

**LA PRIVATIZACION  
DEL SISTEMA PENSIONAL**

**Javier Fernández Riva**  
Presidente de ANIF

## Necesidad estructural y oportunidad coyuntural

Es innegable que este gobierno ha efectuado un verdadero "revolcón" estructural en materia económica, transformando el país en un año mucho más de lo que se transformó en las dos décadas previas, y desde luego mucho más de lo que cualquiera se hubiese atrevido a imaginar. Por estándares colombianos, donde estamos acostumbrados al gradualismo en materia económica, parece que este gobierno ya llevara varios años. ANIF, que con objetividad ha criticado aspectos del manejo coyuntural -y luego ha visto cómo los acontecimientos le van dando la razón en aspectos tan críticos como el encaje marginal, la política de OMAS o el manejo cambiario- se complace en reconocer y destacar la enorme tarea de transformación estructural adelantada por el Presidente Gaviria, que sin duda ocupará un lugar muy destacado en la historia del país por ese concepto.

Así como el trabajo fluye hacia el trabajador eficiente hasta que lo inunda, las exigencias de reforma se canalizan hacia el gobierno reformador hasta que lo abruma. El hecho de que en este foro estemos planteando que se acelere la privatización del país no desconoce que la actual administración ha hecho un esfuerzo importante, especialmente en materia de las empresas del IFI, el transporte y el sector financiero. Y tampoco que cada nuevo avance será más difícil, y encontrará mayores resistencias de los intereses creados en torno al sistema vigente. Pero qué le vamos a hacer. La privatización debe acelerarse porque las cosas tienen su propia dinámica, y la coherencia de la política económica hace indispensable que cada reforma en un área sea complementada con reformas en otros campos.

Lo anterior es especialmente cierto tratándose de la apertura económica. Abrir la economía a la competencia externa pero quedarse con la vieja legislación laboral, con aspectos tan negativos como la doble retroactividad de las cesantías, habría sido nefasto. También lo sería conservar, en las nuevas circunstancias, los sobrecostos implícitos en la ineficiencia de los puertos, los recargos de las tarifas de energía eléctrica y del monopolio de las comunicaciones. ANIF cree que en el caso de la seguridad pensional hay también razones sobradas de eficiencia para efectuar una reforma a fondo, basada en la privatización del sistema, puesto que los sobrecostos al trabajo asociados con un sistema ineficiente podrían reducir la capacidad competitiva de las

empresas colombianas. Esas razones de eficiencia se suman a las muy poderosas razones de equidad que harían aconsejable proceder a una reforma de fondo.

La coyuntura para plantear la privatización del sistema pensional es muy favorable, no porque las dificultades de la misma sean leves sino porque el viejo sistema ha hecho crisis. El virtual agotamiento de las reservas pensionales del ISS ha dejado al gobierno sin alternativa distinta a la de plantear un aumento de las cotizaciones del seguro social, que desde luego la comunidad no aceptará de ninguna manera mientras corresponda a un gravamen a la nómina, y mientras se trate de seguir haciendo más caro lo mismo que hasta ahora, sin adoptar soluciones de fondo a esa vieja hemorragia.

La nueva Constitución ofrece el marco preciso para la reforma del sistema pensional, al establecer que la seguridad social "es un servicio público que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley".

El definir la seguridad social como un servicio público, al igual que, por ejemplo, la actividad bancaria, pero sin disponer que esté a cargo del Estado, abre en forma expresa la posibilidad de que como muchos otros servicios públicos sea prestado por el sector privado, bajo una adecuada regulación y supervisión estatal.

En cuanto a la eficiencia, se establece un requisito que sólo la mayor ingenuidad permitiría suponer como alcanzable por el viejo sistema pensional a cargo del Estado, donde lo único que impide precisar una cifra sobre el costo del despilfarro es la terrible oscuridad de las cuentas. Ni siquiera los expertos, después de bucear durante meses en la sopa de cifras de los diferentes fondos, pueden precisar cuánto se ha perdido en cada uno. Una necesidad elemental de un sistema eficiente es la de su transparencia financiera, que ha estado por completo ausente del ISS. En el caso de las Cajas de Previsión, basta decir que ni siquiera se sabe cuántas existen, y mucho menos el monto de sus pasivos acumulados.

Con respecto a la solidaridad, los análisis que hemos efectuado llevan a la conclusión de que el sistema vigente, pese a sus pretensiones

en esta área, es absolutamente insolidario e inequitativo. En cada momento la distribución de las cargas no guarda la menor proporción con los beneficios, pero el sesgo no es, como podría pensarse, en favor de los trabajadores de menores salarios. Por el contrario, con las cotizaciones de los trabajadores de salario mínimo se financian pensiones en exceso de las mínimas para personas que no han cotizado lo suficiente. Y entre generaciones se contempla un aumento continuo de las cotizaciones, de tal manera que las personas que todavía estén activas dentro de quince o veinte años acabarán pagando cotizaciones tres o cuatro veces superiores a las actuales, para obtener pensiones comparables.

Por último, la pretensión de que el actual sistema alcance la universalidad es, apenas, un chiste cruel. Con su actual desequilibrio financiero el Estado (y en última instancia los trabajadores) acabarán pagando un déficit enorme, que hará por completo imposible extender el sistema, y proveer siquiera un mínimo de seguridad al grueso de la población. En realidad, si seguimos como vamos cada vez se tendrán que reducir más los servicios pensionales prestados a los trabajadores, por simple incapacidad financiera.

## El sistema propuesto

En concepto de ANIF la solución del actual caos del sistema pensional no puede radicar en el simple aumento de las cotizaciones o en una transferencia presupuestal. Tal cosa sería como limitarse a efectuar transfusiones a un paciente que se desangra minuto a minuto por una herida que amenaza llevarlo a la tumba. Es preciso operar a fondo. O, en los términos que el Presidente ha aplicado a tantos otros problemas estructurales, es necesario efectuar un verdadero "revolución".

La tarea de crear un sistema justo y viable de seguridad económica no será fácil, entre otras cosas por la carga acumulada de varias décadas de operación de un esquema inadecuado. Sin embargo, es importante distinguir entre los problemas reales de la solución y la transición y las dificultades artificiales apiladas en el camino de la reforma por todos los intereses creados en la defensa del **statu quo**.

El sistema que en nuestro concepto deberá establecerse tendría las siguientes características:

**a) Solidaridad.** El Estado deberá garantizar a todos los trabajadores colombianos que cumplan con un mínimo de cotizaciones, años de trabajo y edad, una pensión mínima de vejez que no sea erosionada por la inflación, así como derechos correspondientes de invalidez y seguro por muerte. Sin embargo, debe subrayarse que la solidaridad no implica de ninguna manera que los gastos correspondientes deban financiarse con impuestos a la nómina.

**b) Derechos individuales sobre el ahorro.** Ningún trabajador podrá ser despojado de los ahorros que haya acumulado mediante cotizaciones para riesgos económicos. Sin perjuicio de la garantía estatal de prestaciones mínimas contemplada en el punto anterior, todo trabajador que haya acumulado cotizaciones que, capitalizadas a una tasa de interés razonable, le permitan obtener una pensión superior a la mínima tendrá un derecho a esa pensión, sin que sus ahorros puedan serle arrebatados por las entidades so pretexto de cumplir objetivos distributivos.

**c) Equidad horizontal.** Se eliminará la actual dispersión de condiciones para el cubrimiento de los riesgos económicos, uniformando las cotizaciones y los derechos pensionales. Nadie cuyos ahorros sean insuficientes para ello podrá obtener pensiones superiores a las mínimas, a costa de las grandes masas de trabajadores.

**d) Equidad intergeneracional.** Se definirá, mediante apropiados cálculos actuariales, la cotización requerida para obtener, al momento de la jubilación, pensiones proporcionales a los salarios durante la vida laboral. Los cálculos de ANIF sugieren que esa tasa, aunque superior a la actual, sería muy inferior a la contemplada para dentro de unos años bajo el sistema de "tasas escalonadas". Se eliminaría por completo el "escalonamiento", cuya permanencia implicaría decretar desde ahora cotizaciones desproporcionadas para todos los trabajadores que estén activos dentro de quince o más años.

**e) Cobertura general.** Todos los trabajadores colombianos, incluyendo los independientes, tendrán la obligación y el derecho a cotizar dentro del nuevo sistema, de acuerdo con reglas claras y estables.

**f) Transparencia.** En contraste con el actual sistema, financieramente oscuro, que facilita el fraude y la dilapidación, el nuevo sistema deberá ser totalmente transparente. Las cifras sobre captaciones de las entidades que manejan el ahorro, los papeles en que se invierte, sus rendimientos y sus gastos administrativos deben ser de continuo y total conocimiento público. Además, cada uno de los cotizantes debe recibir información periódica sobre su ahorro y rendimiento acumulado, y debe estar en condiciones de obtenerla en todo momento, incluso por ventanilla.

**g) Libertad de elección.** Sin perjuicio de la obligación genérica de efectuar cotizaciones mínimas, el nuevo sistema reivindicará el derecho individual de los trabajadores a escoger las entidades donde se manejen sus ahorros para vejez, no sólo en forma inicial sino en todo momento. No puede haber mejor garantía para los intereses del trabajador que esa amplia libertad de elección individual: el monopolio en la prestación de los servicios, o cualquier restricción de la elección individual es un caldo de cultivo para la corrupción y el abuso en las entidades de seguridad social.

Es obvio que un esquema como el propuesto, orientado a garantizar una verdadera solidaridad social, sin el sacrificio de derechos básicos de los trabajadores como el disfrute de su ahorro acumulado y la libertad de elección, rebasa tanto las posibilidades del decrepito sistema vigente como las de cualquier solución alternativa que pretenda mantener el monopolio estatal o el actual sistema de "reparto". Para poder brindar esos nuevos servicios y oportunidades a los trabajadores colombianos deberá darse cabida a entidades privadas que compitan activamente para ganarse el favor de sus clientes mediante servicios y rendimientos, dentro de un sistema de capitalización.

## **La objeciones a los fondos privados**

En el debate sobre la privatización del manejo de las pensiones, que apenas se inicia en Colombia, se han presentado dos objeciones a los fondos de capitalización. La primera intenta crear dudas sobre la seguridad de los recursos manejados o sobre su rendimiento. La segunda sugiere que el problema fiscal de la privatización sería poco menos que inmanejable.

Con respecto a la seguridad de un manejo privado de los recursos pensionales, es casi cómico que el actual sistema, corrupto hasta el tuétano, donde todos los días se denuncian robos y abusos, pretenda sembrar dudas sobre lo que ocurriría bajo un sistema privado basado en entidades financieras especializadas, con estricta supervisión estatal y donde una de las características básicas de la operación sería la más absoluta transparencia, cosa que ha brillado por su ausencia en el sistema vigente.

Con respecto al rendimiento de los recursos, es frecuente aludir a la crisis que históricamente experimentaron los fondos de pensiones de países desarrollados como consecuencia de elevada inflación, como la de Alemania en la primera post-guerra. Sin embargo, se omite señalar que esas crisis se presentaron en un contexto financiero muy diferente, donde los fondos invertían a largo plazo a tasas fijas, que en términos reales se volvieron fuertemente negativas bajo condiciones de hiperinflación. Lo que esa experiencia muestra es que las inversiones de los fondos a mediano plazo deben efectuarse siempre a tasa variable o en activos cuyo valor esté atado a la inflación, y no que debamos resignarnos a los ineficientes sistemas de "reparto".

Por lo demás, en el manejo de los recursos pensionales debe quedar expresamente prohibido el establecimiento de cualquier mínimo de inversión en determinados instrumentos, por meritoria que una determinada inversión se considere. Aunque a veces se presenta la privatización del sistema de pensiones como un instrumento para favorecer el desarrollo del mercado de capitales y apoyar la capitalización empresarial, en concepto de ANIF tal cosa debe obtenerse sólo en la medida en que resulte compatible con exigencias realmente estrictas de seguridad y rentabilidad de los fondos. Los objetivos claves de la reforma al sistema pensional deben ser los de acabar con viejas injusticias relacionadas con el manejo de los ahorros de las clases trabajadoras, mejorar la eficiencia económica y corregir el grave proceso de deterioro financiero del sistema vigente. Tales objetivos no pueden ser sacrificados a ningún propósito secundario, incluyendo el del estímulo al mercado de capitales.

Con respecto al problema fiscal, la pregunta clave en nuestra opinión es si el cambio de sistema eleva o reduce el valor presente del

estamos convencidos de que lo hará, puede subsistir todavía un delicado problema de liquidez, en el sentido de que la modificación podría aumentar el pasivo exigible en forma inmediata, incluso si el pasivo total disminuyera en forma dramática. Pero ese problema de liquidez debería tratarse mediante instrumentos financieros apropiados. Pretender continuar con el actual sistema a sabiendas de que eleva el valor presente del déficit fiscal, y con el único fin de posponer los problemas de liquidez, equivaldría a financiar el déficit en una forma extraordinariamente onerosa, y sería tan torpe como irresponsable.

Sea cual fuere el pasivo pensional ya acumulado es preciso subrayar que ese pasivo no va a desaparecer por el hecho de que el Estado se obstine en no reconocerlo. La estrategia de mantener el sistema vigente equivale a barrer bajo el tapete el pasivo pensional y tratar de pasar la pelota a los que vengan con la promoción del mito de los reajustes quinquenales de cotizaciones. Pero la experiencia demuestra que los reajustes de las cotizaciones resultan políticamente imposibles puesto que la gente los ve -por lo demás, con toda razón, en vista del record del sistema- como una expropiación y no como un ahorro. Por ello esa opción equivale en la práctica a seguir incrementando en forma gradual pero no programada el gasto público por este concepto a medida que el pasivo se va volviendo corriente. Lo peor de esta alternativa es que, al no corregirse las múltiples fallas estructurales del sistema, se prolonga y acentúa su descomposición mientras se mantiene cubierto con un paño de retórica.

La alternativa racional es reconocer el pasivo acumulado, adoptar un esquema fiscalmente responsable para atenderlo y establecer un nuevo sistema que, al corregir los vicios del existente, impida que el pasivo actuarial siga creciendo sin contar con las reservas correspondientes.

Puesto que el pasivo ya existe, el Estado como un todo no será menos rico por el hecho de que asigne activos específicos para el cubrimiento del mismo, o que se obstine en no reconocerlo. Si en este caso existiera una autoridad de control similar a la que ejerce la Superintendencia Bancaria sobre el sistema financiero, responsable entre otras cosas de vigilar que sus estados contables reflejen adecuadamente la situación financiera de las entidades, hace mucho tiempo

que le habría exigido al Estado constituir provisiones por su pasivo pensional. No existe, por supuesto, y el sector público puede darse el lujo de gastar más allá de lo prudente mientras lo va corroyendo la deuda.

El establecimiento de provisiones o el reconocimiento explícito de la deuda acumulada, así como el establecimiento de un esquema para financiar su pago en forma ordenada, es una exigencia de buen manejo contable. Lamentablemente el gobierno se ha empeñado hasta ahora, como cualquier accionista abusivo, en seguir ordeñando las supuestas utilidades de la empresa, incluyendo las que provienen de ventas de activos, mientras la va dejando en el cascarón.

Por otra parte, mientras es indispensable que el Estado diseñe algún sistema fiscal para atender el costo futuro de los pasivos acumulados, no hay argumento válido para decir que ello debe hacerse mediante un impuesto a la nómina. Ello sería profundamente regresivo puesto que las masas de trabajadores de salario mínimo estarían aportando recursos extras para financiar pensiones superiores a las mínimas de mucha gente que -a sabiendas, o porque el Estado despilfarró los recursos- no acumuló ahorros suficientes para sufragarlas.

Por supuesto, el fisco, como un todo, deberá hacer un esfuerzo de ahorro. Al fin y al cabo, se trata precisamente de que reconozca el costo asociado con un pasivo que ya existe. Y que, además de renunciar a ciertos activos para reducir el pasivo, asigne parte de sus recursos corrientes para cubrir ese costo del pasivo remanente. Sin embargo, la afirmación de que si ello se hace será necesario recortar otros gastos sociales prioritarios como los de salud y educación es enteramente gratuita, y un buen ejemplo de dificultades artificiales levantadas por los defensores del statu quo. El recorte tendrá que efectuarse, como es de sentido común, en los gastos menos prioritarios, que por lo menos en concepto de ANIF no son los de tipo social.

## Comentarios finales

Las oportunidades y los problemas asociados con la privatización del manejo de las pensiones son de tal magnitud, y los intereses creados en torno al sistema vigente son tan fuertes, que sería iluso

aspirar al establecimiento de un rápido consenso sobre el tema. En el próximo futuro éste será uno de los temas más candentes de la política económica. Por razones de espacio, y porque en este foro pretendemos lograr una visión suficientemente comprensiva de los problemas de la privatización, dejaremos en este punto nuestros comentarios con respecto a la privatización de las pensiones. Pero ANIF seguirá ocupándose activamente de ese tema durante 1992, por considerar que hay muy pocos, si acaso alguno, de mayor importancia para el futuro del país.