

HERRA69

Una ley para desactivar la bomba pensional

Los recursos que se acumulen en este Fondo de Pensiones Territoriales no se podrán destinar de inmediato a pagar las pensiones vigentes actuales. Sus objetivos no son coyunturales, sino estratégicos para garantizar la viabilidad financiera de las entidades territoriales y crear un mecanismo de ahorro que apunte el desarrollo económico.

Es un sacrificio importante para los departamentos y municipios el que parte del situado fiscal y de las participaciones municipales se destinen provisionalmente a cubrir el pasivo pensional. Este es un argumento más para evitar que el gobierno recorte las transferencias territoriales.

IVÁN JARAMILLO PÉREZ Especial para Caja de Herramientas

El 28 de Diciembre de 1999 fue sancionada por el gobierno nacional la Ley 549 por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales y se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

El pasivo pensional está conformado por las obligaciones a cargo de las entidades territoriales para el reconocimiento y pago de los derechos pensionales adquiridos por los funcionarios públicos y trabajadores oficiales vinculados a sus plantas de personal, en el nivel central y descentralizados de la administración, incluyendo los pagos a pensionados actuales y futuros.

En su exposición de motivos, el ponente de la mencionada ley, Juan Martín Caicedo, dijo que "según la Corte Constitucional, las pensiones son una prestación social básica, que opera como compensación al esfuerzo laboral diario de muchos años. Cuando no se paga a un jubilado la mesada pensional, constitutiva de un mínimo vital básico, se afectan derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana y la integridad física, entre otros, y por esto se estaría causando un perjuicio irremediable. Cuando las entidades públicas o privadas no pagan oportunamente las pensiones, o no constituyen las reservas para respaldarlas, están incumpliendo con una obligación establecida en Colombia de tiempo atrás y están vulnerando un derecho de sus pensionados trabajadores activos o retirados".

Un siglo de seguridad social¹

¹ Jaramillo Pérez Iván. El Futuro de la Salud en Colombia, editado por Fescol, Corona, FES y Restrepo Barco. Bogotá, enero de 1999.

La aparición del Sistema de Seguridad Social en Colombia se remonta a los años 1945 y 1946, cuando se crearon la Caja Nacional de Previsión (Cajanal) y el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ISS). Simultáneamente se debieron crear las cajas de previsión departamentales y municipales en todo el país.

Las bases conceptuales e ideológicas de este sistema se apoyaron inicialmente en la Ley del Seguro Social Obligatorio, emitida en Alemania hacia 1883, contando además con los auspicios de la OIT² y la influencia del denominado Plan Beveridge³.

Las prestaciones sociales de los trabajadores y empleados públicos se empezaron a establecer en Colombia desde comienzos del siglo pasado, primero mediante convenciones colectivas con algunas empresas y otras por medio de leyes de protección específica para algunos sectores (por ejemplo pensiones a militares en 1923 y a maestros en 1933).

En otros casos la legislación fue más general como, la Ley 57 de 1915 que reguló los accidentes de trabajo⁴.

Lo común a todo el proceso anterior a 1945 fue que el sistema prestacional no era uniforme para el conjunto de los asalariados y se constituía en una responsabilidad de cada patrón en forma aislada. De ahí que a las prestaciones se les denominara originalmente como prestaciones patronales y su garantía de reconocimiento efectivo estaba subordinada a la solvencia financiera del patrón, la cual, por cierto, desaparecía por efecto de las quiebras reales o fraudulentas de las empresas.

Con la Ley 6 de 1945 se generalizaron los derechos a pensiones, salud y riesgos profesionales de los trabajadores, pero solo con la Ley 90 de 1946, por medio de la cual se creó el Instituto Colombiano de los Seguros Social (ICSS), se instauró un sistema de seguro social propiamente dicho, como patrimonio autónomo para el reconocimiento de las prestaciones.

Entre tanto, las múltiples cajas de previsión (CPS) creadas para el sector público en el ámbito nacional y territorial (1.040 según algunos datos), no alcanzaron por lo general a convertirse en entidades autofinanciadas y autónomas, que funcionaran solo con los aportes de los empleados públicos y del patrón Estado y, por el contrario, continuaron dependiendo de los recursos fiscales o del presupuesto de funcionamiento de las empresas públicas.

Las cajas de previsión social, tanto a nivel nacional como territorial, no lograron entonces conformarse como verdaderas entidades aseguradoras propiamente

2 Canon Ortegón, Leonardo. Seguridad Social: ¿un negocio o un servicio? FIEL, Bogotá, 1994.

3 Beveridge William. Las Bases de la Seguridad Social. Biblioteca de la Salud. Instituto Nacional de Salud Pública y Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

4 Morales, Inés. Ensayo Sobre Seguridad Social en Colombia. Segunda Edición, Editorial Temis. Bogotá 1986.

dichas, con carácter de patrimonios autónomos, con independencia financiera frente al patrón Estado, ni siquiera en los casos de de Cajanal y Caprecom, que fueron las de mayor desarrollo.

El Sistema de Seguridad Social propiamente dicho aparece entonces no cuando se crean las prestaciones sociales, sino cuando se crean los mecanismos institucionales y financieros que garantizan esas prestaciones en forma separada o autónoma de los patrones y del Estado.

Como se dijo antes, esto solo ocurrió en Colombia con la aparición del ICSS al poseer entonces por construcción la solvencia financiera necesaria para responder en forma efectiva y autónoma por las prestaciones de salud, pensiones, riesgos profesionales y cesantías.

Cuando las empresas privadas o públicas no afilian sus trabajadores a las entidades de seguridad social o al menos no crean unos patrimonios autónomos y autosuficientes para responder por las prestaciones, por lo general terminan en una situación de quiebra e insolvencia, tal como ha ocurrido con empresas públicas como los ferrocarriles o los puertos.

Seguridad social y previsión social

El desarrollo de la seguridad social estuvo marcado en Colombia por una fuerte diferenciación entre el sistema de los trabajadores privados, denominado de la seguridad social en manos del ISS, y el sistema de los funcionarios públicos, conocido como de la previsión social en manos de 1.040 cajas o programas.

El ISS se convirtió en una entidad monopólica de afiliación del sector privado, aunque con baja cobertura, afiliando solo el 15.9% sobre toda la población y al 50% sobre los asalariados en 1991.

Entre tanto, el sistema público de la previsión social agrupaba a nivel nacional y territorial el 4.6 % de la población y se desarrolló atomizado en múltiples instituciones. La Caja Nacional de Previsión cubrió solamente una parte del sector central del gobierno nacional, mientras que cada dependencia, entidad o empresa pública nacional que logró acumular algún poder lo utilizó no para fortalecer un sistema nacional de previsión social, sino para reivindicar el derecho a segregarse y conformar su propia entidad previsoras.

Fue así como las Fuerzas Armadas, la Policía, el sector de telecomunicaciones, el Congreso de la República, Ecopetrol y la Superintendencia de Notariado y Registro, entre otros, constituyeron paralelamente otras doce instituciones nacionales del mismo tipo. En forma semejante actuaron las cuatro universidades públicas más importantes.

Finalmente, a los departamentos y municipios sin otra alternativa o con afanes clientelistas les tocó, a su turno, crear entidades o programas de previsión propios para cumplir con sus obligaciones prestacionales.

En muchos casos las entidades territoriales no crearon cajas de previsión o las manejaron anti técnicamente, sin respaldo financiero. En ocasiones los programas de previsión social eran solo cuentas del presupuesto territorial para pagar pensionados y cuando se desarrollaron las empresas públicas locales o regionales éstas también, por lo general, generaron su propia caja, programa o cuenta para el pago de pensiones y otras prestaciones, pero sin que funcionaran como patrimonios autónomos, sino como dependencias del presupuesto de la empresa pública.

Pese al desarrollo del sistema de aseguramiento así creado, en cuarenta y siete años de operación (1946-1993) la cobertura lograda fue muy baja, ubicando a Colombia entre los países de más rezago en materia de seguridad social.

El anuario estadístico del ISS en 1991 reportaba como beneficiarios de la seguridad social en el país a solo el 20.6% de los colombianos, pero lo más grave y vergonzoso, según mostraban esas mismas cifras, era que la norma de afiliados forzosos creada por ley 90 de 1946 solo se aplicaba entonces al 46.4% de los asalariados, entre ellos apenas a una parte de los funcionarios públicos. Y si se agregaban los afiliados facultativos potenciales o trabajadores independientes, la cobertura solamente llegaba al 23.6% de la población ocupada⁵.

El Acuerdo Constitucional

Es dentro de este contexto, con una seguridad social limitada a la quinta parte de la población, segmentada en múltiples regímenes y entidades (cada una mantiene el monopolio de manejo sobre grupos poblacionales particulares y con situaciones contradictorias en materia de solidaridad, eficiencia y calidad), que la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 formula el Artículo 48 de la Nueva Constitución, en el cual se consagran principios procedentes de la seguridad social clásica tales como la solidaridad y la universalidad.

En dicha norma se liquida también el concepto de asistencia pública y se introducen principios procedentes del pensamiento neoliberal como la búsqueda de la eficiencia y la presencia del sector privado en su administración.

La Ley 100

En desarrollo de la Constitución, la Ley 100 de 1993 prohibió en forma explícita la creación de nuevas cajas de previsión en el ámbito territorial y otorgó a los funcionarios públicos el derecho a la libre elección.

⁵ Informe Estadístico 1991. Instituto de Seguros Sociales. Oficina de Planeación e Informática. Santafé de Bogotá, abril de 1991.

El decreto reglamentario 691 de 1994 concretó la incorporación de los servidores públicos al Sistema General de Pensiones y los funcionarios debieron escoger entre el régimen de prima media con prestación definida (ISS), o el de ahorro individual con capitalización (AFP), creando también un sistema de bonos de reconocimiento pensional por el valor de los anteriores aportes acumulados o tiempos servidos.

La misma Ley 100 de 1993 revistió al gobierno nacional de facultades para establecer un régimen de fondos departamentales y municipales de pensiones, para sustituir el pago de pensiones a cargo de las cajas o fondos de pensiones públicos y empresas de metales preciosos, que asumían sus pensiones antes de la vigencia de la mencionada ley.

Según el decreto 810 de 1994, los bonos pensionales de los funcionarios activos y retirados de las entidades territoriales se garantizan mediante la creación de un patrimonio autónomo, patrimonio que de acuerdo con las normas, deberá estar constituido por un plazo máximo de duración de 30 años. Sin embargo, como mínimo cada año su valor debe respaldar en activos líquidos un monto igual o superior al monto de las obligaciones pensionales exigibles durante el año.

El problema pensional actual

Los pasivos pensionales están constituidos por las pensiones reconocidas, así como por las causadas y aún no reconocidas, o las cuotas partes pensionales⁶, bonos y cuotas partes de los bonos pensionales, y sus valores totales aún no han sido cuantificados por la mayoría de las entidades territoriales. No obstante, cálculos preliminares del Ministerio de Hacienda permiten establecer que este pasivo puede ser del orden del 35% del Producto Interno Bruto (PIB).

Es de observar que la mayor parte de las entidades territoriales no han cumplido aún con su obligación de aplicar plenamente el Sistema General de Pensiones, porque no han constituido los fondos territoriales de pensiones, ni los patrimonios autónomos que deben respaldar los compromisos pensionales adquiridos con sus trabajadores y pensionados.

Esto tiene como implicación que se está gestando un problema social de gran magnitud, que pone en riesgo su propia estabilidad fiscal y su futuro como entidades viables y autónomas.

La situación actual del Sistema General de Pensiones de las entidades territoriales, según la exposición de motivos de la Ley 549 de 1999, se caracteriza por:

⁶ Se dice de las cuotas partes cuando la obligación de pago de una pensión está a cargo de varias entidades privadas o públicas, nacionales o territoriales.

1. Inadecuada información de la historia laboral. La falta de información sistematizada y confiable sobre historias laborales de los trabajos activos, retirados y pensionados, dificulta el cálculo de los pasivos y conduce a que los mismos sean subestimados o sobrestimados y a que la entidad pública no tenga soportes para constituir las respectivas reservas que respalden la deuda, ni para validar y responder las solicitudes de bonos o de cuotas partes de bono o de pensión.

2. Alta y disímil carga pensional. Hasta la reforma pensional de 1993 las entidades públicas contaban con diversos regímenes pensionales, que a través de más de mil entidades, dependencias o programas, se encargaban del pago de las pensiones. Muchas entidades, como concesión a sus trabajadores, asumieron grandes cargas prestacionales (derecho a pensión con 20 años de servicios a cualquier edad), que constituyen hoy una pesada carga fiscal para las mismas. En algunas entidades la relación entre pensionados y el total de trabajadores se acerca o supera al 44%. En otras, la carga pensional es casi equivalente al costo laboral del personal activo, sin primas.

3. Reservas insuficientes o no constituidas. Antes de la Ley 100, las entidades responsables del pago de pensiones dependían, por lo general, del presupuesto nacional, departamental o municipal. Generalmente no disponían de ahorros para atender sus obligaciones, no conocían el monto de sus pasivos y no establecían las respectivas reservas para respaldarlos. La mayoría de las entidades públicas no han constituido aún el patrimonio autónomo, que es una condición inherente a la existencia misma de la seguridad social, necesaria para enfrentar los compromisos pensionales adquiridos en el pasado.

Como manifestación de esta carencia de reservas, en diciembre de 1998 un total de 18.000 pensionados de 14 departamentos tenían atrasada su mesada pensional: un solo departamento debía 33 mesadas y otro 25. Diez departamentos tenían un promedio de 2.5 mesadas atrasadas. Entre esos catorce departamentos debían más de \$35.000 millones. En la actualidad algunos departamentos y municipios dedican la mayor parte de sus ingresos corrientes al pago de las mesadas pensionales y otros enfrentan todos los meses el dilema de pagar los salarios a sus funcionarios activos o las mesadas a los pensionados.

Con la liquidación de las cajas y la vinculación de sus activos al ISS o a las AFP, las entidades tuvieron que continuar desembolsando obligatoriamente aportes mensuales y continuaron asumiendo las obligaciones a su cargo, particularmente el pago de las mesadas pensionales y el respaldo de los bonos pensionales. Esto agravó la presión fiscal sobre tales entidades. En diciembre de 1998, doce departamentos tenían entre todos un atraso de aportes a pensiones por más de \$11.430 millones.

4. Recursos insuficientes para respaldar la deuda acumulada. Si se les hiciera efectivo un alto porcentaje de su deuda pensional, la gran mayoría de las entidades territoriales podría caer en situación de iliquidez.

Los recursos con que cuentan las entidades territoriales para tal efecto son:

- La nómina anual de los pensionados y los aportes patronales, que se garantiza a través de las asignaciones presupuestales de las respectivas entidades territoriales.
- Según el decreto ley 1296 de 1994, corresponde a las administraciones municipales y departamentales asignar de sus ingresos corrientes los recursos correspondientes al Fondo de Pensiones Públicas Territoriales.
- Según el mismo decreto, los Fondos recibirán "por lo menos el 5% de los recursos adicionales que reciban, a partir de 1997, los departamentos y municipios como transferencias por los recursos provenientes del impuesto de renta y la contribución sobre la producción de las empresas de la industria petrolera en la zona Cusiana-Cupiagua.
- El artículo 14 de la Ley 223 de 1995 dispone que un porcentaje de la tarifa general de impuesto sobre las ventas se destine a los Fondos de Pensiones Oficiales del orden nacional y territorial. La Dirección de Presupuesto sitúa estos recursos al Ministerio del Trabajo para que haga la distribución.
- La constitución de cuentas de ahorros de manejo fiduciario con recursos de los ingresos corrientes para garantizar el cubrimiento de los pasivos. Para estos fines, son destinados los recursos propios o los de capital, provenientes, por ejemplo, de privatizaciones y ventas de activo.
- Otros recursos para respaldar la deuda son los activos representativos de las reservas en títulos de inversiones, terrenos o edificios, en muebles y enseres, equipos de oficina, vehículo, entre otros, asignados de manera definitiva mediante escritura pública a un patrimonio autónomo.
- Los recursos autorizados por la Ley 60, los cuales se destinan a salud y educación, y los autorizados por el Conpes social por solicitud de la Federación Colombiana de Municipios (Art. 268 de la Ley 100 de 1993).

La exposición de motivos de la recientemente aprobada Ley 549 dice que "las estimaciones actuales del problema pensional muestran que estos recursos son insuficientes para atender compromisos que serán mayores en los años venideros. Es necesario que las entidades territoriales realicen un extraordinario ejercicio de responsabilidad para garantizar que en el futuro sean cumplidos los compromisos que sus dirigentes han contraído hasta ahora con los trabajadores".

La bomba pensional

Los problemas sociales y fiscales que se generan con la insuficiencia o inexistencia de reservas pensionales constituyen una verdadera bomba de tiempo.

Desde el punto de vista fiscal, si se deja a las generaciones futuras la solución, el problema tomará tal magnitud que será imposible resolverlo sin sacrificar la inversión en desarrollo nacional y regional.

Desde el punto de vista humano, el panorama no será mejor. Si esto no se corrige oportunamente, dentro de poco tiempo ya no se tendrían 18.000 pensionados de

14 departamentos esperando el pago de sus mesadas, sino que habría muchos miles de personas que han cumplido su vida laboral como funcionarios de entidades territoriales, sin que les sea efectivamente reconocida su pensión o su bono pensional y sin recursos para atender sus necesidades básicas.

La nueva ley. Ha sido necesario entonces adoptar con la Ley 549 de 1999 medidas para garantizar que las entidades territoriales puedan responder por los compromisos patronales adquiridos con sus trabajadores, sin poner en riesgo su viabilidad y autonomía en el futuro.

Para tal efecto, la ley crea un mecanismo financiero administrador de recursos y, lo que es más importante, determina las nuevas fuentes de financiación.

El Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). En su artículo 3 la Ley 549 crea el Fonpet como un fondo-cuenta, sin personería jurídica, administrado por el Ministerio de Hacienda, con el fin de recaudar los recursos y asignarlos a las cuentas individuales que benefician a las distintas entidades territoriales, según un modelo matemático. No obstante, este fondo delega la administración financiera de los recursos en los fondos privados de pensiones y cesantías (AFP).

La Inversión de los recursos. Los recursos que se acumulen en este fondo no se podrán destinar de inmediato a pagar las pensiones vigentes actuales, tal como pudiera pensarse, sino únicamente cuando en ese fondo se haya acumulado el valor estimado para respaldar todo el pasivo actuarial de la entidad territorial (artículo 6). El fondo no tiene, entonces, objetivos coyunturales, sino estratégicos y de largo plazo, no solo para garantizar la viabilidad financiera de las entidades territoriales, sino para crear un mecanismo de ahorro que apunte el desarrollo económico del país.

Mientras se acumula el 100% del valor del pasivo actuarial en el Fonpet, las AFP invertirán los recursos para obtener una rentabilidad que se capitaliza y la cual no podrá ser inferior al 90% de la obtenida por el promedio de los otros fondos pensionales.

Las AFP se encargarán de su inversión en acciones y en títulos valores dentro del portafolio de inversiones que normalmente manejan para invertir los aportes de los cotizantes privados. Además, si bien la ley es clara en el sentido que los recursos de este fondo no se podrán destinar a fines diferentes al pago de las pensiones, autoriza a las AFP, más aún las obliga, a que un 30% de los recursos se destinen al crédito de vivienda.

Es de lamentar, por supuesto, que la ley no haya autorizado y obligado a los Administradores de Fondos Pensionales a invertir al menos una parte de estos recursos en crédito para el desarrollo territorial, sin detrimento de su rentabilidad. Con esta perspectiva abierta con el Fonpet los departamentos, distritos y

municipios garantizan su solvencia financiera de largo plazo pero pierden el manejo de corto plazo de una suma importante de sus recursos.

Los nuevos recursos financieros para pensiones. La Ley 549 de 1999 no es importante tanto por la creación del Fonpet, sino sobre todo por la asignación de diversas fuentes de financiación, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Parte del Situado Fiscal. Provisionalmente se destinará el nuevo situado fiscal correspondiente a la parte de los ingresos corrientes de la nación originados en el impuesto del 2 x mil a las transacciones financieras, hasta tanto se cubra el pasivo pensional.
- Las nuevas Participaciones Municipales. Provisionalmente se destinará, hasta tanto se cubra el pasivo pensional, la parte porcentual adicional de los ICN correspondientes a los municipios a partir del 2000, de acuerdo con lo autorizado por el Artículo 357 de la Constitución Política⁷.
- El aporte de las Regalías. Un porcentaje no superior al 7% del Fondo Nacional de Regalías.
- Las privatizaciones. El 10% de las privatizaciones nacionales, el 10% de la inversión privada en entidades nacionales de carácter mixto y el 15% del valor de las ventas de acciones de entidades territoriales al sector privado.
- Parte de las extinciones de dominio. El 20% de los bienes que se extingan en beneficio de la Nación.
- Parte del Impuesto de Registro. El 20% del impuesto de registro causado por las transacciones de bienes muebles e inmuebles.
- Parte de Ecosalud. El valor generado por el "loto nacional" que fue autorizado para que fuera organizado en los seis meses siguientes a la vigencia de la ley. Esta destinación se hará en beneficio del pasivo pensional del sector salud exclusivamente.

Pros y contras de la Ley

La creación del Fonpet y la asignación de sus fuentes financieras es una necesidad innegable para garantizar una prestación social tan importante como es la pensión de los empleados públicos territoriales y para garantizar la estabilidad financiera futura de los departamentos, distritos y municipios.

Es un sacrificio importante para los departamentos y municipios el que parte del situado fiscal y de las participaciones municipales se destinen provisionalmente a cubrir el pasivo pensional. Este debe ser precisamente un argumento más para evitar que el gobierno, mediante otro proyecto de ley y de reforma constitucional que está en tránsito en el Congreso, recorte las transferencias territoriales.

⁷ La norma establece en el artículo 6, párrafo 5, que "cuando los pasivos pensionales de una entidad estén cubiertos, los recursos a que se refiere el artículo segundo de esta ley que se causen a partir de dicha fecha podrán ser destinados por la entidad titular de los mismos a los fines que correspondan, de acuerdo con las leyes que regulan la destinación de cada uno de estos recursos.

Es bueno que los recursos financieros de este fondo sean manejados por las Administradoras Privadas de Pensiones y Cesantías, pues de lo contrario podría ocurrir lo mismo que con las reservas del ISS, las cuales son utilizadas por el gobierno nacional para cubrir su déficit fiscal, pero reconociendo un interés que es equivalente a la mitad del obtenido por las AFP en el mercado, con lo cual se deteriora sensiblemente el valor de estos fondos pensionales.

Es bueno y saludable que se haya autorizado que un 30% de estos recursos se destinen a la financiación de vivienda, ayudando a solucionar de paso la crisis que vive ese sector con profundas consecuencias sociales. No obstante, esta estrategia debe mantener el equilibrio entre beneficiar a los usuarios de crédito de vivienda pero sin perjudicar los rendimientos necesarios para el desarrollo del Fonpet.

Si el Fondo de Pensiones cumple su objetivo de reunir y ahorrar un valor equivalente al 30% o más del PIB se podrá constituir en un punto de apoyo innegable para el desarrollo económico nacional.

No obstante lo dicho, es lamentable que la ley no haya exigido que al menos parte de los recursos del Fonpet fueran manejados, por ejemplo, por Findeter, y mediante ese conducto se pudieran destinar a retroalimentar a las entidades territoriales con líneas de crédito para apoyar el desarrollo regional y local, sin desmedro de la rentabilidad financiera que debe tener dicho fondo.