósitos de reforma pensional coinciden en la necesidad de modificar cualquiera sea el régimen financiero adoptado las edades límites para obtener la pensión, la base salarial para el cálculo de la misma, la tasa de cotización y el número mínimo de semanas cotizadas.

## **2. LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL DE REFORMA AL SISTEMA PENSIONAL**

El debate sobre la reforma al sistema de seguridad social del país se perfiló, desde sus inicios, casi exclusivamente hacia la problemática de los seguros económicos. En lo relativo a los seguros de salud, fuera de cierta discusión inconclusa en torno a las reformas sugeridas por el Instituto de Seguros Sociales, Planeación Nacional y el Ministerio de Salud, hasta hace pocos meses en nada o casi nada se había avanzado. En las últimas semanas, el Ministro de Salud, Juan Luis Londoño, hizo explícita su propuesta de privatizar este servicio a través de la conformación de "empresas solidarias de salud", en documento que fue aprobado por los miembros del Conpes Social. Justamente, uno de los resultados del debate a lo largo de los últimos dos años ha sido el de recoger las inquietudes en torno al problema de la salud, bastante explícito en las recientes sesiones de la Comisión VII de Senado y Cámara. Con ello se ha hecho en alguna medida eco a las sugerencias de ciertos académicos y del propio movimiento sindical, quienes persistentemente se han manifestado en favor de una reforma integral, muy cercana a la filosofía del modelo inglés de seguridad social.

Desde la otra orilla se han formulado alternativas que intentan recoger las experiencias de países como Singapur, EE.UU. y Chile. Sesgadas hacia el problema pensional, las propuestas de FEDESARROLLO y la ANIF

se inspiran en la reforma llevada a cabo a principios de la década pasada en este último país, erigida sobre la base de un régimen de capitalización individual. Por su parte, el Gobierno quiso inicialmente articular su propuesta con base en un sistema mixto, pero derivando finalmente hacia una propuesta bastante similar al modelo chileno.

No es el objeto de este texto dar cuenta de todas las propuestas presentes en el debate.<sup>6</sup> Nos centraremos en las formulaciones del gobierno, a las cuales intentaremos posteriormente someter a un balance evaluativo.

## 2.1. EL MEMORANDO DEL MINISTRO

La Constitución de 1991, en su Artículo Transitorio número 57, obligaba a la conformación de una Comisión para que, en un plazo de 180 días a partir de su vigencia, elaborara una propuesta de reforma a la seguridad social del país. De esa Comisión conformada por representantes del Gobierno, los gremios económicos, los sindicatos, los movimientos políticos y sociales, los campesinos y los trabajadores informales debía surgir un acuerdo base para el diseño de los proyectos de ley que debían someterse posteriormente a consideración del Congreso.

La única propuesta considerada por esta Comisión provino del gobierno nacional, contenida en un memorando con fecha 18 de noviembre de 1991, firmado por el Ministro de Trabajo de ese entonces, Francisco Posada de la Peña. Esta propuesta motivó inicialmente el cruce

6. La reseña y evaluación de algunas propuestas de reforma distintas a las sugeridas por el Gobierno las realiza Hugo López Castaño en un excelente documento elaborado justamente en los albores del debate (LOPEZ 1991a). En el momento en que este texto era entregado a imprenta, ha llegado a nuestras manos el libro de Cecilia López Montaña, Juan Carlos Ramírez y otros: *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*.

de opiniones entre la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y los representantes gubernamentales en la Comisión, registradas en los memorandos respectivos del 3 y 10 de diciembre de ese año. La respuesta de estos últimos no satisfizo las expectativas de los dirigentes sindicales. Con ello se abría definitivamente el debate, con la concurrencia de académicos, gremios económicos y organismos no gubernamentales.

El primer propósito que se trazaba esta propuesta era el de separar financiera y administrativamente los seguros económicos de los seguros de salud. Para los primeros se trataba de reorientarlos básicamente hacia un régimen de capitalización, bajo la presunta inoperancia del actual régimen de reparto.

Se trataría igualmente de unificar o convocar a un solo sistema tanto a trabajadores del sector público como a los del sector privado. El nuevo modelo consistiría inicialmente en un sistema básico, en donde quedarían los ya pensionados y los "viejos cotizantes" (según edad o número de semanas cotizadas). Este sistema básico, asimilable al actual ISS, tendría la obligación de pagar las pensiones en curso y las que se deriven de los viejos cotizantes, además de una pensión mínima para la totalidad de los afiliados al sistema. Pensión mínima que en principio habría de ser igual a un salario mínimo legal. En segunda instancia tendríamos paralelamente un sistema complementario, consistente en fondos privados de pensiones manejados por entidades especializadas del sector financiero, las mismas que hoy manejan los fondos de cesantías. En ese sistema complementario, tanto como en el básico, están obligados a vincularse los "jóvenes cotizantes" y los nuevos que entren al sistema. Voluntariamente, los del sistema básico podrían trasladarse a este último.

La propuesta era explícita respecto a que el sistema básico garantizaría pensión mínima a todos los afiliados, tanto a los viejos como a aquellos del sistema complementario que con relación al salario mínimo fueran deficitarios al momento de devengar su pensión. En este caso sería un ajuste o complemento de pensiones hasta el mínimo legal. Para ello el sistema básico se financiaría con la totalidad de los aportes de los viejos y con una porción de los aportes de los jóvenes y nuevos, debiendo el Estado adicionar presupuestalmente en caso de que el fondo fuese con todo deficitario. De modo que el sistema complementario quedaría financiado exclusivamente con aquella parte de la cotización de los jóvenes y los nuevos, que restaría luego de cubrir parcialmente el fondo básico, desdoblándose en cuentas de capitalización individual cuyo monto determina la pensión a devengarse.

Entretanto, los actuales pensionados y los viejos dentro del sistema básico se mantendrían bajo el régimen vigente, lo cual significa que habrían de conservar sus beneficios actuales, la edad mínima para acceder a la pensión y la base de cálculo de la misma. Así los viejos como los nuevos tanto los del básico como los del complementario verían incrementada su tasa de cotización, la cual en principio se pensaba podría ser del 10% pudiendo ascender al 13% bajo consideraciones más radicales. Las edades mínimas de acceso a la pensión serían incrementadas para aquellos que queden dependiendo exclusivamente del sistema complementario los jóvenes y nuevos cotizantes. En tal sentido se sugería la unificación de edades entre hombres y mujeres, quedando en un tope no inferior a 65 años.

Es claro que el costo de implementación de este modelo, y en parte su funcionamiento a corto y mediano plazo, recae fundamentalmente sobre los jóvenes-nue-

vos cotizantes y el Estado. Estos deberán financiar las actuales pensiones y las que se generen en el futuro para los hoy viejos. El Estado, a través de asignaciones presupuestales y los jóvenes, mediante el sacrificio de parte de su contribución. A la reforma así planteada se le hicieron en su momento objeciones de diverso orden, algunas de las cuales derivan de su marcado perfil a favor del régimen de capitalización en desfavor de las eventuales bondades del reparto simple.

Quizás en lo que más se hizo énfasis corresponde justamente a los costos ya mencionados, pero no sólo a los imputados a la mera fase de transición, sino también al futuro funcionamiento del sistema. Se preveía para el fondo básico una persistente situación deficitaria, desde un inicio, dada la sustracción definitiva de nuevos cotizantes y, en el futuro, debido a su compromiso respecto a pensiones mínimas para todos los afiliados al sistema.

Esto último tiene que ver con el monto de pensiones que el sistema planteado (capitalización individual) ofrece a los trabajadores colombianos. En tanto que las mismas no dependerían solamente de lo que se establezca en materia de edades y tasas de cotización sino también de las tasas de rentabilidad de los fondos, los incrementos salariales y el grado de fidelidad al sistema, relacionada ésta última con el tipo de contratación y la estabilidad laboral, no hay seguridad de que dichas pensiones superen con mucho el salario mínimo legal.

A este respecto, sin embargo, los temores van más allá de la eventual incapacidad fiscal del Estado para garantizar aquellas pensiones mínimas. El protagonismo de las tasas de rentabilidad que puedan ofrecer los fondos le confiere un alto grado de incertidumbre a los montos finales de las pensiones, incluso a niveles mínimos aceptables. Con razón se ha concluido que este

sistema, sometido a los azares de la gestión privada, no ofrece seguridad respecto a los efectos negativos de eventuales crisis económicas y/o procesos hiperinflacionarios.

Con todo, la propuesta tampoco ofrecía salidas ciertas al problema de la baja cobertura. El sistema continuaría sesgado hacia los asalariados estables del sector formal de la economía, y la poca capacidad fiscal que pudiera tener el Estado para extender programas especiales hacia las franjas excluidas estaría comprometida en la transición misma del sistema y el cubrimiento del déficit del fondo básico.

Finalmente, la propuesta del Ministro Francisco Posada de la Peña, no obstante sus explícitos votos al respecto, carecía de mecanismos ciertos en materia de solidaridad. La opción de fondos de capitalización individual, con propósitos de fortalecer el mercado de capitales vía ahorro forzoso, reduce la misma a una mera solidaridad intergeneracional, en los términos señalados no siempre redistributiva como cabría esperarse. No se abrirían posibilidades para la solidaridad entre regiones o entre grupos poblacionales de ingresos y condiciones económicas heterogéneas.

## 2.2. EL PROYECTO DE LEY 155

Recogiendo parcialmente las sugerencias del Memorando ya reseñado, el Ministro de Trabajo Luis Fernando Ramírez puso a consideración del Senado el Proyecto de Ley 155. La propuesta 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. La opción de traslado cuenta sólo para aquellos

que siendo mujeres y hombres no superen en su orden los cincuenta y cincuenta y cinco años.

Al interior del SAP, cada trabajador tendrá su cuenta de capitalización individual para pensión de vejez. De los trece puntos porcentuales de cotización global que estipula el proyecto, diez puntos deberán ser dirigidos a esa cuenta de capitalización individual, justamente la cotización patronal. 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 continúen 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.

Tratándose de una propuesta dirigida básicamente a la problemática pensional, el proyecto 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 pensional a los sesenta y cinco años y a mil quinientas el número mínimo de semanas de cotización.

Hacia el futuro, el proyecto prevé ajustes pensionales al mínimo legal para quienes habiendo cumplido los requisitos de edad y de semanas cotizadas no lograsen ahorrar en su cuenta individual los recursos suficientes para una pensión igual o superior a ese monto.

Esa garantía de pensión mínima deberá ser cubierta con recursos del fisco nacional.

A lo largo de la propuesta legislativa del Ministro Ramírez, se hacen explícitas puntualizaciones en torno a la vigilancia y control de parte del Estado hacia las Sociedades Administradoras de Pensiones. En el evento en que se presentasen quiebras de algunas de éstas, sería el Estado el que habría de responder por los recursos de los afiliados. A las Sociedades se les exigiría igualmente una rentabilidad mínima sobre los fondos administrados, la cual guardaría relación con la DTF y el promedio de rentabilidades del conjunto de Sociedades Administradoras de Pensiones.

Finalmente, el proyecto avanza más allá del problema pensional. Postula la creación del subsidio a la pérdida del empleo y el auxilio a la tercera edad. El subsidio al desempleo tendría una vigencia de tres años. Para tener derecho al mismo, el trabajador deberá cumplir, entre otros, los requisitos de no haber hecho dejación voluntaria de su último empleo, haber estado en éste por un período continuo no inferior a dos años, ser jefe de hogar y haber estado devengando no más de tres salarios mínimos legales.

El trabajador recibiría como subsidio, por un período no superior a ocho semanas, un ingreso mensual no superior a un salario mínimo legal. El auxilio a la tercera edad estaría dirigido a aquellos ancianos indigentes con edades superiores a setenta años. La mesada en dinero no sería superior a medio salario mínimo legal.

### *2.2.1. Consideraciones generales sobre el Proyecto<sup>7</sup>*

El centrarse justamente en lo pensional -no obstante sus propósitos relativos al subsidio de desempleo y auxilio a la tercera edad- constituye la primera obje-

ción generalizada al proyecto del gobierno, en la medida en que no se compadece con la integralidad del problema de la seguridad social en el país. Por lo demás, tanto en su aspecto central como en aquellos elementos complementarios y puntuales, el proyecto debe ser evaluado en relación con los desequilibrios que presenta hoy nuestro sistema de seguridad social, dilucidados en el primer capítulo de este texto. Por ello la pregunta obligada es si la propuesta del gobierno habrá de solucionar aquellos problemas que motivan hoy una reforma en esta materia.

#### — **Baja cobertura, inequidad e insolidaridad.**

No obstante sus propósitos de universalidad, se reconoce que la cobertura de nuestro sistema de seguridad social es de las más bajas de América Latina. En la parte inicial de este texto veíamos como los 3.5 millones de afiliados al sistema, representaban 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 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 orienta-

7. Para la evaluación del Proyecto de Ley 155 tuve la fortuna de contar con el acompañamiento del economista Angel Soto. Véase *Revista de la ENS* N°27.

ción del sistema hacia aquellas regiones del país de menores niveles de desarrollo. En tal sentido, el proyecto de reforma no supera el sesgo que nuestro sistema genera 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 las alternativas del proyecto a esta baja cobertura son subsidiarias de aquellos criterios que ya explícitamente había planteado el Ministro Francisco Posada de la Peña, cuando a través de su memorando quiso marcarle pautas a la Comisión sobre Seguridad Social respecto a la reforma al régimen pensional del país.

Como lo ha afirmado algún analista, 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% se supone que la cobertura será automáticamente universal. Esta presunción 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 del permanente crecimiento del trabajo independiente y de la mayor informalización de la economía), la inestabilidad laboral (probablemente acentuada con la aprobación de la Ley 50, que instituye

mecanismos de flexibilización laboral a través de la vinculación temporal y los contratos de corta duración) y la poca capacidad de ahorro de los trabajadores, 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 del Ministro Ramírez es igualmente recortado a su respecto. En principio, el tránsito del actual régimen de prima media escalonada al de capitalización individual, supone la responsabilidad individual en materia pensional, la individualización de la seguridad social, desdibujando el pacto intergeneracional con que ha venido evolucionando el régimen actual.

Se instituye una suerte de solidaridad externa, de orden más bien negativa, toda vez que el complemento de pensión mínima habrá de cubrirlo el Estado con recursos del presupuesto. Con ello la generalidad de los colombianos entraríamos a financiar 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 po-

dados 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 el riesgo de un retorno a los viejos privilegios. A pesar de la unificación de las cajas y entidades deficitarias 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.

De otro lado, la unificación de la edad mínima pensional de 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 ésta, 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 asalariadas vinculadas hoy al sistema de seguridad social. En el ISS éstas 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 enverga-

dura del proyecto de ley presentado por el Ministro Luis Fernando Ramírez: subsidio a la pérdida de empleo y auxilio a la vejez indigente.

En efecto, aun 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 no mayor a 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 previa 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 y altos índices de rotación de la mano de obra. A ello debe agregarse la falacia de un subsidio cuya duración no sería mayor de dos meses, cuando el promedio de la cesantía estimada en el país (lo que dura un desempleado en hallar un nuevo empleo a partir de la pérdida del último) en la última década se ha movido entre 32 y 44 semanas, es decir entre 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. 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 setenta años de trece más, las posibilidades de disfrute del auxilio por parte del indigente mayor a esa edad son bastante limitadas. Son hoy muy pocos los colombianos que en condiciones de indigencia superen ese tope de edad. En tal sentido cabría expandir el límite de la misma hasta los sesenta 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 cederle 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 términos 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 en los propósitos de solución financiera y las aspiraciones de justicia social connaturales a todo sistema de seguridad social.

#### **— 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 sólo los complementos de pensión mínima, 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 en el actual sistema, cuyos valores actualizados no son inferiores al 30% ó 35% del PIB.

A nadie escapan los efectos que este tipo de compromisos supone en materia de gasto social, particular-

mente en lo que tiene que ver con los objetivos y metas trazados en el Plan de Desarrollo. Así mismo, se entiende por qué 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 contraste pone de presente el conflicto que subyace en la reforma al sistema de seguridad social: la superposición de la estabilización de sus finanzas con las dimensiones sociales que le son connaturales. 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 al 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 del período promedio de disfrute de la pensión; 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 árbitro 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 cómo el gran esfuerzo fiscal que supone este proyecto no se desdobra ni se expresa en una mayor solidaridad, justicia y equidad social. Como se ha dicho, el proyecto deja claramente de lado o profundiza aún más los desequilibrios que hoy perviven en nuestro sistema de seguridad social, justamente aquellos aspectos que nos están abocando a una reforma en esta materia.

### *2.2.2. Valor futuro de las pensiones*

Al margen de los cuantiosos recursos de que dispondría el sistema financiero, gran parte del atractivo sobre el que se erige la propuesta de creación del sistema de ahorro pensional consiste en los presumibles beneficios para los trabajadores que a él se acojan. En tal sentido, resulta indispensable indagar sobre el valor de las pensiones que, por vía del SAP, habrán de disfrutar los futuros pensionados. Para estos efectos conviene delimitar aquellos escenarios más probables de acuerdo con las características de nuestra economía y nuestro mercado de trabajo.

Es evidente que las cuentas de capitalización individual, dentro del sistema de ahorro pensional, evolucionan según el comportamiento de la tasa de cotización, la base salarial de aporte, el crecimiento real de los salarios, el tiempo cotizado, la fidelidad al sistema, es decir, la proporción del año o su equivalencia en meses durante los cuales un trabajador cotiza al sistema, y el rendimiento real ofrecido por las sociedades administradoras de los fondos pensionales. Es sobre estas va-

riables que habrá de precisarse supuestos a fin de delimitar los escenarios pertinentes.

En consecuencia, iniciamos con el supuesto de una tasa de cotización del 10%. La razón estriba en que el proyecto mismo contempla ese porcentaje, aportado en su totalidad por los empleadores, como aquel que habrá de nutrir los fondos privados.

En relación con el crecimiento real de los salarios, asumiremos un aumento del 1% anual. Caben aquí dos precisiones. Por una parte, para efectos de análisis de evaluación similares a los del profesor Hugo López y a los de JLB Actuarios, han utilizado una tasa ligeramente superior, 1.33%; por otra parte, el comportamiento tendencial de los salarios no nos ofrece alternativa distinta a ese porcentaje, un tanto optimista si se considera que la evolución del salario mínimo real urbano viene sumido en una profunda crisis, básicamente desde 1987, desde cuando las tasas reales negativas son la nota predominante. Por lo demás, series disponibles sobre el salario real en la industria permiten constatar un crecimiento promedio real anual no superior a 0.7% en los últimos 20 años.

En lo que respecta a la densidad de cotización, las mismas evaluaciones del gobierno contempladas en los anexos a la exposición de motivos suponen que el trabajador cotiza durante todo el año, es decir, una fidelidad del 100%. Empero, si se consideran factores como la alta rotación laboral, es decir, su permanente cambio de un trabajo a otro hoy cercana al 36% anual, y naturalmente el aumento de la cesantía media período durante el cual un trabajador permanece desvinculado laboralmente mientras se engancha de nuevo, agravados por la avalancha de despidos y el afianzamiento de la informalidad como uno de sus casos representativos, se tiene en suma

que la densidad debe ser sustancialmente inferior a los presupuestos gubernamentales. Cifras del ISS la calculan en 57% menos de 7 meses cotizados por año. Supondremos para el efecto dos alternativas: 70% y 80% de fidelidad cerca de 8 y 10 meses respectivamente; esta última bastante similar a la utilizada por Fedesarrollo y ciertamente optimista en comparación con los cálculos del ISS. Por otra parte, se tiene que el tiempo cotizado se evalúa en un intervalo a partir de 35 años y hasta los 45. Para el caso de la fidelidad anual de 8 meses, el número mínimo de años a cotizar sería de no menos de 40.

Naturalmente, si la fidelidad es inferior, lo que es probable, el trabajador deberá laborar durante un período de años mucho mayor. Ello le colocaría un serio interrogante al sistema de ahorro pensional en términos de justicia, pues se estaría vinculado al mercado laboral gran parte de la vida para generar pensiones inciertas.

Los rendimientos reales en los que apuntalaremos el análisis se supondrán alternativamente en 4, 5 y 6% anual. Estimaciones superiores incluso al 5% parecen demasiado optimistas a la luz de la evidencia histórica de los últimos 40 años en Colombia, así como los niveles de las tasas de interés externas, inferiores a las internas, y los vínculos que entre ambas se establecería en un contexto de economía abierta. Es de esperarse que en el futuro las tasas domésticas tiendan a igualarse con las del exterior, las cuales observan niveles relativamente inferiores a las primeras.

Finalmente, la modalidad de pensiones que asumiremos para nuestro ejercicio será la de retiro programado, bajo una situación relativamente ventajosa: trabajador soltero y sin padres sobrevivientes. De tal forma que el fondo acumulado en la cuenta individual habrá

de diferirse en mesadas iguales durante un período de 16 años, que es justamente la expectativa de vida luego de haber llegado a los 65.

### — Pensiones deficitarias

El *Cuadro N°3* presenta los resultados obtenidos. Ahí se informa sobre el valor de las pensiones como proporción del salario base de cotización. De acuerdo con los cálculos, la generalidad de las pensiones resultan finalmente inferiores al salario base de cotización, aún si el cotizante lo hiciera durante un período de 45 años. Sólo en el caso extremo en que el trabajador lograra cotizar los 45 años y tuviera la garantía por parte de la sociedad administradora de rendimientos del 6%.

| <b>Cuadro N° 3</b>                                 |  |          |          |          |          |          |
|--|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| <b>FONDO DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL</b>          |  |          |          |          |          |          |
| <b>VALOR DE LA PENSION</b>                         |  |          |          |          |          |          |
| <b>(Como proporción de base salarial cotizada)</b> |  |          |          |          |          |          |
| <b>Tiempo de cotización (años)</b>                 | <b>Rendimiento real anual Fidelity - meses/año</b> |          |          |          |          |          |
|  | <b>4</b>   |          | <b>5</b> |          | <b>6</b> |          |
|  | <b>A</b>   | <b>B</b> | <b>A</b> | <b>B</b> | <b>A</b> | <b>B</b> |
| 30   | 0.22   | 0.31     | 0.26     | 0.38     | 0.32     | 0.50     |
| 35   | 0.27   | 0.38     | 0.33     | 0.49     | 0.40     | 0.62     |
| 40   | 0.32   | 0.47     | 0.40     | 0.61     | 0.50     | 0.80     |
| 45   | 0.38   | 0.56     | 0.48     | 0.76     | 0.63     | 1.02     |

#### Supuestos:

1. Tasa de cotización, 10%
2. Fidelity = A, 8 meses; B, 10 meses
3. Incremento salarial = 1% real/año
4. Modalidad de pensión: retiro programado trabajador soltero, sin sobrevivientes

la pensión tendría un valor similar a la base salarial de cotización. Huelga decir que este caso es profundamente excepcional.

Si la lectura anterior se hiciese suponiendo una base salarial igual a un salario mínimo legal, las conclusiones son inevitablemente de magnitudes alarmantes. Suponiendo una línea de interés del 5%, es evidente que para aquel trabajador que cotiza 35 años el Estado deberá ofrecerle un complemento pensional superior al 50%, de dimensiones enormes a medida que la fidelidad desciende.

Es claro que en este sistema los compromisos fiscales serán crecientes en la medida en que creciente sea la inestabilidad laboral, por cuanto esta última se constituye en el factor determinante del grado de fidelidad del afiliado. El peso fiscal será igualmente mayor en la medida en que la estructura de bajos salarios que se observa hoy en el país se mantenga en el futuro.

Los cálculos sobre la base de un salario mínimo son pertinentes toda vez que en la actualidad un poco más del 50% de los afiliados al ISS se encuentran en un rango no superior a ese nivel salarial. Más aún, la estructura salarial de la población laboral revela que el 35% de los trabajadores colombianos devengan no más de un salario mínimo legal.

Es igualmente relevante el eventual comportamiento de esos trabajadores en lo que respecta a la fidelidad al sistema. Con suficiente información, relativa a su permanente condición deficitaria y la obligatoriedad del Estado para el ajuste pensional, es de esperar que se comporten racionalmente y se abstengan de continuar cotizando mas allá de las 1.500 semanas, en tanto que cualquier adición a éstas no los sustraería de aquella situación deficitaria.

De esta forma, las 1.500 semanas establecen un umbral a partir del cual se produce un desestímulo al trabajador que devenga ese salario mínimo, en la medida en que incluso diez años adicionales a los primeros 35 no garantiza adiciones significativas en el valor pensional; no existe retribución al esfuerzo adicional más allá de las primeras 1.500 semanas de cotización.

Si a esta eventualidad agregamos la consolidación a largo plazo de la tendencia que progresivamente cierra la brecha entre salario medio y salario mínimo en el mercado laboral colombiano; es decir, que con el transcurso del tiempo el promedio de los trabajadores tienden a ubicarse en el rango de quienes devenguen un salario mínimo, el fisco nacional estaría enfrentado a una situación tal que tendría que subsidiar ampliamente a la mayor parte de la población laboral afiliada al sistema de ahorro pensional.

Las condiciones pensionales para cotizantes sobre una base de dos salarios mínimos mejora ostensiblemente, liberando con ello al fisco de compromisos tan gravosos como los anotados arriba, siempre que el achicamiento salarial a que nos referimos anteriormente pueda ser neutralizado por una favorable recomposición de ingresos derivada del proceso de apertura.

Sin embargo, con esta base de cotización, aun a niveles de rentabilidad del 4 y 5%, las 1.500 semanas tampoco garantizarían una pensión adecuada, en la mejor opción de fidelidad apenas en su orden del 76 y 98% del mínimo legal, y estamos hablando ya de un acumulado superior al 80% de los afiliados al ISS.

Con una base salarial de dos mínimos legales y un rendimiento del 4% habría algún estímulo para continuar trabajando hasta los 45 años; empero, la mejor pensión obtenible del 112% sobre el mínimo no parece

tan atractiva considerada no aisladamente sino tomando en cuenta que los 10 años adicionales de trabajo apenas si elevarían en 16 puntos la pensión entre los 40 y 45 años. Todavía en estas circunstancias, relativamente menos restrictivas para los trabajadores, el Estado tendría que cubrir una fracción importante para el complemento pensional; pero también enfrentaría al fisco con la racionalidad de los agentes que considerarían las 1.500 semanas como la meta a alcanzar dados los pocos estímulos adicionales para continuar en el sistema.

Con un tiempo cotizado de 35 años y rendimientos de 4%, las pensiones dejarían de ser deficitarias sólo a partir de una base salarial igual o mayor a 3,7% salarios mínimos. Adicionalmente, el albur de rendimientos sustancialmente altos, superiores al 6%, permitirían alcanzar pensiones aceptables. En general, los montos pensionales crecen con el aumento de la base salarial, los años cotizados y el aumento de los rendimientos financieros. Pero a ello se opone la incertidumbre derivada de reducciones salariales y disminución de la fidelidad, que tienden a castigar a los grupos de más bajos ingresos y a los que soportan altos niveles de rotación laboral.

Finalmente, las perspectivas observadas en relación con los fondos privados de pensiones tendrán su impacto social negativo, no sólo en lo que directamente concierne a los trabajadores sino también en lo que toca a sus efectos sobre los egresos del Estado. La carga fiscal de la reforma no deriva sólo de su mera fase de transición; sobre el fisco recaerá el permanente peso de unas pensiones deficitarias que deberán ser ajustadas al mínimo legal.

### **3. PERFIL DE PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL**

En los últimos meses, el debate sobre la Reforma Pensional ha retornado al escenario de los sistemas mixtos, cosa que juzgamos pertinente. No es improbable que una reforma de esa naturaleza logre soluciones óptimas a la baja cobertura, a las inequidades y a los desequilibrios financieros que comporta el sistema actual.

Nuestras sugerencias para una reforma se proponen contribuir al diseño de una propuesta que ofrezca soluciones ciertas a dicha problemática, reafirmando los principios de universalidad, eficiencia y solidaridad. Opinamos que estas sugerencias son viables política y financieramente.

#### **3.1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ÚNICO PENSIONAL**

El nuevo sistema pensional estará constituido por un Fondo Básico y unos Fondos Complementarios. La afiliación a este sistema único será obligatoria para todos los trabajadores del país públicos y privados en los términos que establecerá la Ley. Se entiende que en consecuencia habrán de desaparecer todas las cajas o entidades de previsión del sector público.

\* Hago expreso agradecimiento en la elaboración de esta propuesta al economista Rubén Darío Osorio

### *Fondo Básico*

El Fondo Básico será administrado por el ISS y tendrá un régimen financiero de "prima media escalonada". A éste deberán afiliarse todos los trabajadores de manera obligatoria y orientar sus aportes sobre nómina.

Los afiliados tendrán derecho a una pensión de IVM (Invalidez, Vejez y Muerte) mínima igual a un salario mínimo legal, y máxima de tres.

Para la garantía de Pensión Mínima por Vejez, se habrá de computar previamente la suma de la originada en el Fondo Básico y la derivada de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual. Sólo en el evento en que esta suma dé por resultado una pensión inferior al salario mínimo vigente, corresponderá al Fondo Básico proveer los recursos necesarios para asegurar su ajuste.

### *Fondos Complementarios*

Serán manejados a través de Sociedades Administradoras de Pensiones. Su régimen financiero será de "capitalización individual" y todos los trabajadores estarán obligados a constituir su cuenta individual con los aportes sobre nómina que precisaremos más adelante.

Las sociedades administradoras de estos fondos concederán no más que Pensión de Vejez, es decir, el trabajador estaría constituyendo con estos recursos un complemento sólo para ésta.

### *Cotizaciones*

La cotización global para IVM podría ascender al 14.5% ciento, de los cuales el 10.5% estaría a cargo del patrón y el 4.0% restante a cargo del trabajador.

El Fondo Básico recepcionará 9 puntos del total cotizado para pensión de IVM. Los 5.5 restantes se destinarán a la cuenta de capitalización en los fondos complementarios, con los cuales el trabajador estaría constituyendo el complemento de su Pensión de Vejez.

En forma opcional, el trabajador podrá adicionar recursos a su cuenta en los fondos complementarios, los que no serán computados para efectos de cálculo de la pensión mínima de vejez.

La base de cotización tendrá un límite inferior igual a un salario mínimo legal —ningún trabajador habrá de afiliarse con cotizaciones sobre una base salarial inferior a este monto—. Adicionalmente, no habrá límite superior para la base salarial de cotización.

El número mínimo de semanas cotizadas para tener derecho a la pensión será de mil (1000).

### *Edad de jubilación*

La edad mínima para acceder a la pensión habrá de incrementarse a 62 años para los hombres y 58 para las mujeres.

### *Límites adicionales al Régimen de Beneficios*

El sistema así planteado necesita y soporta algunas restricciones en el esquema de beneficios. Por una parte, se podría pensar en limitar lo relativo a la sustitución pensional, a fin de que la misma se haga extensible sólo hasta la(el) conyugue o compañera(o) estable e hijos y, eventualmente, para padres de hijos únicos.

El monto de la sustitución pensional sería de un 75% de la pensión total (básica + complementaria), pero en ningún caso inferior a un salario mínimo legal ni

superior a tres. En el evento en que resulte un excedente, deberá ser transferido a las reservas del Fondo Básico.

Por otro lado, para el cálculo de la pensión de vejez, en el Fondo Básico se podría instituir en principio el siguiente procedimiento: 70% por las primeras mil semanas y 1% por cada 25 semanas adicionales.

El cálculo y los requisitos pensionales para invalidez a cargo del Fondo Básico podrían continuar tal como lo estipula actualmente el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario base de cálculo será el promedio de los últimos diez años inmediatamente anteriores al cumplimiento de la edad de pensión, actualizados con el IPC a fin de mantener su valor real.

#### *Régimen de transición*

En primera instancia, es indispensable la unificación del régimen pensional de los sectores público y privado. Para el efecto, tanto los trabajadores oficiales y los empleados públicos como el Estado deberán contribuir en los términos ya señalados, este último en calidad de patrón.

Las pensiones ya causadas y las futuras para aquéllos con derechos adquiridos, tanto en el sector público como en el privado, las pagará el Fondo Básico. En lo relativo exclusivamente al sector público, los recursos necesarios para ello serán provistos a través del Fisco Nacional.

La unificación de ambos sectores, tanto como el puente entre el régimen propuesto y los regímenes hasta hoy existentes, deberán estar mediados por el establecimiento de un régimen de transición, que podría ser similar en su estructura al contemplado por el Título III

del Proyecto de Ley 155 presentado por el gobierno nacional.

### *Fondo de Solidaridad*

Habrá de constituirse con recursos del presupuesto nacional un Fondo de Solidaridad para garantizar la vinculación al sistema de seguridad social a los sectores excluidos. Con recursos del Fondo deberá igualmente brindarse atención a la vejez indigente y a los pensionados en sus necesidades de salud.

De especial importancia resulta el diseño de una política de subsidio para la enorme masa de colombianos situados en la economía informal y en el sector agropecuario, que no gozan de la más mínima protección en esta materia. Se tratar  de cubrir con recursos de este Fondo la parte patronal de aporte para la afiliación a los seguros económicos y de salud de estos sectores. En lo que respecta a la vejez indigente, será conveniente otorgar subsidios en d nero o diseñar programas de atención en salud y recreación. Mientras que para los pensionados, el Fondo deberá cubrir la parte patronal a efectos de garantizar su permanencia en los seguros de salud.

## **CODA**

### **MODELO MIXTO DE REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL**

En días recientes, el Proyecto de Reforma a la Seguridad Social del país hizo curso en las comisiones séptimas de Senado y Cámara. En consecuencia, el debate sobre la reforma habrá de trasladarse ahora a las plenarias de ambos organismos a partir de este 20 de julio del 93.

En esa perspectiva, el propósito de este texto no es más que el de divulgar el contenido de lo que ha sido aprobado específicamente lo relativo a pensiones, anotando al final algunas valoraciones preliminares sobre el asunto. Son insoslayables los esfuerzos que habría que hacer en lo sucesivo en lo que toca a la evaluación de esta nueva iniciativa de reforma.

#### **1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES**

A diferencia de la propuesta inicial de reforma Proyecto de Ley 155 el sistema aprobado quiere abarcar de forma integral la problemática en salud y en pensio-

nes. Respecto de esta última, se crea el sistema general de pensiones, conformado por la coexistencia de dos regímenes. De una parte, un régimen de prima media con prestación definida. De otra, un régimen de ahorro individual con solidaridad. Se supone que el trabajador tendrá la libertad de elegir voluntariamente el régimen al cual desea afiliarse. Los dos regímenes son excluyentes, lo que quiere decir que no se podrá estar afiliado simultáneamente a ambos. Además, una vez el trabajador ha hecho su elección, deberá esperar cinco años para hacer efectivo su eventual deseo de trasladarse al otro régimen.

El monto de las cotizaciones al sistema general de pensiones será del 12.5% del salario base de cotización. Para los servidores públicos, esa tasa global deberá ser cubierta en 10% por el patrón y en 2.5% por el trabajador. Los trabajadores independientes responderán por la totalidad del aporte, pudiendo ser subsidiado parcialmente a través del fondo de solidaridad que el mismo proyecto contempla para ampliar cobertura. Con destino justamente a este fondo, los afiliados que devenguen más de 4 salarios mínimos aportarán un 1% sobre su base de cotización.

Esta tasa global, sin embargo, parece ser que tendría aplicación un año después de iniciada la vigencia de la ley. Se afirma explícitamente que la cotización en el período comprendido entre el 1º de enero de 1994 y el 31 de diciembre del mismo año será del 11%, distribuido en 8.8% a cargo del patrón y en 2.2% a cargo del trabajador.

### *1.1. Régimen de prima media con prestación definida*

Este régimen será administrado por el ISS y las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes, del sector público o privado las últimas respecto de sus

afiliados y mientras subsistan. Otorgarían a los afiliados o a sus beneficiarios una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes. Para la pensión de vejez, los requisitos de edad se mantienen igual al que contempla hoy el Instituto de Seguros Sociales, es decir, haber cumplido 55 años si es mujer o 60 años si es hombre. A partir del 1º de enero del año 2014, estas edades se reajustarán a 57 para las mujeres y 62 para los hombres. Adicionalmente, se debe haber cotizado un mínimo de 1.000 semanas en cualquier tiempo.

En general, para los afiliados que al entrar en vigencia la ley tengan 35 años o más si son mujeres y 40 o más si son hombres, los requisitos para la pensión de vejez en lo que respecta a edad, monto de la pensión y tiempo de servicios o número de semanas cotizadas seguirán rigiéndose por lo establecido en el régimen anterior al cual estuviesen afiliados.

El monto de esta pensión de vejez que en ningún caso podrá estar por debajo de un salario mínimo legal será equivalente al 65% del ingreso base de liquidación, más el 2% de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización adicionales a las 1.000 semanas mínimas. El valor total no podrá ser superior al 85% del ingreso base de liquidación. Además, este último base de liquidación será igual al promedio de todos los salarios o rentas sobre los cuales cotizó el afiliado, actualizados con el Índice de Precios al Consumidor.

Para acceder a la pensión de invalidez, y siempre que el afiliado hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral, es necesario estar afiliado y haber cotizado por lo menos 26 semanas al momento de producirse la invalidez, o que habiendo dejado de cotizar hubiere aportado mínimamente en igual número de semanas durante el año inmediatamente anterior a la invalidez. El monto de esta pensión cuando la invalidez

sea superior al 50% e inferior al 66% será equivalente al 45% del ingreso base de liquidación, más el 1.5% de dicho ingreso por cada 50 semanas adicionales a las primeras 500 semanas de cotización. Cuando la invalidez es superior al 66%, el monto de esta pensión será igual al 54% del ingreso base de liquidación, con adiciones del 2% por cada 50 semanas que superen las primeras 800 semanas de cotización. Esta pensión no podrá ser superior al 75% del ingreso base de liquidación.

Tienen derecho a la pensión de sobrevivientes el cónyuge o la compañera o compañero permanente y los familiares del afiliado. Si se tratara de un afiliado, es requisito que éste hubiere cotizado por lo menos 26 semanas al momento de la muerte; si hubiese dejado de cotizar, sería indispensable haber aportado por lo menos el mismo número de semanas durante el año inmediatamente anterior al momento del fallecimiento. Por muerte del pensionado, el monto de la pensión será igual al 100% de la pensión que disfrutaba. Por muerte del afiliado, el monto de la pensión será equivalente al 45% del ingreso base de liquidación, más 2% sobre el mismo por cada 50 semanas adicionales a las primeras 500 semanas cotizadas. El monto pensional no podrá exceder el 75% del ingreso base de liquidación.

La inversión de las reservas del ISS y las cajas o entidades que administren el régimen de prima media con prestación definida, será manejada a través de contrato de fiducia con el Banco de la República en el caso del ISS y Cajanal, y en general por encargo fiduciario en el entorno financiero para los demás casos bajo la normatividad vigente para estos eventos. Habrá garantía de rentabilidad mínima. Además, el Estado respaldará las obligaciones del Instituto para con sus afiliados o pensionados.

### *1.2. Régimen de ahorro individual con solidaridad*

Su administración estará en manos de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, las cuales podrán estar constituidas por privados, entidades de derecho público y el sector solidario. Para la financiación de la pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes, la cotización global del 12.5% habrá de distribuirse de la siguiente forma: el 10% para la cuenta individual de ahorro pensional y el 2.5% hacia el pago de primas de seguros para las pensiones de invalidez y sobrevivientes, costos de administración, etc. Con el objeto de alcanzar un mayor valor pensional o el retiro anticipado, el titular de la cuenta de ahorro individual podrá realizar aportes adicionales; tendría la opción de abonar a su cuenta tanto el auxilio de cesantía como el subsidio familiar a que tuviera derecho.

En el evento en que el afiliado a este régimen hubiese estado aportando con anterioridad al ISS, cajas o fondos del sector público, por un tiempo superior a 150 semanas, el Estado le garantizará en bonos pensionales el valor de esos aportes. Será el Estado el que en última instancia también deberá garantizar la totalidad de los ahorros de los afiliados y el pago de pensiones en caso de que las entidades administradoras o aseguradoras incumplan sus obligaciones; en todo caso esas entidades deberán contar con la garantía del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, a efectos de cubrir los ahorros de los afiliados en caso de quiebra o liquidación.

Aquellas entidades estarían obligadas a pagar una rentabilidad semestral mínima, igual a la que resulte mayor entre la tasa de rendimiento promedio ponderado obtenida por el conjunto de los fondos, disminuida en un 10%, y el promedio de la tasa de interés de los títulos

emitidos por el Banco de la República y por el Gobierno Nacional. Cuando no se alcanzase la rentabilidad mínima, el faltante deberá ser cubierto por la administradora con sus propios recursos.

Para el acceso a la pensión de vejez, el afiliado deberá acreditar como mínimo 1250 semanas de cotización y 62 años de edad si es hombre o 60 años si es mujer. Par el retiro anticipado a que se hizo referencia, el afiliado deberá haber acumulado en su cuenta de ahorro individual el capital que le permita obtener una pensión superior al 110% del salario mínimo legal. En caso de que habiendo cumplido el afiliado la edad pensional respectiva no hubiese acumulado los recursos necesarios para generar su pensión mínima, el gobierno nacional le completará la parte que hiciera falta, siempre que se acrediten como mínimo 1.250 semanas de cotización; los recursos para el pago de esta pensión mínima estarían a cargo del presupuesto nacional.

A riesgo de perder el derecho a pensión mínima, el afiliado que haya acumulado en su cuenta de ahorro pensional el capital necesario para financiar una pensión superior al 110% de salario mínimo, podrá acceder a créditos de vivienda y educación ofreciendo como garantía el excedente de aquel capital.

Lo relativo a la pensión de invalidez estado de invalidez, requisitos para la pensión y monto de la misma tanto como a la pensión de sobrevivientes, tendrá en general un manejo similar a lo ya anotado para esos efectos en el régimen de prima media con prestación definida. Ambas pensiones se financiarán con los recursos de la cuenta individual del afiliado, el bono pensional si a este hubiere lugar y la suma adicional que sea necesaria para completar el capital que financie el monto de la pensión. La suma adicional estará a cargo de la aseguradora. Sin embargo, habrá garantía estatal tanto

para la pensión mínima de invalidez como para la de sobrevivientes, misma que no habrá de ser inferior a un salario mínimo legal. La garantía para la de invalidez operará siempre que la pérdida de la capacidad laboral supere el 66%.

### *1.3. Fondo de pensiones públicas y fondo de solidaridad*

Para la seguridad social de los trabajadores del sector público, de cualquier orden territorial, se prohíbe a partir de la vigencia de la ley la creación de nuevas cajas, fondos o entidades. Se entiende que esos trabajadores quedarán integrados al sistema general de pensiones ya reseñado. Para el manejo de las pensiones de Cajanal y demás cajas o entidades insolventes del sector público del orden nacional, se crea el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional. Paralelamente, la ley habrá de concederle facultades extraordinarias al Presidente de la República para constituir un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones públicas, que sustituya el pago de pensiones a cargo de las cajas o fondos públicos insolventes, en los respectivos ordenes territoriales.

Respecto de las universidades e instituciones superiores oficiales de todos los órdenes territoriales-, la ley obliga a la conformación de un fondo para efectos de cubrir el déficit en sus pagos pensionales. Su financiación estaría a cargo de la nación, departamentos, distritos y municipios. El aporte de cada uno de estos será igual a la proporción en que hayan aportado, como promedio de últimos cinco años, al presupuesto de la respectiva universidad o institución de educación superior.

Finalmente, se crea el Fondo de Solidaridad Pensional destinado a ampliar la cobertura en seguridad social. Sus recursos procederán de la cotización adicio-

nal del 1% a cargo de los afiliados con salarios superiores a cuatro salarios mínimos, aportes de la nación no inferiores a los recursos provenientes de aquella cotización adicional; aportes de las entidades territoriales, destinaciones exclusivas del IVA, donaciones, rendimientos financieros, etc. Con cargo al fondo se subsidiarán temporal y/o parcialmente los aportes al sistema pensional de los trabajadores del sector rural y urbano que carezcan de recursos suficientes.

## 2. SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

En este aparte haremos una brevíssima reseña sobre las características y el sentido de las reformas que contempla el proyecto en materia de salud. La primera percepción informa de enormes propósitos para ampliar cobertura y constituir un modelo único en salud que integraría el sistema de previsión social, el sistema nacional de salud, el subsidio familiar y la medicina prepagada. En cuanto a la ampliación de la cobertura, el literal b del Artículo 161 dice: *"Todos los habitantes en Colombia tienen la obligación de estar afiliados al sistema general de seguridad social en salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales"*.

Los afiliados al sistema tendrán derecho a un Plan Integral de Protección de la Salud, identificable como Plan Obligatorio de Salud, que cubrirá todos los niveles y fases de atención y tendrá cobertura familiar, "en los términos del Decreto 770 de 1976 y demás normas que lo adicionan". En relación con lo hoy establecido en el sistema de previsión en salud, el sistema propuesto habrá de sustituir los sistemas de protección de los riesgos de enfermedad general y maternidad, y los ser-

vicios asistenciales derivados de riesgos profesionales.

Para su financiación y administración, el sistema general estaría constituido por un régimen contributivo y un régimen de subsidios. En el primero quedarían las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. La cotización global al sistema será del 12%, cubierta para los trabajadores dependientes con el aporte de 1/3 de parte suyo y 2/3 de parte del empleador. Un punto de esta cotización se trasladará al Fondo de Solidaridad y Garantía a fin de financiar a los beneficiarios del régimen subsidiado.

En este último quedarían aquellos afiliados o personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de esa cotización. Se trataría de la población más pobre y vulnerable del país; las mujeres durante el embarazo, parto y postparto, las madres comunitarias, las mujeres cabeza de familia, la tercera edad, los campesinos, los trabajadores independientes sin capacidad de pago y los desempleados. El subsidio podrá cubrir total o parcialmente aquella cotización.

El régimen subsidiado se financiará con los siguientes recursos: 25% de las transferencias de inversión social de que trata el Artículo 357 de la Constitución; recursos propios y los provenientes de Ecosalud destinados para esos efectos por parte de los departamentos y municipios; recursos del situado fiscal y rentas departamentales y finalmente los recursos para subsidios del Fondo de Solidaridad y Garantías. El proyecto obligaría a las Cajas de Compensación Familiar a destinar entre el 5 y el 12.5% de los recaudos del subsidio familiar para financiar este régimen de subsidios.

El Fondo de Solidaridad y Garantía, como cuenta adscrita al Ministerio de Salud manejada por encargo fiduciario, estaría estructurado con base en cuatro subcuentas independientes. Subcuenta de compensación del régimen contributivo, que habrá de distribuir los recursos sobrantes de las entidades promotoras de salud superavitarias hacia las deficitarias. Subcuenta de solidaridad para financiar los subsidios a la demanda con los entes territoriales; sus recursos provendrán de aquel punto de cotización de los afiliados ya señalado, del monto referido por parte de las cajas de compensación familiar, de una contribución progresiva que en el primer año será del 5% sobre el valor de la prima anual de los contratos de seguros privados de salud, de una contribución del 10% sobre el valor de la prima anual de los contratos de planes complementarios de salud y del presupuesto nacional, entre otros.

Se constituiría una tercera subcuenta, de "promoción de la salud" para efectos de financiar actividades de fomento, promoción e investigación en salud, así como campañas de salud pública; la provisión de sus recursos los definirá el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Se contempla, finalmente, la cuenta de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito. Sus recursos provendrían del SOAT, contribución del 50% del valor de la prima anual para este seguro y los aportes presupuestales del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República, una vez este se extinga.

Los afiliados al sistema, un tanto en la senda ya marcada por el Decreto 2148 de 1992, podrían estar obligados a pagos adicionales, "pagos proporcionales", "pagos compartidos" para el acceso a ciertos servicios de alto costo; pagos que deberán ser definidos por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud consultando

la estratificación socioeconómica y la antigüedad de afiliación en el sistema (Artículos 163, 168 y 188). En algunos casos se constituirían en pagos "moderadores", a fin de evitar el "abuso en el uso de servicios del sistema".

Como organismos de administración y financiación, además de las direcciones seccionales, distritales y locales de salud, el proyecto crea el Fondo de Solidaridad y Garantía y las Entidades Promotoras de Salud. Siempre que cumplan los requisitos contemplados en el Artículo 181 de este proyecto, podrían constituirse en empresas promotoras de salud el ISS, las cajas, fondos o entidades de previsión y seguridad social del sector público, las cajas de compensación familiar, las entidades de medicina prepagada o seguros de salud, las que puedan organizar los departamentos, distritos y municipios, las organizaciones no gubernamentales y las del sector solidario, en especial las Empresas Solidarias de Salud, entre otros.

Las Entidades Promotoras de Salud, además de recaudar de hecho las cotizaciones, tendrían a cargo la afiliación de los usuarios y la organización de la prestación de los servicios por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Los afiliados tendrían libertad para elegir tanto la Entidad Promotora como la Institución Prestadora de Salud, pudiendo trasladarse libremente de una a otra.

Sin embargo, de acuerdo con el régimen de transición diseñado en el proyecto, los hoy afiliados al ISS sólo podrán trasladarse a otras entidades promotoras de salud un año después de entrar en funcionamiento el fondo de solidaridad y garantía. Por su parte, las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público prestatarias de servicios de salud a sus afiliados, ten-

drán dos años para transformarse en empresas promotoras de salud o para efectuar su liquidación.

### 3. VALORACIÓN PRELIMINAR DEL RÉGIMEN PENSIONAL

En oportunidades anteriores hemos manifestado nuestras dudas respecto de los fondos privados de pensiones. Y aún en el ámbito de los modelos mixtos, juzgamos conveniente la adopción de un sistema de dos pilares, de obligada afiliación a ambos por parte de los usuarios (*Revista de la ENS N° 28/93*). Sin embargo, por encima de cualquier aprensión sobre el modelo sugerido por el nuevo proyecto, resultan evidentes los avances de esta propuesta respecto del Proyecto de Ley 155 en sus orígenes. A diferencia de éste, lo aprobado por las comisiones séptimas de Senado y Cámara es lo más cercano a una solución integral del problema de la seguridad social en Colombia. A la espera de una evaluación rigurosa, parece ser que las reformas sugeridas en el tema de la salud portan los mejores aciertos luego del debate en el último año.

Lo relativo a los seguros económicos habría que valorarlo en relación a los tres grandes tópicos que han suscitado la mayor controversia: cobertura, finanzas y unidad o equidad del sistema. Respecto de estas últimas, el proyecto avanza en la unificación de los actuales subsistemas público y privado. Los trabajadores de ambos sectores estarían obligados a cumplir requisitos similares: aportar en igual proporción y sumar el mismo número mínimo de semanas cotizadas y edades pensionales. Los beneficios tendrían igual racero.

El proyecto recoge la sugerencia sobre la que quizás coincidían gran parte de los analistas: fondo de solidaridad para ampliación de cobertura. Y no deja de

tener sentido de equidad y solidaridad el que los trabajadores de mayor niveles salariales aporten recursos a este fondo. Además de solidario es redistributivo, tanto por estratos de ingresos como por regiones. Aquellas zonas del país de mayor nivel de desarrollo, en donde mayor es el grado de salarización y más altos los ingresos, aportarían positivamente a la vinculación de trabajadores de las zonas más deprimidas, que serían los receptores de los subsidios provenientes del fondo.

La voluntad de solución a la baja cobertura, no obstante la optimización en el diseño de los mecanismos para ello, podría encontrar obstáculos por el lado de las finanzas. Al fondo de solidaridad pensional, el Estado estaría obligado a aportar mínimo en igual proporción a los recursos obtenidos a través de las cotizaciones adicionales de aquellos trabajadores más pudientes. De presentarse un traslado masivo de los actuales afiliados a los fondos de ahorro pensional, la carga fiscal por pago de bonos pensionales sería enorme. Así lo ha estimado recientemente la Contraloría General de la República. En esas circunstancias, se correría el riesgo de que el Estado se sustraiga a aquel compromiso.

Pero de no darse tal traslado, no sólo se superaría parte de las restricciones fiscales, sino que el ISS y demás cajas o fondos del régimen de prima media con prestación definida observarían una estabilidad relativa. En otras palabras, si no hubiese selección adversa contra el Instituto, éste se fortalecería en sus finanzas. Y justamente la primera percepción del asunto permite aventurar un comportamiento en ese sentido.

Por una parte, parece suficiente el 12.5% de cotización para que el sistema responda por sus actuales y futuros pasivos. Cotización que, por lo demás, evoluciona en su distribución a favor de los trabajadores. Estos no modificarían su cotización actual del 2.5%. Entre

tanto, los empleadores pasarían a cotizar ya no los 2/3 de la cotización global, 5.5%, sino las 4/5 partes, es decir 10 de los 12.5 puntos globales. Paralelamente, el régimen de prima media tendría ventajas frente a los fondos en lo que respecta a las semanas de cotización y las edades pensionales, de modo que en principio los actuales y/o nuevos afiliados al sistema tendrían razones para elegir el primer régimen.

Pero otro factor que habría de considerarse para el eventual traslado a los fondos, toca con el valor de las pensiones. En principio el Instituto y demás entidades del régimen de prima media estarían ofreciendo pensiones más bajas que las alcanzables actualmente. De un máximo del 90%, el valor de la pensión quedaría reducida al 85%. Es evidente que este recorte, tanto como el incremento de semanas mínimas de cotización y edades pensionales, recoge la voluntad de fortalecer financieramente al Instituto; criterio que riñe un tanto con la magnitud de requisitos y beneficios deseables para los afiliados a la seguridad social, particularmente para los más vulnerables a los desajustes del mercado de trabajo nacional.

Aun en esas circunstancias, los cálculos preliminares sobre pensiones relativas nos permiten ser optimistas. Para efectos comparativos, los cálculos de las pensiones en el régimen de ahorro individual se hicieron bajo los mismos supuestos de nuestro ejercicio en artículo anterior: cotización del 10%, fidelidad de 10 meses por año e intereses anuales reales de 5, 6 y 7%. El salario base es de 100.000 pesos mensuales. Las comparaciones exigen un piso de 30 años de cotización, es decir 1.290 semanas según la fidelidad asumida.

**Cuadro N° 4**  
**VALOR DE LAS PENSIONES DE VEJEZ**  
**En miles de pesos**

| Tiempo de cotización | Rég. prima media prest. def. -ISS | Rég. Ahorro Individual |     |     |
|----------------------|-----------------------------------|------------------------|-----|-----|
|                      |                                   | 5%                     | 6%  | 7%  |
| 30 Años (1.290 sem.) | 76                                | 38                     | 50  | 63  |
| 35 Años (1.505 sem.) | 85                                | 49                     | 62  | 79  |
| 40 Años (1.720 sem.) | 85                                | 61                     | 80  | 106 |
| 45 Años (1.935 sem.) | 85                                | 76                     | 102 | 140 |

Según los datos del cuadro, un trabajador que devengue un salario de 100.000 pesos obtendría comparativamente una mayor pensión en el régimen de ahorro individual siempre que lograra cotizar más de 40 años y se le ofreciera un interés real anual superior al 6%. En las actuales condiciones de nuestra economía y nuestro mercado de trabajo, ese evento es bastante improbable.

En un horizonte de 30 años de cotización, las pensiones del Instituto para los trabajadores que devengan un salario mínimo necesitarían un aguste del 24% sobre ese salario; entre tanto, en el mejor de los casos en el régimen de ahorro individual requeriría un 27 por ciento. En este horizonte de cotización, quizás el más probable, la pensión en el ISS dejaría de ser deficitaria si el afiliado cotizara sobre la base de 1.3 salarios mínimos. Para el otro régimen, esa base salarial deberá ser de 1.6 salarios mínimos. Conviene recordar que en promedio los salarios en el Instituto son hoy cercano a 1.6 mínimos legales; con sólo un 6% por encima de 4 salarios mínimos.

Según estos datos, no es tan evidente que se presente selección adversa hacia el Instituto. Sin embar-

go, habría que considerar algunos otros factores que podrían revertir ese escenario. Hablamos de la posibilidad de pensión anticipada una vez se haya logrado el fondo necesario para acceder a una pensión superior a 110% del salario mínimo, apuntalado con las cotizaciones voluntarias y/o suma pensional del subsidio familiar y el valor de las cesantías. En estas circunstancias habría la posibilidad de que trabajadores de ciertos niveles salariales optaran por trasladarse o afiliarse al régimen de ahorro individual.

Otro factor que eventualmente podría deteriorar la posición relativa del régimen de prima media, concierne al manejo de las inversiones de sus reservas. El proyecto discrimina al Instituto en el uso de sus reservas. Situación bastante problemática si recordamos que uno de los factores de deterioro de sus finanzas fue justamente el ineficiente arbitraje de las inversiones. Ahí cabría impulsar una reglamentación más explícita, a fin de que las mismas tengan posibilidades de un mayor juego en el mercado financiero y alcancen a rentar igual que las inversiones de las administradoras de fondos pensionales. Además, como lo ha sugerido la Contraloría General de la República, convendría instituir mecanismos sancionatorios para quienes realicen una ineficiente gestión de esas inversiones.

Finalmente, en nuestra percepción preliminar creemos que el proyecto reseñado logra superar gran parte de los baches que ofrecía la propuesta anterior. No obstante, para el debate que se avecina sería preciso una evaluación más integral y rigurosa de lo que ha sido aprobado en el Congreso. Juzgamos conveniente que los trabajadores asuman la responsabilidad de diseñar ya no un proyecto alternativo, a estas alturas imposible desde el punto de vista jurídico, sino el pliego de ajustes que mejor convenga a los colombianos.

## BIBLIOGRAFIA

*Nota:* Esta bibliografía se puede consultar en el "Centro de Documentación Leonardo Betancur", de la Escuela Nacional Sindical-Antioquia.

ANIF. *La economía de las pensiones. El derecho al futuro.* Varios autores. Bogotá, 1992.

AREVALO H., Decsi. *Gremios, Sindicatos y Estado en la creación de la seguridad social colombiana.* Ponencia presentada al VII Congreso de Sociología. Universidad Nacional, Bogotá, junio de 1992.

ARRAU, Patricio. *El nuevo régimen previsional chileno.* Seminario Internacional sobre Reforma al Régimen Pensional. Fescol, Fauso y Clid. Bogotá, mayo de 1992.

AYALA, Ulpiano. *Líneamientos de la Propuesta de Reforma Pensional del Gobierno.* Intervención en el Foro soabre Régimen Pensional. Bogotá, abril de 1992.

BOTERO ZEA, Fernando. "Es Urgente Reformar el Sistema de Seguridad Social". En: *Apertura y Modernización.* Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo. Bogotá, 1991.

CAÑON ORTEGON, Leonardo. *Una Visión Integral de la Seguridad Social.* Ediciones Proa Ltda, Bogotá 1988.

- DUQUE LUQUE, Oswaldo. *Seguros del Trabajo e Inseguridad Social*. Rodríguez Quito Editores, Bogotá 1983.
- FEDESARROLLO. "La Seguridad Social". En: *Coyuntura Social*. No.2, mayo de 1990.
- FEDELMAN, Jorge. *Sistema Previsional Argentino*. Seminario Internacional..., Bogotá, mayo de 1992.
- FESCOL. *La Reforma del Régimen Pensional en Colombia*. Bogotá, marzo de 1992. (Miguel E. Cárdenas, Norbert Eichler, Hugo López, Francisco Posada de la Peña y Central Unitaria de Trabajadores - CUT).
- FESCOL. *La Reforma Pensional en Chile, Reflexiones para el caso colombiano*. Bogotá, abril de 1992.
- GONZALEZ, Armando. *Breve descripción del programa de Seguridad Social de los Estados Unidos*. Seminario Internacional..., Bogotá, mayo de 1992.
- GOODMAN, John. "El Problema Internacional de la Seguridad Social". *La Seguridad Social. Una Reforma Pendiente*. Fedesarrollo y Fasecolda, Bogotá, 1991.
- LOPEZ, Cecilia, et al. *Análisis de las alternativas para una reforma pensional en Colombia*. Consenso, Bogotá, mayo 1993.
- LOPEZ, Hugo. *Trabajadores urbanos independientes, Ciclo de Vida Laboral y Seguridad Social en Colombia*. CIE- Universidad de Antioquia e ISS, Bogotá, 1990.
- LOPEZ, Hugo. *Propuestas de Reforma al Sistema de Seguros IVM. Una evaluación general*. Mimeo. CIE-U de A., octubre de 1991a.

- LOPEZ, Hugo. *Los Seguros de Salud: Competencia entre aseguradoras o monopolio público?*. Mimeo. CIE-U de A. Octubre 1991b.
- LOPEZ, Hugo. *Ciclo de Vida, Seguridad Social y Atención a la Tercera Edad en Colombia*. Seminario Internacional... Bogotá, mayo de 1992.
- LORA, Eduardo, et al. "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema privado de pensiones". En: *Coyuntura Económica* Vol. XXII No. 1, Fedesarrollo, abril de 1992.
- MERINO, Ana V. *El Sistema de Seguridad Social en España*. Seminario Internacional..., Bogotá, mayo de 1992.
- MESA LAGO, Carmelo. *La Seguridad Social en América Latina y el Caribe*. BIRF, 1990.
- MESA LAGO, Carmelo. *Protección del Sector Informal en América latina y el Caribe por la Seguridad Social o Medios Alternativos*. Seminario Internacional..., Bogotá, mayo de 1992.
- MISION CHENERY. *El Problema Laboral Colombiano*. Economía Colombiana, Separata No. 10. Ag-Sep. de 1986. Cap. 5.
- MORALES, Inés. *Ensayo sobre seguridad social en Colombia*. Temis, Bogotá, 1986.
- POSADA DE LA PEÑA, Francisco. "La Reforma a la Seguridad Social". En: *La Seguridad Social. Una reforma pendiente*. Fedesarrollo y Fasecolda. Bogotá, 1991.
- QUEISSER, Monika. *Seguridad Social en Alemania*. Seminario Internacional..., Bogotá, mayo de 1992.

- QUEISSER, Monika. *Seguridad Social en Singapur. Seminario Internacional...*, Bogotá, mayo de 1992.
- RENGIFO ORDÓÑEZ, Jesús. "La cobertura de la Seguridad Social y el Nuevo Régimen de Pensiones". En: *Actualidad Laboral* No. 37, enero-febrero de 1990.
- SARMIENTO, Eduardo. "La reforma de la seguridad social: un paquete Chileno?". En: *Estrategia económica y financiera* No 171, noviembre de 1992.
- SINTRAISS. *Proyección de un modelo de Seguridad Social*. Junta Directiva Nacional. Bogotá, 1991.
- URRUTIA, Miguel. "Política Macroeconómica y Seguridad Social". En: *La Seguridad Social. Una reforma pendiente*. Fedesarrollo y Fasecolda. Bogotá, 1991.
- VANEGAS, Manuel A. "Algunos Conceptos Sobre Seguridad Social". En: *Actualidad Laboral*. No. 25, enero-febrero de 1988.
- ZULETA HOLGUIN, Hernando. "Las tendencias sociales y económicas de la Seguridad Social en Colombia y la necesidad de una reforma estructural". En: *La Seguridad Social. Una reforma pendiente*. Fedesarrollo y Fasecolda. Bogotá, 1991.

Este libro se terminó de imprimir en los talleres de *Impresos Caribe*, Medellín el 23 de julio de 1993

## Ensayos Laborales / tres

### EL DEBATE SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Se vive hoy el más amplio debate que se haya dado a la problemática de la seguridad social en nuestro país.

Pero, a pesar de la información sobre el asunto, ha asumido un tono bastante técnico, inevitable en la medida en que se profundiza el debate. Por ello se corre el riesgo de que algunos sectores sociales se vean marginados del mismo.

En esa perspectiva, el propósito fundamental de la **Escuela Nacional Sindical** ha sido el de mantener vivo el debate entre las diversas organizaciones sociales y la población en general.



ensayos laborales 3