

**EL SISTEMA PENSIONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DE
COLOMBIA Y SU AFP LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE
LA POLICIA NACIONAL.**

ANGEL RODRIGO TORRES RODRIGUEZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION
BUCARAMANGA**

2005

**EL SISTEMA PENSIONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DE
COLOMBIA Y SU AFP LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE
LA POLICIA NACIONAL.**

ANGEL RODRIGO TORRES RODRIGUEZ

DIRECTOR

DR. HECTOR ALFONSO OTERO

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO
PARA OPTAR AL TITULO DE ECONOMISTA**

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS

ESCUELA DE ECONOMIA Y ADMINISTRACION

BUCARAMANGA

2005

RESUMEN

TITULO: EL SISTEMA PENSIONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA Y SU AFP LA CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL*

AUTOR: ANGEL RODRIGO TORRES RODRIGUEZ**

PALABRAS CLAVES: SISTEMA PENSIONAL, POLICIA NACIONAL, REGIMENES ESPECIALES, SISTEMA DE AHORRO INDIVIDUAL.

El siguiente proyecto de grado, es un análisis teórico y técnico, de las ventajas comparativas del Sistema Pensional de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) y el Actual Sistema Pensional Colombiano; para lo cual recopila información del real funcionamiento de CASUR, la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de la Policía Nacional y establece su cubrimiento a través de un modelo de correlación, el cual instituye a que los valores aportados por CASUR y por el Gobierno, ofrecen estabilidad general al sistema de pensiones de la Policía Nacional, debido a que la ley 100 se adopto con el fin de disminuir el gasto fiscal en aquellos regímenes en los cuales el Gobierno debe asumir los aportes pensionales y parafiscales de Estado y empleador.

De igual manera se pudo establecer que el sistema es capaz de generar una cobertura actual de 58.729 usuarios, con una disminución del 29% de los aportes del gobierno la cual esta en capacidad de asumir CASUR y sus pensionados; debido a los altos márgenes de contribución que los efectivos cotizantes le agregan al sistema y la rentabilidad de estos descrita por los incrementos a lo largo del periodo de tiempo analizado. Así mismo se estableció que el punto de equilibrio en el sistema CASUR, esta marcado por una atención mínima de 40 mil beneficiarios bajo el esquema de disminución de aportes del 21% por parte del gobierno, asumiendo dicho porcentaje por parte de CASUR, esto significaría que inicialmente el gobierno aportaría solo el 73% de los pasivos pensionales en la Policía Nacional y CASUR se haría cargo del 27% restante, hasta que el numero de beneficiarios se excediera en un 2% que es el error estándar de la estimación de nuestro modelo.

En general se encontró a través de esta investigación, que la utilización de AFP por parte de los usuarios, aunque fuera perfecta, no les permitiría tomar decisiones óptimas y la transición hacia un sistema privado plenamente capitalizado puede tener costos supremamente elevados, particularmente en cabeza de la generación de trabajadores activos en el momento en que se dé el cambio; la posibilidad de suavizar estos "riesgos", junto con otros motivos mencionados a lo largo de este documento, hacen posible considerar conveniente una solución mixta multipilar.

*Trabajo de Grado

**Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de Economía y Administración. Director: Héctor Alfonso Otero

SUMMARY

TITLE: PENSION COLOMBIAN SYSTEM OF THE NATIONAL POLICE AND ITS AFP, THE BOX OF RETIREMENT SALARIES OF THE NATIONAL POLICE.

AUTHOR: ANGEL RODRIGO TORRES RODRIGUEZ

KEY WORDS: PENSION SYSTEM, NATIONAL POLICE, SPECIAL REGIMES, SYSTEM OF INDIVIDUAL THRIFT.

The following grade project is a theoretical and technical analysis of the comparative advantages between the pension system of the cashbox of retirement salaries of the National Police (CASUR) And the current pension Colombian system. For this, is necessary for the pension funds administrator (AFP) of the National Police to collect data of the real operation of CASUR, and to establish the covering through a correlation model, which institutes that the added values by CASUR and for the Government offer a general stability to the pension system of the National Police. It was due to the 100 law was adopted with the purpose of diminishing the fiscal expenditure in those regimes in which the Government should assume both contributions that of pension and the Parafiscal one of the State and the employer.

In the same way, it was possible to settle down that the system is able to generate a covering of 58.729 users with a decrease of 29% of the Government contributions. Diminishing that CASUR and its pensioners are able to assume. It is due to the high contributions margins that the actual valuers add to the system, and to the profitability of these margins that is described by the increments along the period of the analyzed time. Likewise, it was established that the breakeven point in the CASUR system is marked by a minimum of assistance of 40 thousand of beneficiaries. It is under the decrease scheme of the government contributions of the 21%. If this percentage is assumed by CASUR, it would mean that at the beginning the government would contribute just the 73% of the liabilities of pensions in the National Police. On the other hand, it would be CASUR who would be in charge of the 27% remaining; until the scale of beneficiaries outnumbers in a 2% that is the standard error of our model of estimation.

In general, it was found through this investigation that the use of AFP by users, although it was perfect, it would not allow them to take good decisions. And, the transitions towards a private and capitalized system could have higher costs. Particularly, for the generation of active workers in the moment of the change is given. The possibility of softening these "risks", together with other mentioned reasons along this document, it makes possible to consider convenient a mixed multipilar solution.

* Grade Project

** Faculty of Human Sciences, Economy and Administration School. Director: Hèctor Alfonso Otero.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA	8
1.1 ANTECEDENTES Y REFORMAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA	9
1.2 ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES “LA LEY 100”	11
1.3 EFECTOS MACROECONÓMICOS Y SOCIALES	16
1.4 DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA POLICIA NACIONAL	26
1.5 LEGISLACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES DE LA POLICIA NACIONAL	32
1.6 ASIGNACIÓN DE RETIRO Y PENSION DE SOBREVIVIENTES DEL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL	35
1.7 ASIGNACION DE RETIRO PARA EL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES Y AGENTES DE LA POLICIA NACIONAL EN ACTIVIDAD.	36
1.8 ASIGNACION DE RETIRO PARA EI PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL	38
1.9 APORTES DEL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL	40
1.10 PENSION DE SOBREVIVIENTES	41
1.11 INDICADORES DE GESTION Y CUBRIMIENTO CASUR	46
2 PRINCIPALES ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y TEÓRICOS, ASOCIADOS AL MANEJO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	48
2.1 BREVE SÍNTESIS HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	48
2.2 EL MODELO BISMARKIANO DE SEGUROS SOCIALES	53
2.3 EL SISEMA DE SEGURIDAD SOCIAL CREADO POR BEVERIDGE	55

	Pág.
2.4 TENDENCIAS RECIENTES DEL PENSAMIENTO ECONOMICO CON RELACION A LA SEGURIDAD SOCIAL	57
2.5 LA REFORMA DE LOS SISTEMAS PENSIONALES EN AMERICA LATINA	65
3. EVALUACIÓN ESTADÍSTICA DEL CUBRIMIENTO DE CASUR Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA 1990 – 2004.	75
3.1 INDICADORES DEL SISTEMA CASUR ANTES DE LA LEY 100	84
3.2 ANÁLISIS DE VARIANZA DE LOS INDICADORES DEL SISTEMA CASUR, CON RESPECTO A LA ADOPCIÓN LA LEY 100	86
3.3 MODELO DE REGRESIÓN LINEAL SISTEMA CASUR	93
3.4 CONCLUSIONES AL ANÁLISIS	97
4. COMPARACIÓN DE LAS SERIES NUMÉRICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES ENTRE LOS AÑOS 1990 AL 2004.	99
4.1 COMPARACIÓN DE LAS SERIES NUMÉRICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES ENTRE LOS AÑOS 1990 AL 2004. Y MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LA ADOPCIÓN DE LA LEY 100, EN LAS PENSIONES DE LA POLICÍA NACIONAL.	99
4.2 CONCLUSIONES AL ANÁLISIS	106
5. DESEMPEÑO DE LA AFP CASUR Y SU RELACION CON LAS POLÍTICAS ECONOMICAS	108
6. CONCLUSIONES FINALES DEL ESTUDIO Y RECOMENDACIONES PARA LA ADOPCIÓN DE LA REFORMA AL SISTEMA PENSIONAL EN LA POLICÍA NACIONAL. BIBLIOGRAFÍA	129

LISTA DE CUADROS

	Pág.
1 REGÍMENES PENCIONALES	14
2 NIVEL EDUCATIVO AFILIADOS	19
3 TD NACIONAL Y TGP POR EDADES	21
4 AFILIADOS SEGÚN ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA	22
5 ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL 2003	25
6 PAGO DE ASIGNACIONES DE RETIRO CASUR 2003	46
7 POBLACIÓN DE SERVIDORES EN RETIRO	47
8 INDICADORES DEL PAGO DE ASIGNACIONES 1990-2004	75
9 DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE RETIRADOS 1990-2004	80
10 INDICADORES DEL PAGO DE ASIGNACIONES 1980-1992	84
11 POBLACIÓN RETIRADOS 1980-1992	85
12 ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS ANÁLISIS DE VARIANZA	87
13 CORRELACION ANÁLISIS DE VARIANZA	89
14 PRUEBA T ANÁLISIS DE VARIANZA	90
15 CORRELACION DE RESULTADOS	91
16 PRUEBA T CORRELACION RESULTADOS	91

17	RESUMEN DEL MODELO	94
18	COEFICIENTES DEL MODELO	95

	Pág.
19 RESUMEN DEL MODELO DE SERIES DE 1990 – 2004	100
20 COEFICIENTES MODELO DE SERIES 1990-2004	101
21 RESUMEN DEL MODELO SERIES 1995 – 2000	102
22 COEFICIENTES MODELO DE SERIES 1995 – 2000	103
23 RESUMEN DEL MODELO DE SERIES 1995 – 2000	104
24 COEFICIENTES MODELO DE SERIES 2000 – 2004	104
25 RESUMEN DEL MODELO DE SERIES 2000 – 2004	105

INTRODUCCION

La ley 100 de 1993 significó un importante paso adelante en el ordenamiento del sistema Pensional Colombiano. Se ajustaron las cotizaciones y los beneficios, y se creó el sistema de ahorro individual como alternativa para quienes quisieran vincularse a él. Igualmente, se adoptaron medidas complementarias tendientes al fortalecimiento institucional del sistema, como la orden de liquidar un sin número de cajas públicas insolventes.

Esta reforma trascendental quedó inconclusa como resultado de las normales negociaciones políticas requeridas durante su trámite, pero desde entonces era claro que más adelante, se requeriría completar los cambios y extender su alcance a todos los trabajadores. Desde entonces se ha avanzado significativamente en la comprensión del problema pensional del país.

Las bases de datos del sistema son hoy mejores que antes, y se han desarrollado modelos con mayor capacidad de predicción que integran las variables demográficas, laborales y macroeconómicas de manera más precisa. Por supuesto, la dura realidad de las finanzas del Seguro Social, del gobierno nacional y los entes territoriales, es más elocuente que cualquier modelo.

Por eso, distintos analistas concuerdan con que la situación es insostenible y que es necesario enfrentar el problema con la mayor brevedad. Algunas cifras, resultado de los ejercicios de simulación hechos por el Departamento Nacional de Planeación, ilustran la magnitud del problema fiscal atribuible al sistema pensional. El valor presente del déficit a cargo del gobierno nacional durante el período 2000-2050, descontado a una tasa igual al crecimiento anual del producto, la cual se supone constante e igual a 4.5%, es igual a 185% del PIB.

Este cálculo no incluye la garantía de pensión mínima ni los faltantes de los entes territoriales, que en algún momento recaerán sobre las finanzas nacionales, y por eso no es exagerado afirmar que el faltante equivale, aproximadamente, al PIB de dos años completos.

Peor aún, las mayores dificultades se presentarán durante los primeros 25 años, especialmente durante el período 2006-2025, y habrá años en que el déficit será cercano a 6% si las cosas continúan como están. Los factores determinantes del déficit son varios y hay que tenerlos claros para determinar el mejor curso de acción.

En primer lugar, la ley 100 aprobó un generoso esquema de transición que mantiene el régimen anterior, con sus amplios beneficios, a quienes adquieran el derecho a pensionarse antes del año 2015. En segundo

lugar, se mantienen algunos regímenes especiales, en su mayor parte producto de negociaciones colectivas, en varios entes del sector público, como es el caso de Ecopetrol, el Magisterio, Las Fuerzas Armadas, y los propios empleados del Seguro Social.

Finalmente, y pese a los ajustes de la ley 100, el régimen de prima media está intrínsecamente desequilibrado, dado que otorga generosos subsidios aún para quienes devengan salarios medios y altos. Valga decir, el régimen es más generoso en el otorgamiento de subsidios con quienes no los necesitan que con los más pobres, y en ese sentido no es precisamente un buen modelo de política redistributiva. Asimismo, la garantía de pensión mínima, que ampara también a los afiliados al régimen de ahorro individual, representará una importante carga fiscal hacia delante.

Una reforma sana y responsable debe enfrentar todos los anteriores temas. Ahora que el gobierno busca concertar a su interior una propuesta a ser presentada en la próxima legislatura; pretendo con este trabajo de grado, propiciar un debate serio, que consulte la situación fiscal, presente y futura, el bienestar general y los reales intereses de los más pobres.

Definitivamente, una reforma como la que se requiere debe hacerse oportunamente, y no como producto de una crisis inmanejable, en medio de la cual las decisiones serían más drásticas y dolorosas.

En atención a lo anterior, el trabajo estará enfocado, hacia el análisis de la situación pensional de la Policía Nacional, realizando un paralelo comparativo, entre la situación anterior a la ley 100 y la actual reforma pensional en curso de adopción, haciendo un especial énfasis, en el análisis de lo que significo en cifras dicha transición, para el sistema pensional de nuestro país entre los años 1993 y 2003. Delimitando este estudio dentro del marco de la política Macroeconómica para asuntos fiscales de los diez años.

1. EL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES EN COLOMBIA

El sistema pensional Colombiano tiene sus inicios en el año de 1967 con la creación del instituto de Seguros Sociales. Sin embargo, al principio, el sistema no funcionó plenamente (pues se presentaron problemas de cobertura, incumplimiento en los pagos y diferencias entre los beneficios con respecto a los regímenes especiales, entre otros).

Con la implementación de la Ley 100 de 1993 se inicio la reforma del sistema pensional colombiano pasando de un régimen de prima media escalonada a uno dual (régimen de prima media y ahorro voluntario). Esta reforma se pensó con el propósito de expandir la cobertura y de estabilizar las finanzas públicas. A pesar de esto, no se alcanzo el efecto deseado haciéndose necesario la realización de otra reforma con la Ley 797 de 2003.

Esta ley aumenta la tasa de cotización con el objetivo de destinar estos recursos adicionales a un fondo de solidaridad pensional, funcionando como un mecanismo de distribución, con el fin de que las personas con mayores ingresos aporten a las pensiones de los que ganan menos, destacándose como hecho importante la ausencia de una adecuada modificación de los

regímenes especiales, como el de la *Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional*.¹

Este andamiaje legal funciona bajo el supuesto de que los individuos que trabajan deberán tener derecho a estar incluidos en el sistema de pensiones, logrando de esta forma, estar asegurados contra la pobreza en la vejez. Así mismo, deben cotizar para financiar las pensiones futuras; pero en contraposición a esto, el sistema pensional en Colombia tiene una baja cobertura llegando, en el 2003, al 20% de la PEA, además de la existencia de una pequeña población que recibe grandes pensiones en comparación con aquellas personas que tienen bajas pensiones, argumentando la hipótesis de que esta situación se debe en parte al nivel de educación y a la informalidad laboral.²

1.1 Antecedentes y Reformas del Sistema General de Pensiones en Colombia.

En general un sistema pensional tiene como objetivo la cobertura del sistema a los miembros de la sociedad como protección contra la pobreza por vejez, invalidez o muerte del asalariado, entre otros. Una pensión es una serie de pagos monetarios hacia el trabajador después del retiro. Los dos objetivos

¹ Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.

² Ver Gillion y Bonilla (1992) e Iyer (1993). La presentación de los modelos de pilares múltiples y de cotizaciones definidas (2000), pp.73-74.

fundamentales de un sistema de pensiones de jubilación son, en primer lugar, asegurar a los individuos contra el riesgo de supervivencia más allá de un determinado periodo para el que ha planificado sus ahorros y, en segundo lugar, reducir la pobreza durante la vejez.³

La aparición del sistema de seguridad social en Colombia se remonta al año de 1945 cuando se crea la caja nacional de previsión (CAJANAL) y, en 1946 con la ley 90 se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ISS). Simultáneamente se crearon las cajas de previsión departamentales y municipales en todo el país. En 1961 se creó el sistema de seguros de Invalidez Vejez y Muerte en el ISS el cual, se inició en todo el país en 1967⁴.

A partir de este año, los empleados del sector privado pudieron acceder a los beneficios pensionales, ya que se hizo obligatoria la afiliación al Instituto de Seguros Sociales (ISS). Esta entidad administraba las reservas bajo el esquema de prima media escalonada ó prestación definida. Los aportes eran tripartitas, es decir, aportaba el gobierno, el empleador y el trabajador. Desde el momento en que surgió el Seguro, este nació descapitalizado, el Gobierno se comprometió a financiarlo con un 25% de los aportes, el 50% corría a cargo del patrón y el otro 25% a cargo de los trabajadores. Sin

³ Espitia, Jorge, Carlos Betancourt. "Equidad y manejo responsable de los recursos: No sólo de largo plazo se compone el problema pensional" En: Economía colombiana y coyuntura política No283. Abril 2001.

⁴ Se estructuraron los seguros económicos como la Invalidez, vejez y muerte (IVM) y los accidentes de trabajo (ATEP)

embargo, desde el principio se violó el esquema: el gobierno no aportó lo suyo, no se revisaron las cotizaciones por lo tanto no se aumentó la tasa de cotización⁵, y se incrementaron irresponsablemente las prestaciones.

Entonces, hasta 1992 el sistema pensional colombiano tenía varios problemas que afectaban su estabilidad financiera como lo eran: el manejo financieramente ineficiente y administrativamente irresponsable de los recursos pensionales, baja cobertura, desbalance entre aportes y beneficios pensionales, incumplimiento de las obligaciones del estado como patrono, alta fragmentación del sistema⁶ y existencia de regímenes especiales.

1.2 Análisis de la Legislación del Sistema General de Pensiones, “La Ley 100”

En diciembre de 1993 el congreso aprobó la Ley 100, donde se crea el "Sistema General de la Seguridad Social Integral". A partir de este momento el sector público deja de ser monopólico en el manejo de las pensiones, y entran al mercado las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza

⁵ Entre 1967 y 1971 la tasa de cotización sería 6% y en los quinquenios siguientes aumentaría 3 puntos, para llegar a una tarifa de 22% en 1992. Pero en realidad la tasa fue 4.5% hasta 1985 y de 6.5% hasta 1993. (Echeverry, Escobar, Merchán, Rojas, Piraquive, y Santa María, 2001)

⁶ Pese al liderazgo del ISS, persistieron 55 entidades pensionales nacionales, 991 territoriales y muchas cajas de empresas.

pública, que garantiza el pago a los beneficiarios de la pensión de vejez, de invalidez o de supervivientes, o una indemnización sustitutiva, previamente definida.

Por el otro lado, el régimen de Ahorro Individual con Solidaridad está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y de sus respectivos rendimientos financieros y la garantía de la pensión mínima. Los afiliados tienen derecho al reconocimiento y abono de las pensiones de vejez, invalidez y supervivientes, así como a las indemnizaciones sustitutivas, cuyas cuantías dependen de las aportaciones que hagan los afiliados y, en su caso, sus empleadores, y de los correspondientes rendimientos financieros.⁷

Para la financiación de la pensión de IVM, el empleador asume el 75% del total de la cotización, y el trabajador el 25% restante. En el supuesto de los trabajadores independientes, ellos mismos son los responsables de la totalidad de la cotización.⁸ La reforma realizada por la Ley 100 estableció un período de transición de 20 años para los regímenes especiales (Asofondos, 2003)⁹. Sin embargo, tres regímenes fueron excluidos, o exceptuados, de la Ley 100:

⁷ Queisser M., “La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia”, Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 53, No 2, abril / junio 2000.

⁸ Merchán, César A, Norberto Rojas. “Pensiones: conceptos y esquemas de financiación”. Subdirección de Empleo y Seguridad Social. DNP 2002.

⁹ En el caso de los empleados públicos, esto implicaba la posibilidad de pensionarse con 55 años de edad y 20 de servicios con una tasa de reemplazo de 90% sobre el IBL.

- ✓ *Fuerzas Armadas y Policía Nacional.*
- ✓ *Maestros*
- ✓ *ECOPETROL*

A diferencia de lo que ocurre con el grueso de los trabajadores colombianos, en ECOPETROL la edad de pensión es de 55 años para los hombres y 50 para las mujeres, es decir cinco años menos que lo establecido por la Ley 100 de 1993. Adicionalmente, los empleados no tienen que hacer el aporte del 3,375 por ciento de su salario para la pensión. Allí el 100 por ciento del aporte lo asume la empresa. Tampoco tienen que hacer contribuciones al régimen subsidiado que atiende la población más pobre.

Por otra parte el sistema en pensional en los maestros permite que al completar el tiempo de trabajo requerido por la cotización para recibir su pensión, se cuantifique sin importar la edad del cotizante, lo cual facilita a muchos maestros, emplearse nuevamente y cotizar por jubilación en el momento en el que alcanzan los 55 años de edad para las mujeres y los 60 para los hombres.

Para el caso de las fuerzas armadas, el retiro voluntario luego de un mínimo cotizado de 18 años, le permite al cotizante recibir su pensión ajustada hasta en un 95% de su último salario recibido; lo cual es alto si tenemos en cuenta

la alta carga de montos adicionales al sueldo que puede llegar a tener un efectivo en la fuerza.¹⁰

En resumen, la Ley 100 de 1993 crea el sistema dual de pensiones es decir: Prima Media y los Fondos de cuentas individuales. Sin embargo, al pasar del sistema de “*Pay as you go*” a un sistema de Administradoras de fondos privados de pensiones, se hace explícita la deuda del sistema. Recordemos que esta deuda se debió a que el gobierno no aportó lo suyo, muchas personas nunca hicieron sus aportes y a la existencia de beneficios exagerados de los regímenes especiales, entre otros. Entonces, con la Ley 100, la mayoría de los cotizantes se pasan a sistemas privados quitándole, al Instituto de Seguros Sociales, los ingresos con los que financiaba las pensiones.¹¹

Este es el problema fiscal que está enfrentando el país en la actualidad. Adicionalmente, la ley no solucionó problemas de parámetros, es decir, era necesario aumentar la tasa de cotización pero era muy importante disminuir la tasa de reemplazo y modificar los regímenes especiales para lograr conseguir un equilibrio.

¹⁰ Se hace referencia a las primas por preparación en cursos de combate, primas por ubicación geográfica. Primas especiales por zonas de orden público etc.

¹¹ Echeverry, Juan Carlos, Andrés Escobar, César Merchán, Norberto Rojas, Gabriel Piraquive, Mauricio Santa María. Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. DNP 2002.

En cuanto a cobertura y equidad, la reforma logró un leve aumento de la cobertura y las dificultades de ingresar al mercado laboral no han ayudado a que esto mejore. Adicionalmente, todavía persisten privilegios para ciertas personas, lo cual hace inequitativo el sistema.¹²

En el 2003 se hace una reforma al sistema pensional colombiano con la Ley 797. En la cual, se establece que a partir del 1° de enero del año 2004 la cotización se incrementaría en un uno por ciento (1%) sobre el ingreso base de cotización, y otro 0.5% en el 2005 y en el 2006. A continuación se resume los cambios presentados con la Ley 100 y la Ley 797:

Cuadro No 01: REGÍMENES PENSIONALES

REGIMENES PENSIONALES	ISS REFORMADO (PMPD)	FONDOS PRIVADOS (AIS)	Reforma RPM	Reforma RAI
Monto cotización	1994=11.5% 1995=12.5% 1996=13.5% (incluye: tasa de cotización y Fondo de garantía 3.5%)	1994=11.5% 1995= 12.5% 1996= 13.5%	2003= 13.5% 2004=14.5% 2005=15% 2006=15.5% (3.0% Comisión y "Seguros")	2003= 13.5% 2004=+1% 2005=+0.5% 2006=+0.5%
Semanas de Cotización	1000 ¹³	1150 (Para Garantía de Pensión Mínima)	Hasta 2004= 1000 2005=1050 Incrementos de 25 semanas anuales hasta completar 1.300 en el 2.015	
Edad de pensión antes del 2014	hombres: 60 mujeres: 55	hombres: 62 mujeres: 57 (para garantía de pensión mínima)		
Edad de pensión después del 2014	hombres: 62 mujeres: 57			

¹² Merchán, César Augusto. "Cuáles son los colombianos con pensiones privilegiadas? En Archivos de Economía. DNP. Documento 182. Abril, 2002.

¹³ Aproximadamente 21 Años

Monto de la pensión	65%(IBL)+ 2% por cada 50 semanas entre 1000 y 1200 ¹⁴ + 3% por cada 50 semanas entre 1200 5 y 1400	depende de ahorro, tasas de interés, tiempo de cotización, edad	A partir de 2.005, por cada 50 semanas adicionales a las mínimas (1.050), la pensión se incrementará en 1.5%. El máximo oscilará entre el 80% y el 70.5% y para alcanzarlo se requerirán 1.800 semanas cotizadas en 2.015	
Limite	85% (IBL)		80%	
Base de Cotización	Hasta 20 Salarios Mínimos			25 Salarios Mínimos

RPM: Régimen de prima media
RAI: Régimen de aporte individual

Fuente: Subdirección de Empleo y Seguridad Social-DNP

En conclusión, esta Ley aumenta la tasa de cotización con el objetivo de destinar estos recursos a un fondo de solidaridad pensional. Este mecanismo tiene implícita una idea de distribución, en el sentido en que las personas que ganan mas aporten a las pensiones de los que tienen menores ingresos. Sin embargo, ha habido problemas en la identificación de los beneficiarios del subsidio y problemas en la afiliación¹⁵ Adicionalmente, otro de los aspectos que la ley no atacó fueron los regímenes especiales.¹⁶

1.3 Efectos Macroeconómicos y Sociales

En esta sección se exponen la situación actual del pasivo pensional, cobertura y equidad del sistema de pensiones en Colombia.

1.3.1 Pasivo pensional en Colombia:

¹⁴ Aproximadamente 25 Años

¹⁵ Actualmente, el fondo reporta 241.438 afiliados al fondo de solidaridad pensional

¹⁶ Tomado de la Auditoría de Seguimiento al Plan de Mejoramiento de CASUR efectuado por la C.G.R. en julio de 2002

Las reformas realizadas por la Ley 100, en el ámbito pensional, no fueron suficientes para solucionar el problema del pasivo pensional en Colombia. El déficit acumulado, en valor presente, como porcentaje del PIB es del 206.5%, dentro del cual, la mayor carga corresponde al pago de pensiones de las cajas públicas del nivel nacional en los próximos 15 años.¹⁷ Adicionalmente, cálculos realizados por el DNP muestran que el déficit del ISS va a crecer sistemáticamente hasta el año 2030 (Parra, 2001). Según este estudio, sin reformas al sistema pensional, el déficit anual puede alcanzar 5.5% del PIB en 20 años.

Luego de la reforma pensional, con la Ley 100, queda todavía inequidad en el sistema. Estas diferencias se ven reflejadas en las tempranas edades de jubilación, el desfase entre el IBC y el IBL, el mecanismo de actualización de las pensiones, los bajos aportes de los empleados del estado como patrón, la existencia de entes administrativos exclusivos para ciertos grupos, y el amplio periodo de disfrute de los beneficios (Merchán, 2002). Según la última información suministrada por la UMACRO, el pasivo pensional representa 166 puntos del PIB y se distribuye de la siguiente forma:

✓ <i>Total Nación</i>	-166,51%
✓ <i>ISS</i>	-45,36%
✓ <i>Cajas públicas nacionales</i>	-49,97%

¹⁷ Espitia, Jorge, Carlos Betancourt. "Equidad y manejo responsable de los recursos: No sólo de largo plazo se compone el problema pensional" En: Economía colombiana y coyuntura política No283. Abril 2001.

✓ <i>Cajas públicas territoriales</i>	-14,52%
✓ <i>Magisterio</i>	-24,03%
✓ <i>Fuerzas Armadas</i>	-29,69%
✓ <i>Bonos</i>	-17,44%

Se estima que el pago de pensiones con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional será de \$12,9 billones en 2005, constituyéndose en el principal problema en el mediano y en el largo plazo. Adicionalmente a mediados de este año se acabarán las reservas del Instituto de los Seguros Sociales, el gobierno tendrá que responder por el pago de \$9,6 billones en 2004.

1.3.2 Equidad y Cobertura :

Los individuos que laboran deben tener derecho a estar incluidos en el sistema de pensiones para estar asegurados contra la pobreza en la vejez. Adicionalmente, deben de cotizar para poder financiar las pensiones futuras. A continuación se presenta el análisis de la encuesta de hogares 2003 para caracterizar a los pensionados, afiliados y el empleo en Colombia.

✓ *Características Socioeconómicas (EH) :*

Según la encuesta de hogares¹⁸ en Colombia hay 1.166.251 pensionados lo cual representa el 7.02% de la PEA. Adicionalmente, el 20% de la PEA son

¹⁸ 2003 IV trimestre

afiliados, lo cual equivale a 4.072.146 de personas.¹⁹ Esto representa una muy baja cobertura de afiliados del sistema de pensiones. Adicionalmente el 20% de los afiliados, es decir 711.102 personas, son trabajadores informales. En las cabeceras hay 8.634.471 de informales, esto representa el 54% de los ocupados. Como se puede observar, la mayoría de los ocupados son informales sin embargo solo una pequeña parte de estos está afiliada al sistema de pensiones.

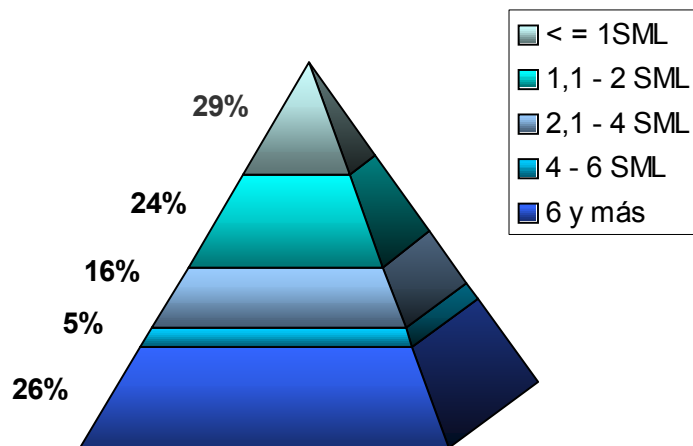
✓ *Pensiones:*

Del total de pensionados el 91% son de las cabeceras y el 9% corresponde al resto del país. Como se observa en el cuadro, el 53% de los pensionados tienen pensiones hasta 2smlv y un 26% por más de 6smlv.²⁰

Grafico No 01: NIVEL SALARIAL

¹⁹ Lo cual equivale al 24% de los ocupados.

²⁰ Parra, Juan Carlos. DNPENSION: Un modelo de simulación para estimar el costo del sistema pensional colombiano. 2001



Fuente: CEPAL, Cálculos DNP-DD

✓ *Afiliados:*

De los 4.072.146 de afiliados al sistema pensional, el 87% son de las cabeceras y el 13% del resto del país. El 45% del total de los afiliados tiene un nivel de educación superior o universitario y el 38% tiene hasta secundaria.²¹

Cuadro No 02: NIVEL EDUCATIVO DE LOS AFILIADOS

	TOTAL	HOMBRE	MUJER
NINGUNO	1	2	1
PREESCOLAR	0	0	0
PRIMARIA	15	19	9
SECUNDARIA	38	40	37
SUPERIOR O UNIV.	45	39	53
NO INFORMA	1	1	0

Fuente: DANE

Sin embargo, si se compara con la población ocupada en general, se encuentra que el 40% de los ocupados tienen educación secundaria, el 35% primaria y el 17% superior. Esto es importante pues nos muestra que la

²¹ Merchán, César Augusto. "Cuáles son los colombianos con pensiones privilegiadas? En Archivos de Economía. DNP. Documento 182. Abril, 2002

población afiliada al sistema de seguridad social es aquella que tiene los mayores niveles de educación.²²

Si se quiere aumentar la cobertura hay que tener en cuenta esta caracterización de la población ocupada para lograr que los individuos con niveles de educación menores logren tener participación en el sistema, o realizar políticas de mejora en educación para garantizar el ingreso al mercado laboral.²³

El 63% de los afiliados de la cabecera son obreros y empleados particulares y el 24% son obreros y empleados del gobierno, en el área rural estos porcentajes son el 48% y el 22% respectivamente y el 18% son jornaleros. La tasa de desempleo de las cabeceras es del 15% y la TGP del 63% mientras que en las zonas rurales es del 9.6% y 60% respectivamente. En la siguiente cuadro se puede observar la TD nacional, por edades, y la TGP.

Cuadro No 03: TD NACIONAL Y TGP POR EDADES

EDAD EN AÑOS	TD	TGP
12 – 14	7%	13%
15 – 19	31%	41%

²² Estos valores fueron sugeridos por funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, de la Fiduciaria La Previsora S.A. y de FECODE.

²³ Mesa Lago C.(1996), “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, Revista de la CEPAL No 60, diciembre (1996), “Seguridad social y desarrollo en América Latina”, Revista de la CEPAL No 28, abril

20 – 30	21%	78%
31 – 49	9%	81%
50 – 59	7%	68%
60 Y Más	7%	34%
Total	14%	62%

Fuente: DANE

En las tasas de desempleo se observa que la mujer casi dobla la TD del hombre, con 19% y 10% respectivamente. Esto implica que las mujeres, además de que tienen una menor participación en el mercado laboral, presentan mayores tasas de desempleo.²⁴

✓ *Encuesta de Calidad de Vida de 2003*²⁵

Según la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, en Colombia hay 43'717,578 personas de las cuales 17'054,351 ocupados. De estos, el 24.7% están afiliados a un fondo de pensiones:

Cuadro No 04: AFILIADOS SEGÚN ENCUESTA DE CALIDAD DE VIDA

¿Esta afiliado a un fondo de Pensiones?	No	Porcentaje
Sí	4.219.323	24.74
No	12.669.530	74.29
PENSIONADO (Ocupados)	165.497	0.97
Total	17.054.351 ²⁶	100

Fuente: ECV, Cálculos DNP-DDS

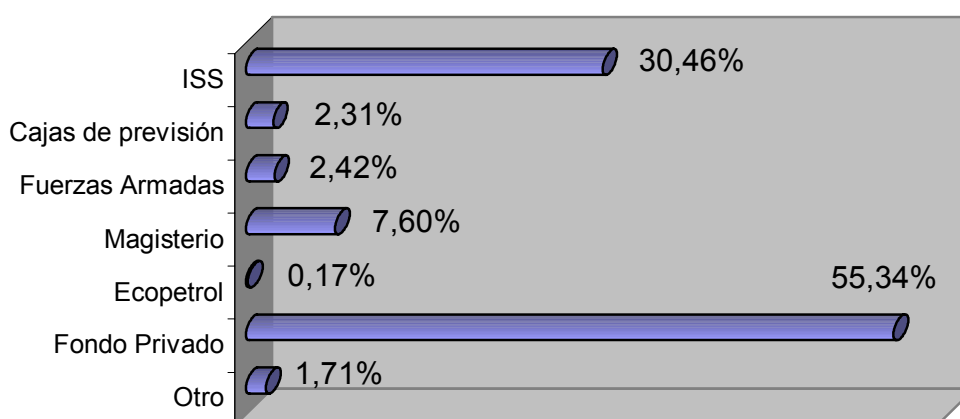
²⁴Según cálculos preliminares de funcionarios del ISS, de cada 3 afiliados sólo 1 se pensiona por vejez.

²⁵ Las técnicas de muestreo de la Encuesta Nacional de Hogares para el período analizado no permiten hacer un seguimiento de un mismo grupo de individuos a lo largo del tiempo. por esta razón, se supone que las personas que hoy tienen 16 años, son las mismas que en un año tendrán 17, y así sucesivamente, creando una cohorte ficticia.

²⁶ Este es el número de personas que trabajan(L17) menos los que no tienen remuneración

En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de afiliados por tipo de fondo pensional. Se puede observar que el 55.34% de las personas afiliadas están en un Fondo privado, mientras que el 30% pertenece al Instituto de Seguro Social.

Grafico No 2: FONDO PENSIONAL

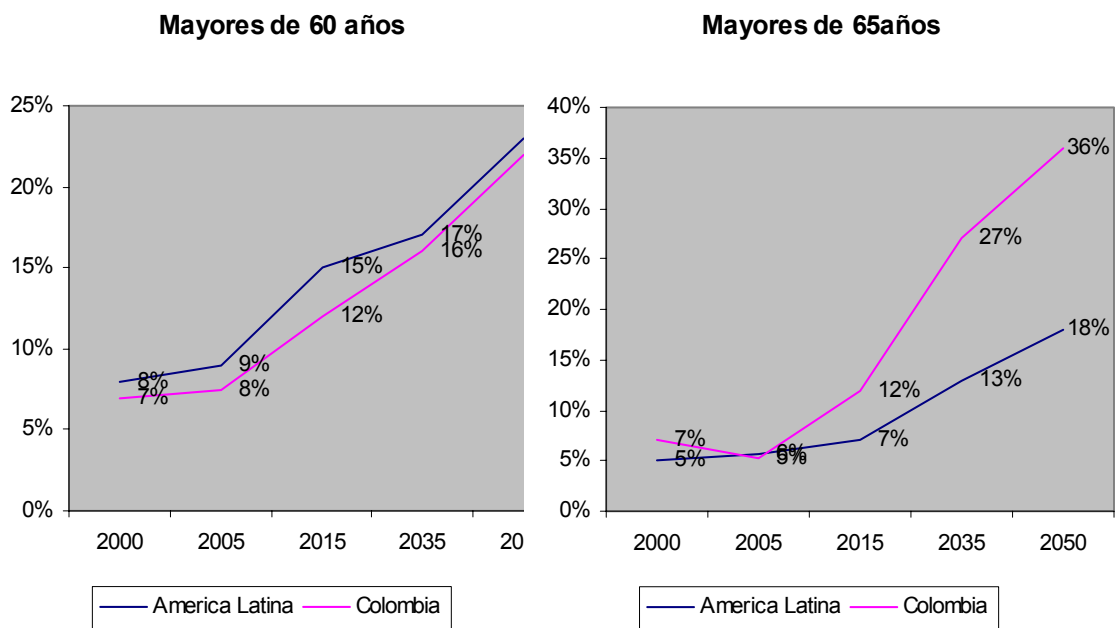


1.3.3 Experiencias Internacionales

La población se está envejeciendo rápidamente debido al aumento en la expectativa de vida y la disminución de las tasa de fertilidad. En los próximos 30 años en América Latina la proporción de la población sobre 60 años va a

doblarse pasando de 8.5% a 17.8%,²⁷ en Colombia, se sigue una tendencia muy cercana pasando de 7.4% en el 2005 a 17.2% en el 2035.²⁸

Grafica No 03: PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES DE 60 AÑOS Y PORCENTAJE DE PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS



Fuente: CEPAL, Cálculos DNP-DDS

Según proyecciones de la ONU, se pronostica un dramático envejecimiento de la población. La edad media se espera que suba de los 26 años actuales a cerca de los 50 años en el año 2300. En total, el número de personas con

²⁷ CEPAL, cálculos DNP-DDS

²⁸ En cuanto a las características demográficas de la población, en general es importante anotar que mientras en el año 2000 el porcentaje de personas mayores a 60 años es del 7% en Colombia, en el año 2015 va a pasar al 10% y en el 2035 al 17%.

60 años o más podría subir del actual 10% de la población mundial, a un 38% en el año 2300.

Reformas en los 90's y en el 2000 en los países de la Unión Europea fueron esencialmente de naturaleza paramétrica (con excepción de Suecia e Italia el paquete de reformas incluía una combinación de: reducción ó eliminación de retiros tempranos, un aumento en la edad de retiro ó medidas relacionadas a este efecto, reducción en el factor de acumulación anual y, la introducción ó mejoramiento de un fondo de pilar voluntario).

✓ *Reformas recientes (SSA)*²⁹

Alemania: En marzo de 2004 el parlamento alemán aprobó una legislación que introduce, a partir del 2005, un “factor de sostenibilidad”. El nivel de los beneficios al retirarse dependerán del tamaño de la fuerza de trabajo relativa al número de pensionados. Esto causará que los pagos a pensiones por parte del estado disminuyan a medida que la población cae durante los próximos 25 años. Actualmente, la relación de trabajadores a pensionados es de 4 a 1, sin embargo la disminución en la tasa de fertilidad unido con el aumento en la expectativa de vida cambiará este panorama en los próximos 30 años.

²⁹ La contabilidad del crecimiento, las dinámicas transicionales y el largo plazo: Una comparación internacional de 46 países y una presentación de casos de economías tipo: EEUU, Alemania y Colombia. Álvaro Zarta Ávila Febrero 2001.

La pensión promedio del estado repone aproximadamente el 53% del ingreso del trabajador, pero con la reforma se espera que disminuya a 46% en el 2020. Adicionalmente, la edad de retiro temprano se aumentó de 60 a 63 años en el 2008. Por otro lado, Australia está proponiendo reformas para incentivar y permitir que los trabajadores que alcanzan la edad de jubilación continúen trabajando. A continuación se presenta una tabla resumen de estadísticas demográficas e información relacionada con la seguridad social en diferentes países.

Cuadro No 05: ESTADISTICAS DEMOGRÁFICAS RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD SOCIAL 2003

PAÍS	Población (millones)	% mayor a 65	Expectativa de vida al nacer		Edad de Pensión		Ingreso per Capita US\$
			Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
Argentina	37	9,7	70,6	77,6	65	60	12,377
Bolivia	8,3	4	61,9	65,3	65	65	2,424
Brasil	170,4	5,1	64,7	72,6	65	60	7,625
Canadá	30,7	12,6	76,2	81,8	65	65	27,84
Chile	15,2	7,2	73	79	65	60	9,417
Colombia	42,1	4,7	69,2	75,3	60	55	6,284
Costarica	4	5,1	75	79,7	61	59	8,65
Cuba	11,1	9,6	74,8	78,7	60	55	2,3
México	98,8	4,7	70,4	76,4	65	65	9,023
Estados Unidos	283,2	12,3	74,6	80,4	65	65	34,142
Uruguay	3,3	12,9	71,6	78,9	60	60	9,035

Fuente: CEPAL, cálculos DNP-DDS

PAÍS	Aporte a Pensión (IVM)(%)			Todos los programas de Seguridad Social		
	Empleado	Empleador	Total	Empleado	Empleador	Total
Argentina	7	0	7	13	13,4	26,4
Bolivia	10	2	12	10	14	24

Brasil	7,65	20	27,65	7,65	20	27,65
Canadá	4,95	4,96	9,9	7,05	8,89	15,94
Chile	10	0	10	17	2,4	20
Colombia	3,375	10,125	13,5	7,375	30,773	38,148
Costarica	3,5	6,25	9,75	9	20,5	29,5
Cuba	0	14	14	0	14	14
México	1,75	4,9	6,65	2	6,6	8,6
Estados Unidos	6,2	6,2	12,4	8,85	13,85	22,7
Uruguay	15	12,5	27,5	18	17,5	35,5

Fuente: Informe SSA mundo

1.4 Descripción del Sistema de Pensiones de la Policía Nacional.

La caja de Sueldos de Retiro, es una entidad encargada de desarrollar las políticas y planes generales para el reconocimiento y pago de las asignaciones mensuales de retiro, al igual que los programas que adopte el Gobierno Nacional en materia de seguridad social, en coordinación con la Policía Nacional, para el personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes, Nivel Ejecutivo y demás estamentos de la Policía Nacional a quienes la Ley les otorgue el derecho a tal prestación, así como la sustitución a sus beneficiarios. Según el decreto 2070 de 2003 y 1019 de 2004, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, modifico su estructura y sus funciones, con el animo de mejorar la eficiencia en su gestión bajo el siguiente esquema:

✓ Consejo Directivo

Este se encarga de formular a través de su representante legal, la política general de la entidad, los planes y programas que, conforme a la Ley

Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica de Presupuesto deban proponerse, para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo.

Así mismo debe ocuparse de la actualización y gestión de la política de mejoramiento continuo de la entidad, teniendo como objetivo los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo; con herramientas como las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la Dirección General de la entidad.

El consejo directivo de la entidad debe presentar al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura y de la planta de personal que se consideren pertinentes, adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se Introduzca de conformidad con lo dispuesto en sus actos de creación o reestructuración.

Por otro lado, el consejo directivo se encarga de diseñar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversión en las fechas que señalen los reglamentos, así como las adiciones y traslados presupuestales necesarios para la ejecución de los programas de la entidad; los cuales son autorizados por medio de la Dirección General de la Caja para ejecutar proyectos de inversión cuando así se requiera, dentro de los parámetros establecidos en las normas legales vigentes sobre la materia.

Otra importante función de este componente, será la de aprobar el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) de los recursos administrados, con base en los estados financieros periódicos que debe elaborar la entidad, emitiendo un concepto previo favorable al Director General de la Caja para iniciar los trámites que determinen las normas legales vigentes sobre contratación de empréstitos internos y externos para la Caja e informarse previamente de la adquisición o enajenación de inmuebles.

✓ ***Dirección General***

La dirección General de la Caja de Sueldos de Retiro, se encarga de organizar, dirigir, coordinar y controlar, todas las acciones de la entidad de conformidad con las directrices trazadas por el Consejo Directivo, a la vez que representa a la Caja de Sueldos como persona jurídica.

De igual forma se encarga de crear y organizar los comités y grupos internos de trabajo que considere necesarios para el óptimo desarrollo de las funciones de la entidad, adoptando los reglamentos, el manual específico de funciones y requisitos y los manuales de procesos y de procedimientos necesarios para el cumplimiento de la Misión de la entidad.

Su función legal con respecto al código penal militar, es la de conocer y fallar en segunda instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra servidores y ex servidores públicos de la entidad.

Por otro lado ejerce control directo sobre la contratación y el nombramiento de empleados de la entidad. Encargándose en primera instancia de la distribución del personal de la planta global, teniendo en cuenta la estructura, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados por la entidad. Fiscaliza, ejecuta y diseña el presupuesto anual de ingresos y gastos e inversión de cada vigencia fiscal, sus modificaciones, adiciones, traslados, así como los estados financieros, de conformidad con las disposiciones orgánicas y reglamentarias sobre la materia.

También se encarga de Controlar la correcta recaudación, manejo e inversión de los recursos financieros, para que estos se ejecuten de conformidad con los planes y programas establecidos y con las normas orgánicas del presupuesto nacional y velar por que se adelanten las acciones judiciales o extrajudiciales a que haya lugar, en defensa de los intereses institucionales. Controlar la adecuada utilización de los bienes y fondos que constituyen el patrimonio y rentas de la entidad, destinando los fondos necesarios para el reconocimiento y pago de las asignaciones de retiro, pensiones y demás prestaciones a que está obligada la Caja.

✓ ***Oficina de Control Interno***

La oficina de control interno por su parte, se encarga de Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno en general, verificando que el sistema esté formalmente establecido dentro de la entidad y que su ejercicio sea intrínseco al desarrollo de las funciones de todos los cargos y en particular, de aquellos que tengan responsabilidad de mando.

✓ ***Oficina Asesora de Jurídica***

Asesora a la Dirección General y a las demás dependencias en la interpretación de normas constitucionales y legales, así como en el trámite y solución de los asuntos de carácter jurídico, por medio de la revisión de los actos administrativos que se deriven de la contratación, los pliegos de condiciones, términos de referencia y las pólizas impartiendo la aprobación final a estas últimas.

✓ ***Oficina Asesora de Planeación e Informática***

Su función es la de asesorar a la Dirección General y a las demás dependencias en la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de la misión institucional, liderando las distintas dependencias, los planes de mediano y largo plazo, el plan estratégico de la entidad y realizando su evaluación mediante el diseño de un sistema de indicadores que permita monitorear la ejecución de los programas y proyectos.

✓ ***Subdirección de Prestaciones Sociales***

Su función es la de dirigir, diseñar, implementar, y controlar el funcionamiento de los procesos de reconocimiento y notificación de las prestaciones sociales a cargo de la Caja, de conformidad con las normas legales vigentes, implementando el funcionamiento de los programas de bienestar social destinados a los afiliados y sus beneficiarios y gestionar la realización de alianzas estratégicas y convenios sobre los mismos.

✓ ***Subdirección Financiera***

Desarrolla y controla los procesos contables, financieros, presupuestales y de tesorería, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, elaborando en coordinación con la Oficina de Planeación e Informática y la Subdirección Administrativa, el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento e inversión, el programa anual mensualizado de Caja y sus modificaciones, para el trámite y aprobación respectiva.

Así mismo evalúa los procesos y procedimientos de orden contable, presupuestal, administración de recursos y de tesorería de la entidad y recomendar los ajustes necesarios.

✓ **Subdirección Administrativa**

Se encarga de dirigir y controlar lo relacionado con la ejecución de planes, programas y procedimientos para la gestión y administración de bienes inmuebles, así como la adquisición, contratación, almacenamiento, suministro, registro, control y seguro, de bienes y servicios de la entidad. De igual forma, dirige, desarrollar y controlar los procesos relacionados con la administración del talento humano, de forma que permita el mejoramiento de la calidad de vida laboral.

1.5 Legislación del Sistema de Pensiones de la Policía Nacional.

El sistema de Pensiones de la Policía Nacional, se fundamenta dentro del criterio legal de que “La Policía Nacional es una institución pública, de carácter permanente y naturaleza oficial, constituida con régimen y disciplina especiales, que hace parte de la Fuerza pública en los términos de los Artículos 167 y 168 de la Constitución Política. Siendo conformada por personal uniformado en las categorías de oficiales, suboficiales, agentes y por empleados públicos y trabajadores oficiales, unos y otros sujetos a reglas propias de carrera y disciplina, en la forma que en todo tiempo establezca la Ley”.³⁰

³⁰ Decreto 2218 de 1984, Marco Legal de las Instituciones adscritas a el y organización del Ministerio de Defensa Nacional.

Dentro de estos términos se establece que este tipo de instituciones son constitucionalmente erigidas y que por lo tanto su control y manejo dependen exclusivamente de la gestión del estado nación, por lo cual se hace necesario que sus organismos internos, estén sujetos a regímenes especiales de legislación, penal y laboral. Es principalmente por esta razón que la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, obedece a un régimen especial en el sistema general de pensiones en Colombia, el cual legalmente se somete a las directrices generales del gobierno, sin dar lugar a excepciones de participación y concertación de terceros, razón por la cual no existe una forma de sindicalización al interior de la institución como tal.

La política general de la Caja de Sueldos, CASUR, es la de velar por el bienestar integral de los afiliados y su núcleo familiar, reconociendo el pago oportuno de las asignaciones de retiro a los afiliados y atendiendo con diligencia los requerimientos de bienestar social de sus afiliados, gestionando la realización de convenios, alianzas estratégicas y acciones de cooperación con entidades públicas y privadas especializadas en capacitación, recreación, turismo y cultura, con el fin de ampliar la cobertura de los programas que lidera el Grupo de Bienestar de la Caja. Su funcionamiento es similar al del anterior sistema de pensiones en Colombia, modificado por la ley 100, con la diferencia que se realiza una marcada diferenciación con respecto a los privilegios de otros regímenes especiales como el del

magisterio y ECOPETROL. Las principales normas que rigen el establecimiento de la institución son en orden de importancia las siguientes:

- ✓ Ley 489 de 1998 en sus artículos 54 y 59. el cual delimita las funciones constitucionales de la institución.
- ✓ Decreto 1512 del 2000, por medio del cual se establece la estructura general del Ministerio de Defensa nacional.
- ✓ Los artículos 33 al 39, del decreto 1512 del 2000, que establecen las funciones de dirección y mando de la institución.
- ✓ Los artículos 45 al 52, que establecen el funcionamiento general del régimen pensional dirigido por CASUR, y las funciones de esta entidad con respecto al manejo de los pasivos pensionales de la institución, tal y como se estableció en el anterior numeral de este mismo capítulo.
- ✓ Ley 352 de 1997, por medio de la cual se describen las funciones generales de recaudación y cotización de pensiones de los afiliados al sistema de la Policía Nacional.

Es importante aclarar que desde su creación, CASUR, no ha tenido ninguna reforma estructural importante dentro de las políticas de manejo, recaudo y cotización de sus pasivos pensionales, estableciéndose únicamente cambios poco significativos como las primas por orden público, que han sido sustentadas en la base de descuentos especiales para los miembros de la fuerza que se encuentran en situaciones ordinarias del servicio y que por lo

demás al tratarse de un sistema pensional cerrado, la relación de empleados a pensionados, permite un adecuado equilibrio en el reconocimiento de los pasivos a los afiliados.³¹

1.6 ASIGNACION DE RETIRO Y PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES DEL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL

La asignación de retiro, la pensión de invalidez, y la pensión de sobrevivencia a las que se refiere la legislación vigente con respecto al personal de la Policía Nacional, se liquidan de la siguiente forma:

1. Oficiales, Suboficiales y Agentes sobre su Sueldo básico más:

- ✓ Prima de actividad.
- ✓ Prima de antigüedad.
- ✓ Prima de academia superior
- ✓ Prima de vuelo.
- ✓ Gastos de representación para Oficiales Generales
- ✓ Subsidio familiar en el porcentaje que se encuentre reconocido a la fecha de la novedad fiscal de retiro.
- ✓ Bonificación de los agentes del cuerpo especial, cuando sean ascendidos al grado de cabo segundo y hayan servido por lo menos treinta (30) años como agentes, sin contar los tiempos dobles.

³¹ Esto se debe esencialmente al incremento del pie de fuerza en la institución, lo cual mantiene la hipótesis de que a futuro los pensionados son mantenidos por los aportes de los asalariados actuales.

✓ Duodécima parte de la Prima de Navidad devengada.

2. Para los miembros del Nivel Ejecutivo Sueldo básico Más:

✓ Prima de retorno a la experiencia.

✓ Subsidio de alimentación.

✓ Duodécima parte de la prima de servicio.

✓ Duodécima parte de la prima de vacaciones.

✓ Duodécima parte de la prima de navidad devengada.

En adición a las partidas específicamente señaladas, ninguna de las demás primas, subsidios, bonificaciones, auxilios y compensaciones, son computables para efectos de la asignación de retiro, las pensiones, y las sustituciones pensionales.

1.7 ASIGNACION DE RETIRO PARA EL PERSONAL DE OFICIALES, SUBOFICIALES Y AGENTES DE LA POLICIA NACIONAL EN ACTIVIDAD.

Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que sean retirados después de dieciocho (18) años de servicio, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional según corresponda, y los que se retiren o sean retirados o sean separados en forma absoluta con más de veinte (20) años de servicio, tendrán derecho

a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

- ✓ El sesenta y dos por ciento (62%) del monto de las partidas computables descritas anteriormente, por los primeros dieciocho (18) años de servicio.
- ✓ Al porcentaje indicado anteriormente, se le adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los dieciocho (18) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).
- ✓ A su vez, este ochenta y cinco por ciento (85%) se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional que hubieren ingresado al escalafón antes del 29 de julio de 1988, que sean retirados por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional, según corresponda, tienen derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

- ✓ El cincuenta por ciento (50%) del monto de las partidas computables anteriormente descritas, por los quince (15) primeros años de servicio, y

un cuatro por ciento (4%) más por cada año que exceda de los quince (15) hasta los veinte (20) años, sin sobrepasar el setenta por ciento (70%).

- ✓ A partir de los veinte (20) años de servicio la asignación de retiro se adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) primeros hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).
- ✓ A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional a los primeros veinticuatro (24) años, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

1.8 ASIGNACION DE RETIRO PARA EL PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL.

Los Oficiales y el personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional que se encuentren en el escalafón y que sean retirados del servicio activo después de veinte (20) años, por llamamiento a calificar servicios, por disminución de la capacidad psicofísica, o por voluntad del Gobierno, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que

terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional se les pague una asignación mensual de retiro, así:

- ✓ El setenta por ciento (70%) del monto de las partidas computables, por los primeros veinte (20) años de servicio.
- ✓ Adicional a esto se incrementa en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los veinte (20) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).
- ✓ A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

El personal del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo que sea retirado con veinte (20) años o más de servicio por llamamiento a calificar servicios, o por voluntad del Ministro de Defensa Nacional o del Director General de la Policía por delegación, o por disminución de la capacidad psicofísica, y los que se retiren a solicitud propia o sean retirados o separados en forma absoluta después de veinticinco (25) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro equivalente a un setenta y cinco por ciento (75%) del monto de las partidas, por los primeros veinte (20) años de servicio y un dos por ciento (2%) más, por cada año que exceda de los veinte

(20), sin que en ningún caso sobrepase el cien por ciento (100%) de tales partidas. También tendrán derecho al pago de asignación mensual de retiro, los miembros del Nivel Ejecutivo que se retiren o sean retirados por una causal distinta a las establecidas anteriormente, siempre y cuando tengan veinte (20) años de servicio a la Policía Nacional, y haya cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad los hombres y cincuenta (50) años de edad las mujeres.

1.9 APORTES DEL PERSONAL DE LA POLICIA NACIONAL.

Los Oficiales, Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo, aportarán a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional:

- ✓ Un treinta y cinco por ciento (35%) del primer sueldo básico, como aporte de afiliación.
- ✓ Sobre las partidas contempladas de su servicio, un aporte mensual del cuatro punto cinco por ciento (4.5%) a partir del 10 de agosto de 2003, porcentaje que se incrementará en cero punto veinticinco por ciento (0.25%) a partir del 10 de enero de 2005, y adicionalmente, otro cero punto veinticinco por ciento (0.25%) a partir del 10 de enero de 2006, para quedar a partir de dicha fecha en el cinco por ciento (5%).

El personal de Suboficiales y Agentes que se vincule al Nivel Ejecutivo, no estará obligado a contribuir con el treinta y cinco por ciento (35%) del primer

sueldo básico como afiliación a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.

1.10 PENSIÓN DE SOBREVIVIENTES

MUERTE EN ACTOS ESPECIALES DEL SERVICIO: A la muerte de un Oficial, Suboficial, o Agente de la Policía Nacional en servicio activo, o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo, en actos del servicio, sus beneficiarios tendrán derecho a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada así:

El cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro, en el grado conferido póstumamente, cuando el causante tuviere quince (15) años o menos de servicio.

El cincuenta por ciento (50%) se incrementará en un cuatro por ciento (4%) adicional, por cada año que exceda los quince (15), sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%) por los primeros veinticuatro (24) años.

A su vez, el ochenta y cinco por ciento (85%) de que trata el numeral anterior se incrementará en un dos por ciento (2%) por cada año adicional, sin que en ningún caso el total pueda exceder el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.

A la muerte de un miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo en actos del servicio, sus beneficiarios tendrán derecho a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, liquidada de acuerdo con el grado conferido póstumamente y equivalente al cien por ciento (100%) de las partidas establecidas.

MUERTE EN ACTOS DEL SERVICIO: A la muerte de un Oficial, Suboficial, o Agente en servicio activo, o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, ocurrida en actos del servicio o por causas inherentes al mismo, sus beneficiarios, tendrán derecho a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro, de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del causante.

Si el Oficial, Suboficial, Agente o miembro del Nivel Ejecutivo al momento de la muerte, no hubiere cumplido el tiempo mínimo requerido para la asignación de retiro, la pensión será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables.

A la muerte de un miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, ocurrida en actos del servicio o por causas inherentes al

mismo, sus beneficiarios, tendrán derecho a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, : equivalente al cincuenta por ciento (50%) de las partidas, si el causante tuviere menos de quince (15) años de servicio, se incrementará en un cinco por ciento (5%) por cada año que exceda de los quince (15) años, hasta completar un setenta y cinco por ciento (75%), límite a partir del cual la pensión se liquidará en la misma forma de la asignación de retiro.

MUERTE EN SIMPLE ACTIVIDAD. A la muerte en simple actividad de un Oficial, Suboficial, Agente o del personal que ingrese al Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, con cinco (5) o más años de servicio, por causas diferentes a las enumeradas anteriormente, sus beneficiarios tendrán derecho a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del causante.

Cuando el Oficial, Suboficial, Agente o miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, falleciere sin tener el tiempo requerido para la asignación de retiro, la pensión será liquidada en un porcentaje equivalente al cuarenta por ciento (40%) de las partidas computables.

A la muerte de un miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional en servicio activo, con cinco (5) o más años de servicio, por causas diferentes a las anteriores, sus beneficiarios, tendrán derecho a que por el Tesoro Público se les pague una pensión mensual, reconocida por la Dirección General de la Policía Nacional, la cual será liquidada y cubierta en la misma forma de la asignación de retiro de acuerdo con el grado y tiempo de servicio del causante. Cuando el miembro del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional, falleciere con cinco (5) o más años de servicio y menos de quince (15), la pensión será liquidada en un porcentaje equivalente al cuarenta por ciento (40%) de las partidas computables; si tuviere quince (15) o más años de servicio, la pensión será equivalente al cincuenta por ciento (50%) de dichas partidas y se incrementará en un cinco por ciento (5%) por cada año que exceda de los quince (15) hasta completar un setenta y cinco por ciento (75%), límite a partir del cual la pensión se liquidará en la misma forma de la asignación de retiro.

PENSIÓN DE INVALIDEZ: Cuando mediante Junta Médico Laboral o Tribunal Médico Laboral de Revisión Militar y de Policía, al personal de Oficiales, Suboficiales, Soldados Profesionales y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de las Fuerzas Militares, y de Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes y personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio de la Policía Nacional se les determine una disminución de la capacidad laboral igual o

superior al setenta y cinco por ciento (75%) ocurrida en servicio activo, tendrán derecho, mientras subsista la incapacidad, a que el Tesoro Público les pague una pensión mensual, que será reconocida por el Ministerio de Defensa Nacional o por la Dirección General de la Policía Nacional, liquidada de conformidad con los porcentajes que a continuación se señalan, con fundamento en las partidas computables que correspondan:

- ✓ El setenta y cinco por ciento (75%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igualo superior al setenta y cinco por ciento (75%) e inferior al ochenta y cinco por ciento (85%).
- ✓ El ochenta y cinco por ciento (85%), cuando la disminución de la capacidad laboral sea igualo superior al ochenta y cinco por ciento (85%) e inferior al noventa y cinco por ciento (95%).
- ✓ El noventa y cinco por ciento (95%) de dichas partidas, cuando la disminución de la capacidad laboral sea igualo superior al noventa y cinco por ciento (95%).
- ✓ La base de liquidación de la pensión del personal vinculado para la prestación del servicio militar obligatorio, será el sueldo básico de un Cabo Tercero o su equivalente en la Policía Nacional.
- ✓ Si por invalidez el pensionado requiere del auxilio de otra persona para realizar las funciones elementales de su vida, el monto de la pensión se aumentará en un veinticinco por ciento (25%).

1.11 Indicadores de Gestión y cubrimiento de CASUR.

La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional durante la vigencia de 2003, reconoció y pagó oportunamente las asignaciones de retiro a los afiliados y atendió con diligencia los requerimientos de bienestar social de sus afiliados. Se destaca el reconocimiento oportuno de 1.860 nuevas asignaciones de retiro y 3.040 sustituciones. Al finalizar el año se nominaron 58.582 afiliados con una ejecución presupuestal de \$729.769,8 millones y una contribución del 7.8% aportado por la Caja.

Cuadro No 06: PAGO DE ASIGNACIONES DE RETIRO CASUR 2003

PAGO DE ASIGNACIONES DE RETIRO AÑO 2003		
APORTES CASUR	60,401,9 Millones de Pesos	7,8%
APORTES NACION	659,357,9 Millones de Pesos	92,2%
TOTAL PRESUPUESTO	729,769,8 Millones de Pesos	100%

Fuente: CASUR

El aporte significativo de la nación, se debe a que el gobierno debe asumir la partida de la seguridad social correspondiente al empleador y a su vez la partida presupuestal que corresponde al gobierno en el pago de los pasivos pensionales a la población de acuerdo con el sistema pensional.

Cuadro No 07:POBLACIÓN DE SERVIDORES EN RETIRO

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE RETIRADOS		
NIVEL	Numero	Porcentaje
Oficiales	1.697	2,90%
Suboficiales	8.598	14,68%
Nivel Ejecutivo	39	0,07%
Agentes	37.008	63,19%
Asimilados	73	0,12%
Beneficiarios	11.152	19,04%
Total Población	58.567	100,00%

Fuente: Grupo Informatico, CASUR

Para el año de 2003 el numero total de retirados es de 58.567 individuos, lo cual comparado con las 390.444 personas que conforman el pie de fuerza de la institución, establece una relación de casi el 15% de pensionados, porcentaje que es atendido prácticamente con la totalidad de los recursos aportados por los asalariados del sistema, trayendo como contraprestación, que la entidad en estos momentos no se encuentre en déficit presupuestal, pues cualquier sistema pensional, en el que los aportes por individuo y el empleador son del 13.37 como el caso colombiano, permite suficiente solvencia para la cobertura total del pasivo pensional, aliviando la carga prestacional del gobierno central.

2. PRINCIPALES ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y TEÓRICOS, ASOCIADOS AL MANEJO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para analizar seriamente la materia que nos disponemos abordar, es preciso que tengamos en cuenta los sistemas de Seguridad Social y el mismo Estado de Bienestar, no son una idea que surge como mera consecuencia de la revolución industrial, sino que se deben a procesos políticos e históricos iniciados con mucha anterioridad.

2.1 Breve Síntesis Histórica de la Seguridad Social

Históricamente la estructura jerárquica de la sociedad en el antiguo régimen estaba caracterizada por la implantación de monarquías absolutas en las que el monarca, por derecho divino, junto con las autoridades religiosas, compartían una exorbitante preponderancia en todos los ordenes, hasta el punto que no existían sistemas estatales de previsión de contingencias o ayudas a clases menos favorecidas, sino que se dejaba que fueran las instituciones de caridad o los hospitales de beneficencia, sufragados por ordenes e instituciones de la propia iglesia católica, los que se ocuparan de cubrir estas necesidades.³²

³² ALARCÓN Caracuel, Manuel Ramón, *El derecho de la Seguridad Social*, Universidad de Sevilla. 2001

El problema que suscitaba este modelo social, era que no existían garantías respecto a la asistencia efectiva, sino que la acción social se encontraba condicionada a las arbitrariedades propias de la estructura de la época.³³

Durante el renacimiento comenzaron a vislumbrar la posibilidad de regenerar ciertas estructuras existentes, con el surgimiento de la burguesía como clase preponderante, lo cual no solo fue un factor dinamizador de la economía, sino que hizo evolucionar el intercambio comercial entre diferentes ciudades, haciendo desaparecer el régimen autárquico en el que se habían desenvuelto los nacientes burgos medievales.³⁴

Por otra parte, las estructuras previas a la revolución industrial, eran de carácter eminentemente agrícola, por lo que los intereses de este sector en sus diversos ámbitos, predominaban con respecto a los pequeños artesanos; además las clases trabajadoras no tenían un concepto claro de lo que como grupo social podían llegar a ser.

2.1.1 La revolución Industrial

Desde finales del Siglo XVIII, con la invención de la maquina de vapor y la instauración del sistema fabril, toda Europa asistió a un proceso de transformación social y económica, el cual suscito convulsiones en todos los

³³ FONTANA, Joseph, *Análisis del pasado y Proyecto Social*, CRITICA 1982.

³⁴ ROMERO MAURA, Joaquín, *La Rosa de Fuego*, Alianza Universidad, 1989

ordenes con especial incidencia en las formas de vida y el régimen del trabajo en las clases proletarias, las cuales hicieron progresar sus estructuras corporativas, desde el “Gremialismo Artesano”, hacia el “Mutualismo Obrero”.

Los Economistas de la época, acogieron con entusiasmo las transformaciones de esta revolución económica silenciosa, Adam Smith, llego a vaticinar una importante reactivación de las explotaciones agropecuarias, como consecuencia del crecimiento del comercio y la potenciación de las manufacturas, en aquellas naciones que se sumaran al progreso fabril. Pero no solamente no se produjo esta “resurrección del campo”, sino que estas teorías afianzaron el imperialismo comercial británico ya que proyectaron el desarrollo de las clases trabajadoras, desde un punto de vista tan amplio como indeterminado, haciendo capitular al movimiento obrero inglés el cual se limito a reagruparse dentro del marco que se le dictaba con la esperanza de acceder a las recompensas que a cambio se le prometían.³⁵

Como consecuencia de las nuevas condiciones de trabajo y de la reagrupación proletaria en torno a los centros fabriles, se propicio un periodo de expansión urbana en el cual las ciudades industrializadas empezaron a edificar sus propios barrios obreros, a tiempo que los campos quedaban despoblados y sumidos en una penuria sin precedentes.

³⁵ COASE, Ronald H. *El Problema de Costo Social*, Universidad de Chicago 1964.

Alrededor de las fabricas, se comienza a desarrollar una corriente de insatisfacción de las masas trabajadoras que, lejos de hacerse partícipes de los frutos prometidos por la revolución industrial, se sintieron cada vez más alienadas y explotadas por el poder de la oligarquía industrial.

Una vez desaparecidos los gremios, los trabajadores se encontraron totalmente incapaces de reaccionar por si mismos ante las exigencias del sistema fabril, y se vieron absolutamente desasistidos con respecto a problemas de enfermedad, accidente o vejes. Ante esta catarsis social provocada por la explotación a que fueron sometidas las clases proletarias, surgieron las “Sociedades de Socorros Mutuos”, mediante las cuales los trabajadores intentaban minimizar las penurias y contingencias económicas de sus miembros poniendo en común una pequeña parte del jornal, que se destinaba a constituir un Subsidio, destinado a socorrer a los mas desfavorecidos.

2.1.2 Las Leyes de Accidentes de Trabajo

Con el tiempo se evidencio la insuficiencia de los subsidios recaudados por las Sociedades de Socorros y Mutuos, haciéndose necesaria la intervención del estado para garantizar la cobertura de determinados riesgos y contingencias laborales. Para mediados del siglo XIX, el movimiento obrero había adoptado una posición reivindicativa contra el capitalismo y esta actitud beligerante se había agudizado en Europa, desde que en 1848, Marx y

Engels, publicaron el manifiesto comunista, en el que hacían una llamada a la unidad en la lucha de todos los proletarios del mundo contra el capitalismo.³⁶

Las masas populares se habían revelado claramente contra las arbitrariedades a las cuales habían sido sometidas y exigían que los poderes públicos limitaran las condiciones de inseguridad y falta de respeto contra la vida e integridad humana en la que se desarrollaban gran parte de las actividades del sector industrial. Lo problemática que se cernía sobre las clases trabajadoras, no se quedaba exclusivamente en el hecho de que las relaciones, entre trabajadores y patronos dejaran de ser cordiales, sino que además de las soluciones que aportaba la doctrina social de la iglesia católica y las ayudas de las instituciones laicas de beneficencia eran rechazadas rotundamente por los obreros que las consideraban humillantes para su dignidad.³⁷

A todo esto se sumaba la problemática suscitada por los numerosos accidentes de trabajo que se producían en el sector industrial y que evidenciaban claramente la inadecuación del marco jurídico, dentro de la cual se desarrollaba la actividad obrera.

³⁶ IYER S.(1993), "La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 112, No 3

³⁷ ALARCÓN Caracuel, Manuel Ramón, *El derecho de la Seguridad Social*, Universidad de Sevilla. 2001

Esta inadecuación se solucionaría a partir de las leyes de Accidentes de Trabajo, gracias al principio de “*Responsabilidad Objetiva del Patrono*”, en virtud del cual el patrono era declarado responsable en todos los accidentes de trabajo de sus empleados, pero no por que se le considerara negligente o culpable, sino por que se partía del aforismo romano *Cojus Commodus Ejus Incommodus*, lo cual quiere decir que el que se beneficia de algo, debe asumir de igual forma las consecuencias perjudiciales que de esto se deriven.³⁸

De esta forma, si los empresarios eran los principales beneficiarios de la productividad de los ingenios fabriles que originan los accidentes, son ellos los que debían soportar las cargas económicas derivadas de las indemnizaciones a quienes las sufren. En definitiva el riesgo de accidente de trabajo, pasa a formar parte de los riesgos de la empresa, que el titular de la misma debe asumir.³⁹

2.2 El Modelo Bismarckiano de Seguros Sociales:

La convulsión Social en Alemania durante la primera mitad del Siglo XIX, había propiciado un estado de agitación y de lucha contra el estado y el capitalismo que habían dado lugar en 1848, al surgimiento de movimientos

³⁸ ROMERO MAURA, Joaquín, *La Rosa de Fuego*, Alianza Universidad, 1989

³⁹ IYER S.(1993), “La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo”, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112, No 3

reaccionarios y anarquistas cuyo crecimiento interno y proyección internacional constituían un grave motivo de preocupación para el floreciente imperio Alemán. De esta forma el canciller Otto Von Bismarck, que observaba con preocupación la alteración y el descontento creciente entre las masas obreras, llegó a la conclusión que para frenar aquel estado de agitación proletaria, no era suficiente con las habituales medidas represivas, sino que era preciso poner en funcionamiento un ambicioso programa de reformas sociales que contentara a los trabajadores y los apartara de la influencia de las doctrinas comunistas.

Todo esto llevó a Bismarck a la afirmación de que *“La superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de la represión contra los excesos de socialistas y comunistas, sino mediante la búsqueda de formulas moderadas que permitan una mejora del bienestar de los trabajadores”*, y consecuentemente con estas ideas, se anunciaba la creación de una serie de seguros sociales que cubrieran las contingencias y los riesgos profesionales. De esta manera se fueron creando, los seguros de enfermedad en 1883, los de accidentes de trabajo en 1884, los de invalides y vejes en 1889 y los de supervivencia en 1911.⁴⁰

⁴⁰ PEÑATE RIVERO, ORLANDO: *Globalización neoliberal y seguridad social. Algunas consideraciones sobre el sistema cubano de seguridad social* (ponencia al III Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social), La Habana, 1998.

Estos seguros sociales, tomaron del contrato mercantil de seguro, la técnica de la dispersión del riesgo, pero a diferencia de los seguros privados, los seguros sociales se basan en la obligatoriedad y en una financiación que no corre a cargo, ni siquiera principalmente, de sus posibles beneficiarios, sino también de otros sujetos: los empresarios y el propio estado. Por ello para financiar este nuevo sistema se recurre a una fórmula tripartita. En primer lugar se obliga a pagar a los propios beneficiarios, una cuota simbólica. En segundo lugar los empresarios asumen su responsabilidad aportando la mayor parte de la financiación del sistema y por último el estado aportaba una porción significativa de recursos con lo que se redondeaban cifras y se garantizaba la paz social.⁴¹

2.3 El Sistema de Seguridad Social Creado por Beveridge

Antes de la Segunda Guerra Mundial, se puede decir que el conjunto de naciones civilizadas, se hallaba ya inmerso en sistemas más o menos evolucionados de seguros sociales, aunque todavía no se había llegado a alcanzar un sistema completo de seguridad social propiamente dicho. De esta forma en 1941 y en plena contienda mundial, el gobierno Británico encomendó a una comisión presidida por William Beveridge, el estudio y elaboración de un informe que permitiera mejorar el modelo de seguros

⁴¹ IYER S.(1993), "La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112, No 3

sociales, vigente en aquel momento y que seguía siendo el que Bismarck había diseñado a finales del siglo XIX.⁴²

Lo que el gobierno Británico pretendía era que tras el análisis detenido de las prioridades de la clase obrera, se aportaran propuestas para diseñar todo el sistema de protección social de la nación. Sin embargo lo que Beveridge elaboró fueron dos nuevos conceptos “Seguridad Social” y “Estado de Bienestar”, desconocidos hasta entonces por la política social y que se derivaron de dos trascendentales informes: *Social Insurance and Allied Services*, Publicado en 1942 y *Free Employment in a Free Society*. Redactado y completado por iniciativa propia en 1944.

Con esto Beveridge, puso los pilares de lo que hoy conocemos como seguridad social, utilizando para ello un entramado institucional que garantizara un sistema de seguros sociales unificado, y unos servicios indispensables de salud pública, ayuda familiar y asistencia social, a los más desfavorecidos, caracterizándose estos últimos por ser aplicados para todos los ciudadanos sin necesidad de cotizar previamente, como así sucedía en el sistema Bismarckiano de Seguros Sociales, que hasta entonces había estado vigente.

⁴² ROMERO MAURA, Joaquín, *La Rosa de Fuego*, Alianza Universidad, 1989

Los logros de las doctrinas aplicadas por Beveridge, fueron tales que tras la finalización de la segunda guerra mundial, se extendieron a todos los países de corte capitalista, hasta el punto de que no solo es considerado padre del estado de bienestar, sino que sus postulados influyeron decisivamente al desmoronamiento de las doctrinas socialistas más radicales, de forma que cuando la social democracia a nivel mundial comenzó a abandonar sucesivamente el Marxismo, tras la segunda guerra mundial, lo que hizo fue culminar el proceso iniciado por el propio Marx a comienzos del siglo XIX, y así en el último tercio del siglo XX, el Marxismo, empieza a ser considerado como una doctrina precapitalista e inaplicable, que ya ha logrado los fines que inicialmente pretendía.⁴³

2.4 Tendencias recientes del Pensamiento Económico con Relación a la Seguridad Social..

El economista *George L O'Brien*,⁴⁴ opina que existen muchas razones para la popularidad de la Seguridad Social; pues esta constituye una parte del "Estado benefactor", que le promete beneficios prácticamente a toda persona. Viéndose asimismo como sustituto a la obligación que tienen los hijos adultos de sostener a sus padres viejos, y también ayuda a los viejos pobres, por lo cual goza de muchísima simpatía.

⁴³ FONTANA, Joseph, *Análisis del pasado y Proyecto Social*, CRITICA 1982.

⁴⁴ analista de políticas, profesor y estratega político. Es Representante Regional de ISIL para el área suroeste de EE.UU.

Según O'Brien, el actual esquema de seguridad social posee un gran problema: *es un fraude*. En teoría la Seguridad Social es una forma de "seguro"; en la práctica es un "esquema Ponzi", del tipo que describe el historiador Mark Knutson:

"[En el verano de 1920, Charles K.] "Ponzi alegaba estar pagando a los inversionistas parte del 400 % de beneficio que ganaba a través del tráfico de cupones de respuesta postal. Como Ponzi pagaba las letras vencidas a sus primeros inversionistas, se corría la voz de enormes ganancias, lo cual estimulaba un frenesí de otros muchos codiciosos y crédulos. Investigaciones posteriores revelaron que no había cupones o beneficios realmente: las letras viejas se iban pagando con lo que se recolectaba de las siguientes. La simplicidad, y la enorme escala de este esquema, ligó para la posteridad el nombre de Ponzi con esta particular forma de fraude."⁴⁵

Este fraude se llama también esquema de pirámide: para pagar a los primeros "inversionistas", debe añadirse un número de participantes aún mayor. A comienzos de los años '70, se aprobó una ley federal conocida por las siglas ERISA (Employment Retirement Income Security Act: Ley de Seguridad para el Ingreso de los Trabajadores Retirados). Se había encontrado que muchos planes corporativos de pensiones pagaban a sus

⁴⁵ KNUTSON Mark, *Los Fraudes Más Famosos de Nuestra Historia* Pág. 126, Citado en *Es Hora de terminar con la Seguridad Social, por que el Sistema esta en quiebra y como podemos remplazarlo*. O'BRIEN George. ISIL 1998

actuales beneficiarios directamente de los fondos de los actuales contribuyentes. Y cuando los ingresos decaían, los planes sencillamente se cerraban, igual que para los últimos inversionistas de un esquema Ponzi. (Pero lo que ayudó a crear este problema, en primer lugar, fue un conjunto de preferencias en impuestos federales, con la idea de crear estímulos para que las empresas manejaran los ahorros de sus trabajadores.) Bajo la Ley ERISA, todo empleador que fracasara en cimentar sólidamente sus planes de pensión podía ser penalmente responsable. Charles Ponzi fue a la cárcel. Sin embargo los políticos que manejan la Seguridad Social no son considerados responsables por lo que normalmente se considera conducta criminal.

Como ya se dijo anteriormente, el primero y original sistema de Seguridad Social fue creado por el líder prusiano (alemán) Otto von Bismarck, en 1883. Bismarck buscaba una forma de ganar el apoyo del pueblo trabajador, descontento con los elevados impuestos decretados para sostener el enorme ejército alemán, y con los altos precios generados por los carteles industriales protegidos por el Gobierno.⁴⁶

Algunos economistas afirman en la actualidad que Bismarck quería una manera de timar al pueblo con la creencia de estar obteniendo algo del

⁴⁶ Robert Holzmann. *Reforma y Coordinación en los Sistemas Pensionales de Europa* STRUCTURE. Marzo 2004

Estado a cambio de nada. Preguntó a un actuario cuanto podía esperar vivir la mayoría de la gente, y la respuesta fue: 65 años. Bismarck fijó entonces en 65 años la edad elegible para su sistema de seguridad social, sabiendo muy bien que la mayoría de la gente habría muerto antes de recibir un centavo. Pese a ello, el sistema fue enormemente popular.⁴⁷

El concepto prusiano de Seguridad Social era autoritario, basado en la falsa premisa de que la gente es incompetente para atender sus propios asuntos, y necesita un Estado socialista y paternalista a fin de obligarle a aportar para su propio retiro.

En EE.UU., durante los años '30, el Presidente Franklin D. Roosevelt estaba buscando una forma de ganar apoyo del pueblo trabajador, descontento con la permanencia de la Gran Depresión, y con los elevados impuestos requeridos para sostener los programas de su "Nuevo Trato" (New Deal). Así, la Seguridad Social fue creada en 1935: justo a tiempo para la elección de 1936.

En la mayor parte de países, se maneja actualmente el esquema de "fondo de fideicomiso" para solventar los pasivos de la seguridad social, este esquema se basa en que el dinero de cada trabajador que "contribuye" a la

⁴⁷ BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO: Seguridad social, fines, principios y medios (ponencia presentada en el segundo ciclo de Conferencias de Alto Nivel, "La Seguridad Social en América al término del siglo XX", Ciudad México, 2, 3 y 4 de septiembre de 1996.

Seguridad Social va a un "fondo de fideicomiso". Y este dinero es "invertido" en bonos del Gobierno. Y que al retiro, esta "reserva" constituida por las "contribuciones" y sus intereses, se empleará para pagar sus beneficios a los retirados.⁴⁸

Para comenzar, pese al alegato de ser un programa de seguro para la vejez, la Seguridad Social paga sus beneficios de su flujo corriente de caja. No los obtiene de intereses ganados sobre un fondo de reserva, como lo haría un plan privado de pensiones. En tanto los impuestos pagados a la Seguridad Social son ingresados al sistema, esos fondos son inmediatamente distribuidos a los beneficiarios. Mientras más antiguos contribuyentes se retiren, serán pagados con el dinero tomado de los contribuyentes más jóvenes, igualito que como con los inversionistas Ponzi.

A parte de lo anterior, hay otras fallas estructurales en el sistema. Primero que todo: la gente ahora comienza a vivir más tiempo. Mientras que en 1883 la mayoría de la gente moría hacia los 65 años, a fines del siglo XX vive en promedio una década más. Lo cual significa un enorme incremento de beneficiarios potenciales. Cuando el programa de Seguridad Social comenzó en 1935, había 16 contribuyentes por cada retirado; pero una declinación en la tasa de natalidad, paralelamente a un incremento en la longevidad, ha

⁴⁸ MIRANDA SALAS, EDUARDO y EDUARDO RODRÍGUEZ SILVA: Análisis del sistema de fondos de pensiones, perspectivas e interrogantes, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1995.

tumbado la proporción de trabajadores a retirados, que está nada más que en 3 a 1 en los '90.⁴⁹ Una vez que comience a retirarse la generación de la explosión poblacional de los años 1946 a 64 (los llamados "babyboomers": nacidos entre esos años), la proporción va a caer aún más. Se estima que habrá sólo 2 trabajadores por cada retirado en el año 2025. Solamente las cuotas o "contribuciones" (impuestos) de Seguridad Social serán - para cada trabajador - un 22% mayores que sus ingresos. (Y habrá otro monto obligatorio equivalente, coactivamente pagado por los empleadores).

Las típicas propuestas de "reforma" a la Seguridad Social se edifican sobre la base del aumento en sus cuotas o aportes exigidos o en la renuncia a beneficios prometidos, instrumentada mediante una serie de grandes recortes en los mismos, y aumentos en la edad elegible. Mucha gente ha llegado a esperanzarse en esta solución.

A mediados de los años '80,⁵⁰ Chile tenía el peor problema de seguridad social en América Latina. La solución propuesta fue la elaboración de un plan que requería a cada uno de los trabajadores del país "8.4 millones" poner el 10% de su ingreso antes de impuestos en uno de los fondos privados de

⁴⁹ LEONE, RICHARD C.: "El debate sobre las pensiones en Estado Unidos, contra la privatización", en Revista Política Exterior, 59 XI, septiembre- octubre de 1997.

⁵⁰ MIRANDA SALAS, EDUARDO y EDUARDO RODRÍGUEZ SILVA: Análisis del sistema de fondos de pensiones, perspectivas e interrogantes, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1995

pensiones, según su propia elección; y sin contribuciones de los empleadores.

Existen 13 planes para escoger, y los trabajadores pueden cambiar sus fondos de un plan a otro, a fin de buscar mejores contraprestaciones a menores costos.⁵¹ En Chile, a la edad de 65 años (el hombre, 60 la mujer), el trabajador toma los ahorros acumulados, y compra una renta anual vitalicia, o bien arregla algún otro programa individual de pagos.

También puede retirarse y hacerlo antes de esas edades, si tiene suficiente dinero en el fondo de pensiones. Para proteger debidamente los ahorros, la mayoría de los fondos están invertidos en títulos valores indexados automáticamente contra la inflación. Los beneficios de esta política para el trabajador individual han excedido con mucho las expectativas.

Las previsiones originales anticipaban un retorno anual del 5.5% para el programa chileno. A esa tasa, por ejemplo un retirado con 40 años de antigüedad en el sistema, recibiría un 70% de su salario promedio en los últimos 5 años. Y con un retorno de 6.5%, el pago sería de un 100%. Pues resultó que la tasa promedio de retorno ha sido efectivamente cercana al

⁵¹ PEÑATE RIVERO, ORLANDO: Globalización neoliberal y seguridad social. Algunas consideraciones sobre el sistema cubano de seguridad social (ponencia al III Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social), La Habana, 1998.

13%, lo cual ha estimulado a muchos trabajadores a contribuir en mucho más del límite mínimo establecido.

Esto no sólo ha hecho posible a la gente retirarse con comodidad, sino que ha aportado fondos para una gran expansión económica. Como el dinero de los fondos privados de pensión ha de ser invertido productivamente, una enorme oferta de capital de inversión se puso a la disposición de negocios, empresas y emprendedores, a tasas de interés relativamente bajas.

Con tremendo capital disponible, la producción aumentó varias veces, y se creó así un nuevo mercado de trabajo enorme. Además hubo una gran expansión del mercado de valores (ayudado por los nuevos fondos de pensión, y por nuevas políticas de mercado más libre). Estos fondos de pensión privados constituyen ahora el equivalente a un tercio del PIB chileno.

Solamente en 1992 la economía chilena creció en 9.7% medida por su PIB, tasa casi 4 veces mayor a la de EE.UU. en el mismo año. En el mismo lapso de tiempo, la inflación y el desempleo han estado también cayendo, sostenida y velozmente. De hecho hay en Chile ahora tanto capital de inversión, que los inversionistas han estado invirtiendo en países vecinos.

En realidad el programa chileno se ha probado tan exitoso, que Argentina ha adoptado un sistema similar.⁵² Y delegaciones de México, Venezuela y Polonia han visitado Chile, para estudiar cómo este sistema puede ser adoptado en sus países. Según Augusto Iglesias, economista jefe del Fondo de Pensión "Hábitat" de Chile, el sistema de Seguridad Social de su país "se basa en principios muy simples y razonables: la gente cuida su dinero, y por eso lo pone en manos privadas, que son mas eficientes que las del Gobierno."

Pero el programa chileno va más allá del cambio de un sistema gubernamental de pensiones por otro privado. Porque elimina el dominio de los planes corporativos en los programas de retiro: ahora los trabajadores controlan sus propios fondos pues este es un sistema de sentido común, que es comprendido con mayor facilidad. Sin embargo, no es perfecto: su carácter es compulsorio, y hay limitaciones en materia de opciones de inversión.

2.5 La Reforma de los Sistemas Pensionales en América Latina.

Según la definición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social incluye: los seguros sociales —por vejez, invalidez y muerte;

⁵² BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO: Seguridad social, fines, principios y medios (ponencia presentada en el segundo ciclo de Conferencias de Alto Nivel, "La Seguridad Social en América al término del siglo XX", Ciudad México, 2, 3 y 4 de septiembre de 1996.

enfermedades profesionales; enfermedad no ocupacional maternidad; y compensación por desempleo—, las asignaciones a las familias, las pensiones asistenciales o programas similares y los sistemas nacionales de salud.⁵³

La administración tradicional de los planes de retiro ha sido pública, generalmente mediante institutos de seguro social y múltiples instituciones sectoriales con escasa autonomía del Estado. Los métodos de financiamiento en los países —antes de la reforma— se atenían a dos variantes: en unos se aplicaba la capitalización parcial colectiva y en otros el sistema de reparto, pero en ambos los beneficios eran definidos.

En el método de reparto —también llamado de “equilibrio presupuestario” (pay-as you-go)— existe equilibrio en el año entre los pagos de pensiones y las contribuciones de los afiliados —generalmente del trabajador, el empleador y el Estado— y sólo se establecen mínimas reservas para contingencias.⁵⁴ Por ello, la generación actual financia directamente a la anterior.

⁵³ PEÑATE RIVERO, ORLANDO: *Globalización neoliberal y seguridad social. Algunas consideraciones sobre el sistema cubano de seguridad social* (ponencia al III Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social), La Habana, 1998.

⁵⁴ LUGO MACHADO, ISMAEL y ESTHER CRIOLLO HIDALGO: *Hacer o no hacer reformas. El caso cubano* (ponencia a la III Conferencia Internacional de Actuarios), Trinidad- Tobago, 1998.

En la capitalización parcial —un método intermedio entre el reparto y la capitalización plena— de las contribuciones se separan reservas que son invertidas. Así, con los retornos de los fondos invertidos, aportados en períodos anteriores, y las contribuciones de los afiliados en el año que transcurre se financian las prestaciones del año en curso. En la práctica, ambos sistemas —aunque teóricamente no tiene que ser así— fueron de beneficios definidos: las pensiones eran concedidas sobre la base de la historia laboral del trabajador —un porcentaje de los ingresos de los últimos años de vida laboral activa— sin una relación exacta con la magnitud de las contribuciones realizadas ni —en el caso de la capitalización parcial— del rendimiento de las reservas invertidas. Por último, la aplicación real de ambos sistemas contenía elementos redistributivos, como la fijación de pensiones mínimas y la garantía de pensiones durante todo el período de jubilación, lo cual beneficiaba, en particular, a las mujeres por su más alta esperanza de vida y compensaba, en parte, con un mayor retorno sobre los aportes, la histórica discriminación laboral de la fuerza de trabajo femenina.

El otro método, la capitalización plena e individual, generalizado en la mayoría de los procesos de reforma pensional en los años 90 luego del “éxito” chileno es el extremo opuesto al de reparto. En la capitalización plena las contribuciones se registran en una cuenta individual y se invierten en el mercado financiero. La magnitud de la pensión depende de la cuantía de los aportes realizados a la cuenta y de los rendimientos obtenidos por las

inversiones. Es a la vez un sistema de contribuciones definidas, pues la tasa de aportes —en principio— se asume invariable y la magnitud de los beneficios se desconoce hasta que llega el momento de la jubilación.⁵⁵

Pese a que desde la década de los 50 casi la mitad de los países de la región aplicaban planes de jubilación, lo cierto es que aún en la actualidad tan sólo alrededor del 50 % de los países cubre a la mayoría de la fuerza de trabajo. Esta insuficiente cobertura se debe a varias causas —todas derivadas de las condiciones sociales, económicas y políticas del desarrollo del “capitalismo tardío” en el subcontinente—.

En primer lugar, por la propia génesis del seguro social, la protección se limitó a los sectores de trabajadores con poder de ejercer demandas directas o a aquellos privilegiados por el Estado y el capital con “concesiones” preventivas o en busca de apoyo. En segundo lugar, la industrialización y la formación de otros sectores “modernos”, a diferencia de la experiencia de las economías desarrolladas, se extendió sólo a una parte del tejido económico, coexistiendo con sectores “atrasados”, fundamentalmente en el campo, pero también en el medio urbano —el llamado “sector informal”—, por lo cual el proceso de absorción de nuevos contingentes de asalariados fue limitado. En

⁵⁵ BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO: Seguridad social, fines, principios y medios (ponencia presentada en el segundo ciclo de Conferencias de Alto Nivel, “La Seguridad Social en América al término del siglo XX”, Ciudad México, 2, 3 y 4 de septiembre de 1996.

tercer lugar, la preeminencia en muchos países de regímenes autoritarios y el asimétrico poder político de las clases dominantes —pese al ropaje democrático— limitó la organización de sectores de trabajadores o bloqueó la ampliación de beneficios sociales para los excluidos.⁵⁶

De acuerdo con la evolución de la cobertura, durante la sustitución de importaciones, los sistemas pensionales fueron parcialmente incluyentes y como otras políticas sociales tenían un carácter preventivo ante la pobreza; en realidad, lograron su reducción sin necesidad de aplicar políticas asistenciales en gran escala. Por supuesto, que ello en nada justifica una evaluación complaciente y, menos aún, una mirada nostálgica hacia la articulación de las políticas sociales en ese período.⁵⁷

En ellas se reflejaba la posición subordinada de las clases trabajadoras y, por lo tanto, los ritmos y sectores abarcados no dependían de las necesidades sociales, sino de la dinámica de la acumulación capitalista. De manera que el sistema era a la vez excluyente para un residuo de estratos inferiores de la sociedad. Como reconocía Prebisch en 1982: “en veinte años, la cifra absoluta de la exclusión, con grandes diferencias de país a país, no ha cambiado. Es

⁵⁶ URDANETA GUTIERRES Luis, Otros, *La Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina* Editorial de Ciencias Sociales LA HABANA 2000.

⁵⁷ LEONE, RICHARD C.: “El debate sobre las pensiones en Estado Unidos, contra la privatización”, en *Revista Política Exterior*, 59 XI, septiembre- octubre de 1997.

la misma cifra de 120 millones de personas que han quedado al margen del sistema”.⁵⁸

Los sistemas de retiro en la región (por lo general) comenzaron siendo de capitalización plena. Pero, en la práctica se presentaron problemas, tanto del lado de los beneficios, como del financiamiento: el incremento de la esperanza de vida sin ajuste de la edad de retiro; la evasión del pago y acumulación de deudas por el Estado; los bajos o negativos retornos de los fondos invertidos, el incremento de los beneficios y de la población cubierta sin las correspondientes contribuciones o elevaciones de las tasas de aporte; y los incrementos de los valores reales de las pensiones a causa de la inflación por encima de lo proyectado. En la mayoría de los países los regímenes se convirtieron —por ley o de hecho— en sistemas de capitalización parcial. En algunos países —Argentina, Chile, Brasil y Uruguay— posteriormente los regímenes de capitalización parcial —ante la total erosión de las reservas— se convirtieron en sistemas de reparto.⁵⁹

Hasta aquí la descripción “técnica” del asunto. Todos estos problemas, desde un punto de vista técnico “abstracto”, pudieran haber sido solubles. Mas, nadie puede imaginar una gran conspiración de los gobiernos y capitales de

⁵⁸ URDANETA GUTIERRES Luis, Otros, *La Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina* Editorial de Ciencias Sociales LA HABANA 2000.

⁵⁹ DE LOS CAMPOS, HUGO A.: Seguridad social y neoliberalismo (ponencia al II Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y de Seguridad Social), La Habana, 1996.

la región para hacer inviable un mecanismo (como las pensiones) para la necesaria estabilidad social.

Sin embargo, las condiciones sociopolíticas y económicas que marcaron el propio origen contradictorio de los planes de jubilación se mantuvieron presentes en su desarrollo e impidieron realizar los ajustes necesarios a los sistemas. Toda modificación hubiera generado sólo “costos” por todas partes. Del lado de los trabajadores, cualquier ajuste de las cotizaciones o beneficios o desatención a demandas de sectores sociales—en medio de un proceso de acumulación altamente inequitativo— hubiera hecho peligrar el precario “armisticio” entre las clases. Del lado de la burguesía, un incremento de las tasas de aportes patronales generaría un potencial rechazo. Además, financiar los gastos públicos con impuestos o realizar recortes —en vez de invertir los fondos en bonos del Estado, con bajos o negativos retornos— hubiera sido un desafío para ambos lados. Mejor era entonces, en la medida de lo posible, “pasar el problema para más adelante”. La propia dinámica de la industrialización sustitutiva —altos ritmos de incremento del producto, incorporación de nuevos trabajadores a los sectores modernos y salarios crecientes— permitía posponer, no sin dificultades, los cambios.

Con la crisis de la deuda de los años 80 las debilidades, fundamentalmente los problemas financieros— se hicieron explosivas. El diagnóstico neoliberal ha utilizado de forma oportunista —y con el claro objetivo de confundir y

mediatizar— muchas de las críticas de la izquierda a los regímenes tradicionales de la seguridad social en la región, mezcladas con otras de su propia cosecha sin fundamentación empírica y ordenadas en conjunto erróneamente: verdades a medias.⁶⁰

Por último, como pretendidas causas de los problemas se identifican los métodos vigentes de financiamiento —el reparto y la capitalización parcial colectiva—, la administración pública de los sistemas y los beneficios generosos e inequitativos. Como si el problema de los seguros sociales fuera de naturaleza técnica. La corriente de pensamiento dominante, en la cual confluyen el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales, el Gobierno de los Estados Unidos y, por supuesto, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y las élites empresariales “globalizadas”, no tiene en cuenta en el diagnóstico las contradicciones entre las clases y grupos en las sociedades capitalistas latinoamericanas que marcaron el origen y evolución de la seguridad social: el estado actual de los seguros sociales no se debe a la indigencia técnica de las burocracias criollas ni a la mala selección de los métodos financieros.⁶¹

⁶⁰ PEÑATE RIVERO, ORLANDO: *Globalización neoliberal y seguridad social. Algunas consideraciones sobre el sistema cubano de seguridad social* (ponencia al III Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social), La Habana, 1998.

⁶¹ ALARCÓN Caracuel, Manuel Ramón, *El derecho de la Seguridad Social*, Universidad de Sevilla. 2001

La corriente de pensamiento dominante señala como los principales problemas que requieren una reforma radical de los sistemas de pensiones:

- ✓ La llamada “crisis” financiera de los sistemas públicos de reparto o de capitalización parcial, como asunto central.
- ✓ La insuficiente cobertura.
- ✓ Las deficiencias administrativas.
- ✓ La falta de equidad.

A finales de los años 80, de una muestra de veintitrés países de la región, los que poseían una cobertura más amplia —Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Costa Rica, Chile, Jamaica y Uruguay— presentaban déficit de caja en los seguros sociales. Otros ocho, de menor población incluida —Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela— acusaban déficit actuariales. Aunque en esta cifra se incluyen otros seguros sociales y no sólo el de pensiones, existe una tendencia, en la medida que maduran los sistemas de jubilación, a que el peso específico de los gastos por ese concepto sea el predominante en la estructura de los gastos de seguridad social. De manera que, sobre todo, a partir de los años 80 la participación del presupuesto del Estado en el sostenimiento de los programas de pensiones ha ido en aumento, mientras los ingresos de los retornos de las inversiones —en los regímenes de capitalización parcial— han perdido peso en numerosos países.

Todos estos motivos inmediatos de la llamada “crisis financiera” se asocian entonces a los métodos de reparto o de capitalización parcial colectiva por no ser “inmunes” a la transición demográfica y a las presiones políticas, así como no contemplar una relación transparente contribuciones sobre beneficios. Asimismo, la “desacertada” política de inversión de reservas, la extensión de beneficios sin las correspondientes fuentes de financiamiento son inmanentes a la administración pública.⁶²

⁶² DE LOS CAMPOS, HUGO A.: Seguridad social y neoliberalismo (ponencia al II Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y de Seguridad Social), La Habana, 1996.

3. Evaluación Estadística del Cubrimiento de CASUR y su Relación con el Sistema General de Pensiones en Colombia 1990 – 2004.

A través de este capítulo, pretendo abordar la incidencia del incremento en el pie de Fuerza en la Policía Nacional con relación a los índices de cubrimiento de su AFP, *la Caja de Sueldos de Retiro*. Estableciendo un parámetro de comparación que permita analizar los cambios antes y después de la ley 100 dentro del Sistema General de Pensiones en Colombia.

Cuadro No 08: INDICADORES DEL PAGO DE ASIGNACIONES 1990-2004

INDICADORES DEL PAGO DE ASIGNACIONES 1990 - 2004 (Millones de Pesos)					
AÑO	Aportes CASUR	Porcentaje	Aportes Nación	Porcentaje	Total Presupuesto
1990	\$ 17.474,5	8,56%	\$ 186.597,1	91,44%	\$ 204.071,6
1991	\$ 20.085,7	8,11%	\$ 227.557,4	91,89%	\$ 247.643,1
1992	\$ 22.317,4	8,19%	\$ 250.063,1	91,81%	\$ 272.380,5
1993	\$ 21.667,4	8,16%	\$ 243.964,0	91,84%	\$ 265.631,4
1994	\$ 24.905,0	8,33%	\$ 274.116,8	91,67%	\$ 299.021,9
1995	\$ 27.672,3	8,41%	\$ 301.227,3	91,59%	\$ 328.899,6
1996	\$ 27.129,7	8,50%	\$ 291.886,9	91,50%	\$ 319.016,6
1997	\$ 30.144,1	8,59%	\$ 320.754,9	91,41%	\$ 350.898,9
1998	\$ 33.869,7	8,41%	\$ 368.683,7	91,59%	\$ 402.553,5
1999	\$ 39.383,4	8,41%	\$ 428.702,0	91,59%	\$ 468.085,5
2000	\$ 43.759,4	8,58%	\$ 465.980,5	91,42%	\$ 509.739,8
2001	\$ 53.365,1	8,87%	\$ 548.212,3	91,13%	\$ 601.577,4
2002	\$ 57.381,8	8,70%	\$ 602.431,1	91,30%	\$ 659.812,9
2003	\$ 60.401,9	8,28%	\$ 669.367,9	91,72%	\$ 729.769,8
2004	\$ 64.026,0	8,28%	\$ 709.530,0	91,72%	\$ 773.556,0

Fuente: División Informática CASUR

Los indicadores del pago de asignaciones hacen referencia, al porcentaje de aporte que cada una de las partes comprometidas con el Sistema Pensional

debe realizar, el porcentaje aportado por CASUR, corresponde a los porcentajes descontados directamente de los sueldos de los miembros en servicio activo en la Policía Nacional, lo cual actualmente asciende a un 4.25% del total del sueldo y las primas devengados por un efectivo en servicio. El otro porcentaje es asumido en su totalidad por el Gobierno, en atención a que este debe hacerse cargo de las dos porciones restantes de las cuales se compone el sistema: *Patrono y Estado*.

La porción por la cual responde el patrono en este régimen especial, es del 25% del total del sueldo y las primas devengadas por cada empleado; mientras que el estado se encarga del restante 70.75%. esto en atención a que el Sistema Pensional de la Policía Nacional, pertenece a Un Régimen Especial, que no se reformo mediante la Ley 100 de 1993, sino que posee sus propios ajustes, realizados por decretos directamente establecidos por el gobierno.

La actual conformación del régimen especial esta determinada, por la legislación contenida en el decreto 2070 del 25 de julio de 2003 en su Artículo 25 Parágrafo segundo, según la cual se establecen las competencias de los actores que conforman el sistema pensional de la Policía Nacional, estableciendo los porcentajes de participación anteriormente descritos, los cuales en su totalidad, para el caso de la participación del gobierno, se dividen en tres partidas, la primera y más significativa es la derivada

directamente del actual gasto fiscal, en su cuenta de Pasivos Estimados y Provisiones Para Orden Publico; en la cual se establece un aporte de aproximadamente 0.057 puntos porcentuales del PIB, destinados para el pago de las obligaciones pensionales de los efectivos en retiro de la Policía Nacional, con lo cual se cubre el 60% de la obligación total del estado con respecto a el aseguramiento de las pensiones, que para efectos de comprensión, viene siendo el cubrimiento de la responsabilidad pensional que debe ser cubierta por el estado para cualquier sistema pensional; el restante 40% correspondiente a la responsabilidad del patrono, el cual también es asumido por el gobierno se debita del gasto general del gobierno nacional, el cual corresponde actualmente a una partida del 37% del ingreso nacional que a su vez contiene un porcentaje del 45% para gastos de seguridad democrática y del 15% para gastos de personal, completando el restante con otros gastos fiscales por año.

Por lo tanto tenemos que el 70% de los aportes pensionales necesarios para el funcionamiento del sistema, vienen discriminados en un 60% por la responsabilidad del estado frente a los pasivos pensionales de los sistemas en general y por un 40% derivado del gasto específico para seguridad y personal. Por lo tanto para el último año, el gobierno aporta al cubrimiento de sus responsabilidades de estado social, \$425.000 millones de pesos y como administrador de la seguridad nacional y de la gestión oficial, \$284.000 millones de pesos.

En síntesis el restante 30% del cubrimiento general de CASUR, es aportado por los rendimientos financieros de la caja, que no son muchos y por los aportes de los cotizantes que se encuentran en superávit para lograr por sí solos hasta un 40% de los pasivos pensionales de la Policía Nacional.

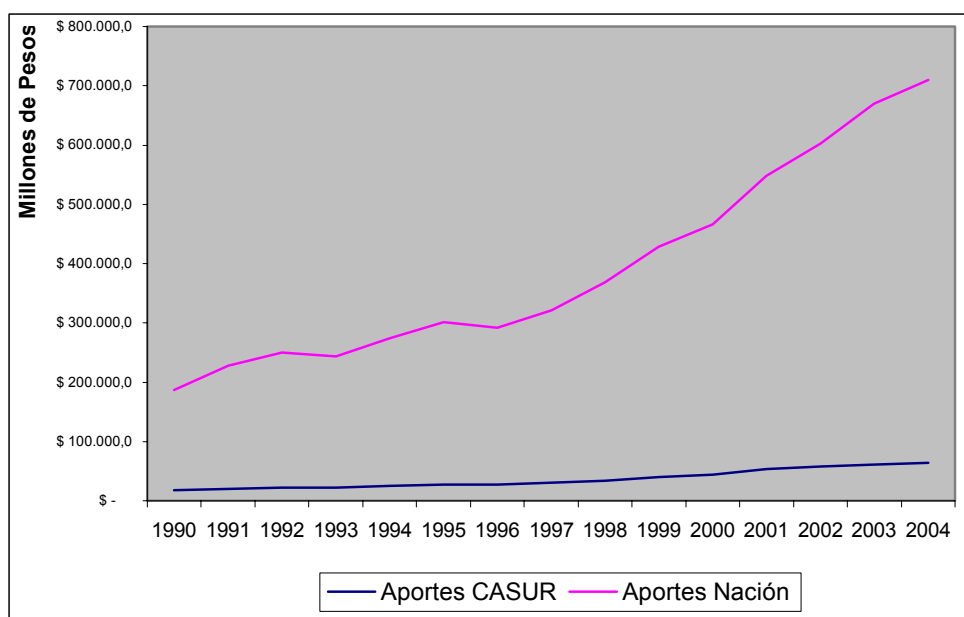
De igual forma, Estos decretos y disposiciones de gasto público, tienen la particularidad, de realizar incrementos en las cotizaciones de los empleados activos y reducciones en las diferentes asignaciones de pago a retirados, cada vez que se pretende incrementar el pie de fuerza en la institución, ofreciendo dos grandes ventajas: la primera y más importante es que debido al gran número de Cotizantes activos del sistema y al bajo número de pensionados, el otorgamiento de la pensión y el pago de la asignación mensual es fácilmente solventado por los aportes de los cotizantes, en atención a que se evidencia una proporción de dos a uno, con respecto al aporte del 4.25% de cada cotizante y la suma general de estos aportes por parte de CASUR de 8.28%.⁶³

La segunda ventaja del sistema, es que no existe la mínima posibilidad de una conformación sindical dentro del régimen militar, en atención a la conformación institucional de nuestro estado nación. Lo cual es aprovechable por parte del gobierno, para incrementar el monto del aporte pensional de

⁶³ Si tenemos en cuenta, que actualmente existe un pie de fuerza activo en la Policía Nacional de 645.800 efectivos, podemos argumentar con certeza que mediante un aporte de 4.25% mensual, se puede cubrir la pensión de 29.061 retirados, de los 58.582 existentes.

sus efectivos en la fuerza, ya que si se lograra un incremento de 3.78 puntos porcentuales, los empleados de este sistema estarían en plena capacidad de responder por la totalidad de asignaciones que actualmente cubre el gobierno en un 75%.

Grafica No 04: INDICADORES DEL PAGO DE ASIGNACIONES 1990-2004



Como se observa gráficamente, la participación de la nación en los aportes a la seguridad social y pensional de los efectivos de la policía nacional, presenta aumentos altamente significativos a lo largo de estos catorce años, mientras que la participación de los aportes entregados por los cotizantes es mínima, en relación a lo que verdaderamente aportan y pueden aportar. Por lo tanto sería prudente con el ánimo de disminuir la brecha fiscal del sistema, que los aportes del gobierno se realizaran con base en la cotización de los

salarios básicos y que los aportes sobre computables o primas, corrieran por parte de los cotizantes de CASUR.

Cuadro No 08: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE RETIRADOS 1990-2004

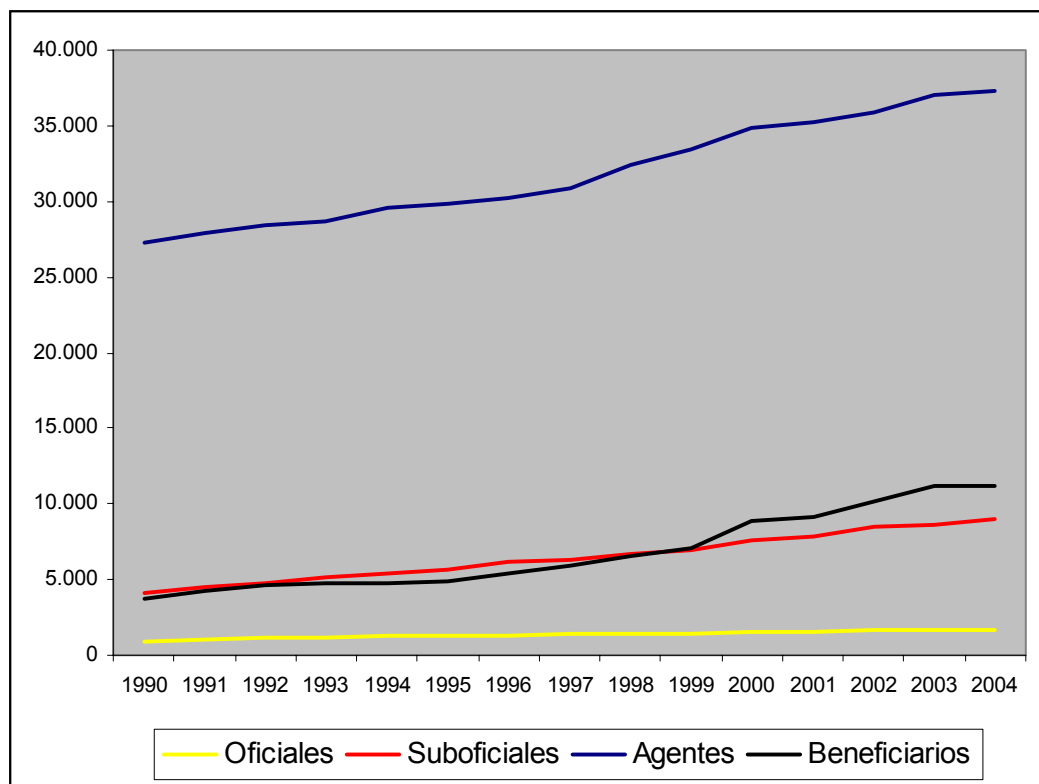
DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE RETIRADOS 1990 – 2004													
AÑO	Oficiales	%	Suboficiales	%	Nivel ejecutivo	%	Agentes	%	Asimilados	%	Beneficiarios	%	Total
1990	953	2,63%	4.173	11,51%	21	0,06%	27.293	75,27%	35	0,10%	3.786	10,44%	36.262
1991	1.036	2,75%	4.536	12,03%	25	0,07%	27.850	73,89%	39	0,10%	4.207	11,16%	37.692
1992	1.151	2,95%	4.725	12,11%	25	0,06%	28.418	72,80%	40	0,10%	4.674	11,97%	39.034
1993	1.163	2,92%	5.136	12,89%	25	0,06%	28.705	72,05%	44	0,11%	4.769	11,97%	39.842
1994	1.237	3,01%	5.406	13,15%	26	0,06%	29.593	71,96%	46	0,11%	4.818	11,71%	41.126
1995	1.262	3,02%	5.632	13,50%	26	0,06%	29.892	71,64%	48	0,11%	4.866	11,66%	41.726
1996	1.301	3,02%	6.121	14,20%	26	0,06%	30.194	70,05%	52	0,12%	5.407	12,54%	43.101
1997	1.355	3,05%	6.311	14,18%	28	0,06%	30.810	69,24%	54	0,12%	5.942	13,35%	44.499
1998	1.427	3,02%	6.713	14,23%	31	0,07%	32.432	68,73%	57	0,12%	6.529	13,84%	47.189
1999	1.441	2,94%	6.993	14,26%	31	0,06%	33.435	68,16%	59	0,12%	7.097	14,47%	49.057
2000	1.486	2,81%	7.601	14,37%	31	0,06%	34.828	65,86%	65	0,12%	8.871	16,78%	52.882
2001	1.548	2,88%	7.836	14,56%	32	0,06%	35.180	65,38%	67	0,12%	9.146	17,00%	53.808
2002	1.629	2,90%	8.426	14,99%	35	0,06%	35.898	63,85%	72	0,13%	10.162	18,07%	56.221
2003	1.697	2,90%	8.598	14,68%	39	0,07%	37.008	63,17%	73	0,12%	11.167	19,06%	58.582
2004	1.712	2,88%	8.988	15,14%	41	0,07%	37.350	62,89%	79	0,13%	11.215	18,89%	59.385

Fuente: División Informática CASUR

Dicho aumento en la proporción del aporte pensional se podría establecer, en atención a los diferentes beneficios a los cuales tiene derecho un efectivo de la fuerza si contamos con que su formación académica e intelectual en ocasiones, no es proporcional al salario devengado. Adicional a esto se tiene que cada efectivo que entra a la fuerza (Exceptuando al nivel ejecutivo), debe realizar un aporte obligatorio del 35% de su primer sueldo, por concepto de afiliación al sistema y este aporte es realizado por cerca del 85% de la

fuerza. Estableciendo una cantidad significativa para los fondos internos de CASUR, los cuales pueden ser invertidos obteniendo como mínimo los 7 puntos porcentuales promedio de la DTF.

Grafica No 05: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE RETIRADOS 1990-2004



Por otra parte, se observa un aumento constante pero significativo en los efectivos en retiro, especialmente en el grupo de Agentes, los cuales comparados porcentualmente con el grupo de Oficiales y Suboficiales, es el más numeroso, mostrando incrementos más amplios a la vez que disminuye,

la participación porcentual en el total de retirados en la fuerza por parte de los Oficiales.

Esto se debe principalmente a dos razones, la primera es que cada vez más se incrementa el número de Agentes retirados de la fuerza bajo el precepto de calificación de servicios y por la creciente necesidad de personas jóvenes realmente preparadas para los objetivos de esta labor, y la segunda es que el pie de fuerza se incrementa extensivamente con respecto a los suboficiales. Lo cual es una forma efectiva de evitar los aumentos en la cotización y los sueldos de oficiales en atención a sus primas especiales de compensación.

Este marcado incremento del pie de fuerza, traería como consecuencia un colapso del sistema en el evento relativamente positivo y optimista del éxito de un proceso de paz, pues en el decreto 2070 en su artículo 32, se ha establecido un esquema especial de retiro del servicio activo, el cual argumenta explícitamente:

“Los Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Policía Nacional en servicio activo que sean retirados después de diez (10) años de servicio, por voluntad del Gobierno o de la Dirección General de la Policía Nacional según corresponda, y los que se retiren o sean retirados o sean separados en forma absoluta con más de doce (12) años de servicio, tendrán derecho a partir de la fecha en que terminen los tres (3) meses de alta, a que por la Caja de

Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se les pague una asignación mensual de retiro, así:

- ✓ *El cuarenta y dos por ciento (42%) del monto de las partidas computables descritas anteriormente, por los primeros diez (10) años de servicio.*
- ✓ *Al porcentaje indicado anteriormente, se le adicionará en un cuatro por ciento (4%) por cada año que exceda de los diez (10) hasta los veinticuatro (24) años, sin sobrepasar el ochenta y cinco por ciento (85%).*

A su vez, este ochenta y cinco por ciento (85%) se adicionará en un dos por ciento (2%) por cada año, sin que el total sobrepase el noventa y cinco por ciento (95%) de las partidas computables.”

Tal como están las cosas, si tenemos en cuenta que el mayor número de cotizantes del sistema CASUR, sobrepasan con creces el nivel mínimo de pensión de los 10 años (Ver Número de Suboficiales y Agentes Cuadro No 08) y a su vez ostentan una buena hoja de vida que les permitirá ser retirados bajo condiciones disciplinarias normales, le significaría a los pasivos pensionales de CASUR un aumento aproximado de hasta un 40% de su actual pasivo pensional, teniendo en cuenta que los retirados tendrían poco más del 50% de una pensión normal por calificación de servicios y de igual forma la reducción del grupo de cotizantes se valoraría en un 80% aproximado del total actual. Razón por la cual la terminación del conflicto

armado no traería ningún ahorro a los niveles de gasto fiscal del gobierno y por lo tanto tendería a incrementar sustantivamente las obligaciones pensionales; eso sin contar la alta incidencia que este hecho tendría en los niveles de desempleo.

No quiero decir con esto que los procesos de negociación y paz no sean absolutamente necesarios en estos momentos; simplemente pretendo argumentar el problema que generarían las actuales falencias del sistema pensional y su régimen especial de las Fuerzas Armadas.

3.1 Indicadores del Sistema CASUR, Antes de la Ley 100.

A pesar que el régimen pensional de la Policía Nacional no fue tocado por la ley 100, la situación antes de dicha reforma, varía significativamente con respecto a la participación de estado en los aportes necesarios para cubrir los pasivos pensionales en CASUR.

Cuadro 10: INDICADORES DEL PAGO DE ASIGNACIONES 1980-1992

INDICADORES DEL PAGO DE ASIGNACIONES 1990 - 2004 <i>(Millones de Pesos)</i>					
AÑO	Aportes CASUR	Porcentaje	Aportes Nación	Porcentaje	Total Presupuesto
1980	\$ 3.381.653.814,6	6,75%	\$ 46.709.772.789,95	93,25%	\$ 50.091.426.604,54
1981	\$ 3.675.710.668,0	6,06%	\$ 56.963.137.548,72	93,94%	\$ 60.638.848.216,75
1982	\$ 4.084.122.964,5	5,68%	\$ 67.813.258.986,57	94,32%	\$ 71.897.381.951,05
1983	\$ 4.694.394.212,0	5,43%	\$ 81.702.721.670,57	94,57%	\$ 86.397.115.882,62
1984	\$ 5.458.597.921,0	5,01%	\$ 103.421.166.671,61	94,99%	\$ 108.879.764.592,59
1985	\$ 5.933.258.609,8	5,17%	\$ 108.864.385.970,11	94,83%	\$ 114.797.644.579,88

1986	\$ 8.127.751.520,2	6,36%	\$ 119.631.193.373,75	93,64%	\$ 127.758.944.893,98
1987	\$ 9.562.060.612,0	6,64%	\$ 134.417.071.206,46	93,36%	\$ 143.979.131.818,50
1988	\$ 11.952.575.765,0	7,18%	\$ 154.502.380.697,08	92,82%	\$ 166.454.956.462,13
1989	\$ 15.727.073.375,1	8,56%	\$ 167.937.370.322,92	91,44%	\$ 183.664.443.697,97
1990	\$ 17.474.525.972,3	8,56%	\$ 186.597.078.136,58	91,44%	\$ 204.071.604.108,86
1991	\$ 20.085.662.037,1	8,11%	\$ 227.557.412.361,68	91,89%	\$ 247.643.074.398,78
1992	\$ 22.317.402.263,5	8,19%	\$ 250.063.090.507,34	91,81%	\$ 272.380.492.770,79

Fuente: División Informática CASUR

Como se puede observar, los aportes del gobierno al cubrimiento de pasivos pensionales de la Policía Nacional, disminuyen porcentualmente hasta en ocho puntos desde 1980 hasta el año 1992, esto se debe inicialmente a dos elementos importantes, el primero radica en el hecho de que para el año 1984, se adopta un porcentaje de inscripción al sistema CASUR, para los nuevos ingresos de efectivos, el cual se mantiene actualmente por un monto del 34% y que para la época inicio en un nivel del 27%.

Cuadro 11: POBLACIÓN DE RETIRADOS 1980-1992

DISTRIBUCION DE LA POBLACION DE RETIRADOS 1980 - 1992													
AÑO	Oficiales	%	Suboficiales	%	Nivel ejecutivo	%	Agentes	%	Asimilados	%	Beneficiarios	%	Total
1980	673	2,55%	2.340	8,86%	18	0,07%	21.606	81,85%	20	0,07%	1.741	6,60%	26.399
1981	680	2,53%	2.544	9,47%	19	0,07%	21.825	81,24%	21	0,08%	1.777	6,61%	26.866
1982	724	2,61%	2.678	9,65%	19	0,07%	22.500	81,12%	22	0,08%	1.795	6,47%	27.737
1983	738	2,63%	2.789	9,92%	19	0,07%	22.727	80,85%	23	0,08%	1.813	6,45%	28.110
1984	761	2,64%	3.032	10,52%	20	0,07%	22.956	79,68%	25	0,09%	2.014	6,99%	28.809
1985	793	2,68%	3.125	10,56%	20	0,07%	23.425	79,13%	26	0,09%	2.214	7,48%	29.603
1986	835	2,67%	3.325	10,62%	20	0,06%	24.658	78,78%	28	0,09%	2.433	7,77%	31.298
1987	843	2,60%	3.463	10,68%	20	0,06%	25.420	78,41%	29	0,09%	2.644	8,16%	32.420
1988	869	2,52%	3.765	10,92%	21	0,06%	26.480	76,82%	32	0,09%	3.305	9,59%	34.471
1989	905	2,59%	3.881	11,09%	21	0,06%	26.747	76,43%	33	0,09%	3.407	9,74%	34.994
1990	953	2,63%	4.173	11,51%	21	0,06%	27.293	75,27%	35	0,10%	3.786	10,44%	36.261
1991	1.036	2,75%	4.536	12,03%	25	0,07%	27.850	73,89%	39	0,10%	4.207	11,16%	37.693
1992	1.151	2,95%	4.725	12,11%	25	0,06%	28.418	72,81%	40	0,10%	4.674	11,97%	39.033

Fuente: División Informática CASUR

De igual forma en 1992 el gobierno intentaba de alguna manera liberar recursos fiscales que le permitieran ampliar la cobertura del sistema general de pensiones, ajustándolo por medio de la creación de la ley 100 en 1993 y procurando su vigencia hasta el 2014, la cual es cuestionada actualmente para su reforma en el año 2007.

Sin embargo el efecto esperado por las políticas de pago pensional en el sistema de las fuerzas armadas, especialmente en CASUR, no pudo tener los efectos esperados, en atención al crecimiento masivo del pie de fuerza, relacionado con el conflicto armado, el cual durante el periodo relacionado ha incrementado aproximadamente en un 110%.

3.2 Análisis de Varianza de los Indicadores del Sistema CASUR, con respecto a la adopción la Ley 100.

Una vez referenciados los principales indicadores del cubrimiento pensional de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, se realizara un análisis de varianza con el firme objetivo de demostrar el cambio significativo que han tenido los pasivos pensionales de este régimen, a pesar de que en la promulgación de la ley 100 no fueron objeto de reforma.

Por lo cual es necesario demostrar que una gran parte del andamiaje legal y teórico de la reforma pensional por parte del gobierno, se encuentra dirigido hacia al favorecimiento de estos sectores de gasto fiscal. Para esto

llevaremos a cabo una comparación relativa a la distribución normal de los parámetros de cubrimiento de CASUR y el gasto que este pasivo pensional representa al gobierno.

Cuadro 12: ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS ANÁLISIS DE VARIANZA

ANÁLISIS DE VARIANZA POR PARES					
	Estadísticos Descriptivos	Media	N	Std. Desviación	Std. Error Media
Par 1	Aportes CASUR	\$ 24.647.221.999,88	25	\$ 19.036.780.490,66	\$ 3.807.356.098,13
	Cobertura total del sistema	40.044,52	25	10.408,75	2.081,75
Par 2	Cobertura total del sistema	40.044,52	25	10.408,75	2.081,75
	Aportes del Gobierno	\$ 277.241.499.098,05	25	\$ 195.420.245.905,55	\$ 39.084.049.181,11

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo.

Encontramos a primera vista en el análisis de varianza por pares, una media de aportes y cobertura del sistema la cual se ubica espacialmente luego del año 1994, demostrando en inicio que el sistema de pensiones CASUR, evidencio un crecimiento mucho mas acelerado entre 1980 y 1994, que entre el año 1994 y el 2004, de igual forma la cobertura total del sistema nos especifica un punto medio para el año 1994, pues es en este periodo de tiempo, en el cual se observa un valor similar al obtenido por el calculo de la media, lo cual a primera vista denota un crecimiento en la población retirada y pensionada en el sistema CASUR, lo cual incentiva el proceso de adopción de la ley 100 en 1993, como una medida previsiva a dicho evento.

De igual forma se establece una desviación estándar con una relación entre CASUR y el GOBIERNO aproximada al 10%, demostrando el promedio real de la participación porcentual de cada actor en el cubrimiento de los pasivos pensionales en la Institución. La desviación típica a demás de establecer la diferencia inicial de los aportes, muestra la variabilidad de estos a lo largo del periodo de tiempo analizado, observando que para un periodo de 25 años, en el año 14 se parte hacia un gran incremento en los aportes para los siguientes diez años, pues la desviación antes del año 1994 explica variaciones con respecto a la media por el valor establecido en el anterior cuadro para 14 años, mientras que luego de 1994 el incremento y la variación explicada por la media es tan solo para un periodo de 10 años por el mismo valor calculado en el cuadro de estadísticos descriptivos.

De igual forma se observa un error estándar con un comportamiento similar al de la desviación y que en términos porcentuales quiere decir que en los aportes de CASUR \$3.800 millones aproximadamente y en los aportes del Gobierno \$39.000 millones aproximadamente, son explicados por el volumen total de la cobertura en el pasivo pensional, en atención a los aportes realizados en la época de cotización de los retirados, el resto de los recursos se estiman como directos a la captación de dineros de la población que cotiza actualmente.

Cuadro 13: CORRELACION ANÁLISIS DE VARIANZA

CORRELACION			
		Correlación	Sig.
Par 1	Aportes CASUR & Cobertura total del sistema	0,991587708	0,0000000001062
Par 2	Cobertura total del sistema & Aportes del Gobierno	0,987444321	0,0000000001062

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

Con respecto a los niveles de correlación observamos una afectación directa en la cual la cobertura del sistema por parte del gobierno es del 98% y la cobertura de CASUR es del 99%, lo cual demuestra que en forma desagregada y manteniendo los actuales factores constantes que cualquiera de las dos instituciones puede hacerse cargo del cubrimiento total del pasivo pensional, de los actuales beneficiarios. Pues si el gobierno así lo decidiera podría realizar aportes de tan solo el 1% al sistema CASUR, debido a que este es auto sustentable; de igual forma si desapareciera la intervención de CASUR en el manejo de aportes y pensiones, al gobierno solo le significaría un aumento de 2% a los aportes actuales para cubrir la totalidad del sistema. Sin embargo lo anterior se corroborara más adelante por medio de un análisis de regresión lineal, con el objeto de establecer un óptimo de aportes que le permita al sistema adaptarse en el momento de que su pasivo pensional aumente o disminuya significativamente.

Cuadro 14: PRUEBA t ANALISIS DE VARIANZA

PRUEBA t					
		95% Intervalo		Parámetros	
		Mínimo	Máximo	t	Sig. df 24
Par 1	Aportes CASUR – Cobertura total del sistema	\$ 16.789.189.441,18	\$ 32.505.174.469,54	6,4735	0,000001076
Par 2	Cobertura total del sistema – Aportes del Gobierno	\$ 196.557.950.408,41	\$ 357.906.967.698,65	7,0934	0,000000248

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

La prueba t, arroja parámetros acordes a la distribución normal de la población analizada en el pareado de varianza, manteniendo una significancia inferior al 5% que cumple con los requerimientos de t-student, calculado para 24 grados de libertad y un intervalo de 95%. Por lo tanto se puede aceptar a priori las anteriores afirmaciones acerca del comportamiento del sistema pensional, en atención a los volúmenes de cobertura y los niveles de aportación por parte de los actores principales, CASUR y el GOBIERNO.

Ahora bien, siguiendo con el análisis de varianza a los índices de cobertura y aportes, analizaremos en forma pareada el verdadero incremento de estas variables luego de la ley 100. para lo cual dividimos los datos entre 1981 a 1992 y 1993 a 2004, con el animo de cumplir con los requerimientos de una prueba para dos poblaciones.

Cuadro 15: CORRELACION ANALISIS DE VARIANZA

CORRELACION			
		Correlation	Sig.
Par 1	Aportes CASUR antes de la Ley 100 & Aportes CASUR después de la Ley 100	0,994427281	0,00000000004
Par 2	Aportes del Gobierno Antes de la Ley 100 & Aportes del Gobierno después de la Ley 100	0,984317551	0,00000000728
Par 3	Cobertura total del sistema antes de la Ley 100 & Cobertura general del sistema después de la Ley 100	0,998445978	0,00000000000
Par 4	Aportes CASUR antes de la Ley 100 & Cobertura general del sistema después de la Ley 100	0,983616132	0,00000000905
Par 5	Aportes del Gobierno Antes de la Ley 100 & Cobertura general del sistema después de la Ley 100	0,980584182	0,00000002103
Par 6	Aportes CASUR después de la Ley 100 & Cobertura general del sistema después de la Ley 100	0,988821989	0,00000000135
Par 7	Cobertura general del sistema después de la Ley 100 & Aportes del Gobierno después de la Ley 100	0,986888422	0,00000000299

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

Las correlaciones observadas para cada uno de los pares comparados, evidencian una dependencia de 98% a 99% del valor de los aportes con respecto al nivel de cobertura de los pasivos pensionales en el sistema, esta relación es similar a la del primer análisis expuesto anteriormente y el hecho de que sea mayor del 90%, indica que el sistema es solvente por si solo y que bajo los actuales parámetros de cobertura se mantendrá estable con la participación de cualquiera de los dos tipos de aportes.

Cuadro 16: PRUEBA t ANALISIS DE VARIANZA

		PRUEBA t			
		Pares diferenciados			
		Media	Desviación Estándar	Error Estándar de la media	df
Par 1	Aportes CASUR antes de la Ley 100 – Aportes CASUR después de la Ley 100	\$ -29.551.052.028,67	\$ 8.526.267.859,58	\$ 2.461.321.521,95	11
Par 2	Aportes del Gobierno Antes de la Ley 100 – Aportes del Gobierno después de la Ley 100	\$ -297.115.597.479,54	\$ 102.818.905.312,50	\$ 29.681.261.329,98	11
Par 3	Cobertura total del sistema antes de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	-16.676,83	2.906,89	839,15	11
Par 4	Aportes CASUR antes de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	\$ 10.757.712.375,08	\$ 6.626.609.666,39	\$ 1.912.937.437,35	11
Par 5	Aportes del Gobierno Antes de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	\$ 138.289.140.002,95	\$ 61.174.318.437,44	\$ 17.659.504.608,67	11
Par 6	Aportes CASUR después de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	\$ 40.308.764.403,75	\$ 15.087.280.336,10	\$ 4.355.322.681,69	11
Par 7	Cobertura general del sistema después de la Ley 100 – Aportes del Gobierno después de la Ley 100	\$ -435.404.737.482,49	\$ 162.465.974.103,71	\$ 46.899.886.941,47	11
		95% Confidence Interval of the Difference			
		Lower	Upper	t	Sig.
Par 1	Aportes CASUR antes de la Ley 100 – Aportes CASUR después de la Ley 100	\$ -34.968.384.172,71	\$ -24.133.719.884,63	-12,00617301	0,000000116
Par 2	Aportes del Gobierno Antes de la Ley 100 – Aportes del Gobierno después de la Ley 100	\$ -362.443.613.199,65	\$ -231.787.581.759,43	-10,01020793	0,000000732
Par 3	Cobertura total del sistema antes de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	-18.523,79	-14.829,88	-19,87353202	0,000000001
Par 4	Aportes CASUR antes de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	\$ 6.547.365.463,29	\$ 14.968.059.286,88	5,623661373	0,000154758
Par 5	Aportes del Gobierno Antes de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	\$ 99.420.832.424,67	\$ 177.157.447.581,23	7,830861798	0,000007999
Par 6	Aportes CASUR después de la Ley 100 – Cobertura general del sistema después de la Ley 100	\$ 30.722.763.813,93	\$ 49.894.764.993,57	9,255058086	0,000001593
Par 7	Cobertura general del sistema después de la Ley 100 – Aportes del Gobierno después de la Ley 100	\$ -538.630.692.650,67	\$ -332.178.782.314,30	-9,283705482	0,000001546

Cálculos SPSS 7.5
Fuente: Presente Trabajo

Al realizar el segundo análisis de varianza, entre los indicadores de cobertura y aportes antes y después de la adopción de la ley 100, podemos observar las diferencias significativas de la reducción de los volúmenes de aportes con respecto a los aumentos en los niveles de cobertura, lo cual demuestra que la adopción de la ley 100, se llevo a cabo no solamente con el animo de solucionar el problema de los pasivos pensionales en Colombia, sino con el objetivo principal de fortalecer el funcionamiento y la cobertura de los regímenes especiales, en este caso el de la Policía Nacional.

Dicha afirmación radica en el hecho de los coeficientes negativos obtenidos en la comparación, lo cual demuestra disminuciones promedio en los volúmenes de aportación, tanto de CASUR como de parte del GOBIERNO, sin que haya una disminución proporcional con respecto a los niveles de cobertura. Es importante recalcar que las unidades entregadas en Pesos, constituyen la diferencia entre pagos totales de aportes en cada periodo y las unidades en formato decimal, constituyen los niveles promedio de cobertura y participación de beneficiarios del sistema.

De igual forma es importante resaltar, que para la ejecución del análisis de varianza y del siguiente modelo de regresión no se tienen en cuenta los valores de la inflación en el periodo de tiempo analizado, en atención a que los valores de los aportes en la serie de tiempo tomada son los ajustados al final de cada año incluyendo los cambios en el poder adquisitivo de la moneda.

3.3 Modelo de Regresión Lineal del Sistema CASUR

Finalmente para establecer la verdadera relación entre los aportes del GOBIERNO y los aportes de CASUR en la COBERTURA pensional del sistema de la Policía Nacional, se desarrolla un modelo de regresión lineal, con el objetivo de posibilitar el ajuste entre los volúmenes de responsabilidad sobre los aportes óptimos que deberá poseer el sistema pensional de

CASUR, disminuyendo la carga prestacional a la cual esta sometido el actual gasto fiscal. Los resultados iniciales de dicho proceso son los siguientes:

Cuadro 17: RESUMEN DEL MODELO DE REGRESION

RESUMEN DEL MODELO						
Modelo	R	R Cuadrado	Error Estándar de la Estimación	df1	df2	Sig. F Change
1	0,992418013	0,98489351	0,01315	2	21	0,000
a	Predictores: (Constante), GOBIERNO, CASUR					
b	Variable Dependiente: COBERTURA					

Cálculos SPSS 7.5
Fuente: Presente Trabajo

La tabla del resumen del modelo calculado, muestra un coeficiente de correlación de 0.99 lo cual quiere decir que en general las dos variables del modelo explican el 99% de los cambios sufridos por la cobertura y un coeficiente de determinación de 0.98 lo cual indica que el 98% de casos establecidos dentro del sistema, responden proporcionalmente al cambio generado por las variables en forma desagregada.

De igual forma tenemos un error estándar de la estimación, de 0.013 lo cual quiere decir que 1 de cada 100 casos no cumplirá con los requisitos de determinación y correlación del sistema, esto a términos prácticos significaría que con el ahorro generado por los aportes, el 1.3% de la población puede mantenerse bajo una cobertura constante sin depender directamente de los aportes del gobierno ni los de CASUR.

Por otra parte corroboramos el comportamiento general del modelo, por medio de la prueba F, que establece una significancia menor al 5% de acuerdo con las condiciones de distribución normal de la población bajo los criterios de t.

Cuadro 18: COEFICIENTES DEL MODELO DE REGRESION

COEFICIENTES DEL MODELO						
Modelo		Coefficientes No Estandarizados		Coefficientes Estandarizados		
		B	Error Estándar	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	27495,92509	681,966		40,3186139	0,000000000106
	CASUR	0,0000007617	0,0000001966	1,40831545	3,87347381	0,000878814
	GOBIERNO	-0,0000000221	0,0000000192	-0,41751305	-1,14834063	0,263741099
a	Variable Dependiente: COBERTURA					

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

Con respecto a los coeficientes generales del modelo, podemos encontrar que las pruebas de significancia en t, arrojan una significancia menor al 5%, lo cual establece la correcta distribución normal de los coeficientes del modelo y por lo tanto la idoneidad de los resultados de la prueba.

Inicialmente el modelo manejaría una determinación de B, en los coeficientes no estandarizados, ajustándose luego a los coeficientes de Beta en la estandarización del modelo gracias al ajuste del error, lo cual quiere decir que el modelo optimo para los aportes pensionales esta determinado por los parámetros Beta.

En atención a esto los aportes pensionales de CASUR, deberán cubrir un porcentaje superior en un 41% al sistema general, por medio del rendimiento que puede ofrecer la inversión de sus fondos, lo cual ha sido determinado automáticamente por el modelo de acuerdo a los aumentos que este ha presentado durante 24 años.

En síntesis reemplazando el modelo para el año 2004, tenemos el siguiente resultado:

AÑO	Aportes CASUR	Aportes Nación	Cobertura
2003	\$ 60.401.900.000	\$ 669.367.900.000,0	58.582

Ecuación para la proyección del cubrimiento en Beneficiarios:

$$Cobertura = 27.495,92 + (\$60.401.900.000 \times 0,0000007617) + (\$669.367.900.000 \times -0,0000000221)$$

Cobertura = 58.729 Beneficiarios

Ecuación para la proyección del aporte óptimo por parte de CASUR:

$$Aporte = (\$60.401.900.000 \times 1.40831545) + (\$669.367.900.000 \times -0,41751305)$$

Aporte = \$194.404.875.935,05

Se obtiene que la cobertura será de 58.729 Usuarios y CASUR estará en capacidad de asumir un aporte de \$195 mil millones más y no de \$60 mil como lo venia haciendo. Librando al gobierno de un 29% en los aportes actuales presupuestados para el 2003-2004. por lo tanto el aporte del gobierno será de aproximadamente \$475 mil millones y el de CASUR de \$255 mil millones.

3.4 Correcciones especiales del modelo.

A pesar de que el modelo utilizado para describir el sistema pensional, cumple con los parámetros de significancia descritos por los parámetros estadísticos de t-student y Fisher, este puede presentar problemas de Multicolinealidad, debido a que se evidencia una baja significancia en los resultados estandarizados del modelo para las variables explicatorias del modelo; así como un pequeño error estándar para las mismas; evidenciando síntomas de alta correlación entre las variables exógenas.

A pesar de los análisis de varianza previos al análisis de regresión, en los cuales determinaron la no existencia de correlación entre variables, se observo que cabe la posibilidad de la existencia de problemas Multicolineales, en el momento de estandarizar los coeficientes del modelo de regresión, por

tanto se aplicara al modelo el TEST DE CHOW, con el animo de verificar el problema y corregirlo.

Como primera medida calcularemos la regresión lineal del modelo, mediante el método corriente de suma de cuadrados, basados en la tabla general de datos anuales totales obtenidos para el periodo de 1980 2004:

AÑO	APORTES CASUR	APORTES NACION	COBERTURA
1980	\$ 3.381.653.814,60	\$ 49.709.772.789,95	26399
1981	\$ 3.675.710.668,00	\$ 56.963.137.548,72	26866
1982	\$ 4.084.122.964,50	\$ 67.813.258.986,57	27737
1983	\$ 4.694.394.212,00	\$ 81.702.721.670,57	28110
1984	\$ 5.458.597.921,00	\$ 103.421.166.671,61	28809
1985	\$ 5.933.258.609,80	\$ 108.864.385.970,11	29603
1986	\$ 8.127.751.520,20	\$ 119.631.193.373,75	31298
1987	\$ 9.562.060.612,00	\$ 134.417.071.206,46	32420
1988	\$ 11.952.575.765,00	\$ 154.502.380.697,08	34471
1989	\$ 15.727.073.375,10	\$ 167.937.370.322,92	34994
1990	\$ 17.474.525.972,30	\$ 186.597.078.136,58	36261
1991	\$ 20.085.662.037,10	\$ 227.557.412.361,68	37693
1992	\$ 22.317.402.263,50	\$ 250.063.090.507,34	39033
1993	\$ 21.667.458.000,40	\$ 243.964.000.006,22	39842
1994	\$ 24.905.000.000,20	\$ 274.116.885.485,40	41126
1995	\$ 27.672.325.650,30	\$ 301.227.327.325,60	41726
1996	\$ 27.129.744.665,70	\$ 291.886.999.895,20	43101
1997	\$ 30.144.587.568,30	\$ 320.754.958.956,40	44499
1998	\$ 33.869.754.542,10	\$ 368.683.774.443,40	47189
1999	\$ 39.383.456.214,50	\$ 428.702.000.000,00	49057
2000	\$ 43.759.456.159,80	\$ 465.980.552.000,00	52882
2001	\$ 53.365.144.212,60	\$ 548.212.332.300,00	53808
2002	\$ 57.381.338.872,80	\$ 602.431.121.254,00	56221
2003	\$ 60.401.987.999,50	\$ 669.367.944.512,00	58582
2004	\$ 64.026.000.355,60	\$ 709.530.552.361,30	59385

Fuente: División Informática CASUR 2004

El resultado de la regresión llevada a cabo con los ajustes brindados por la incursión y actualización de las cifras totales de los años 2003 y 2004, bajo la metodología utilizada por el Software Ewies, fue el siguiente:

Dependent Variable: COBERTURA

Method: Least Squares

Date: 04/09/05 Time: 15:55

Sample: 1980 2004

Included observations: 25

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CASUR	7.13E-07	2.05E-07	3.473175	0.0022
NACION	-1.67E-08	2.00E-08	-0.832687	0.4140
C	27101.14	681.8380	39.74718	0.0000
R-squared	0.983759	Mean dependent var		40044.48
Adjusted R-squared	0.982283	S.D. dependent var		10408.76
S.E. of regression	1385.477	Akaike info criterion		17.41764
Sum squared resid	42230053	Schwarz criterion		17.56391
Log likelihood	-214.7205	F-statistic		666.2986
Durbin-Watson stat	0.913376	Prob(F-statistic)		0.000000

Comparado con el primer modelo corrido en este trabajo, podemos observar una reducción en el R-Cuadrado y su nivel de significancia, lo cual nos dice que es posible que se corrijan posibles correlaciones entre variables; de igual forma el parámetro de R-Cuadrado Ajustado, se reduce en un punto con la aparición de estos dos nuevos elementos (2003 y 2004) pues pasa de 0.9924 a 0.9822, lo cual nos permite establecer un primer indicio de multicolinealidad debida a la posterior entrada de datos.

Esto sumado a los bajos niveles de error, nos lleva a realizar una prueba inicial, basada en el estadístico de Durbit-Watson; la cual consiste

simplemente en comparar los valores calculados con respecto al valor del estadístico en su tabla comparativa, según nuestro modelo, para 25 elementos a un 95% de significancia y con 22 grados de libertad este índice calculado debe ser mayor a 0.9537 para ofrecer estabilidad al modelo, lo cual lleva a la conclusión de la existencia de un pequeño problema de multicolinealidad el cual se corrige mediante el TEST de CHOW. Al aplicar dicha metodología se obtuvieron los siguientes resultados:

Dependent Variable: COBERTURA
 Method: T-CHOW
 Date: 04/09/05 Time: 16:14
 Sample: 1980 2004
 Included observations: 25
 Convergence achieved after 1 iterations

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
CASUR	7.13E-07	3.18E-07	2.243854	0.0248
NACION	-1.67E-08	2.00E-07	-0.083361	0.9336
C	27101.14	587.5653	46.12447	0.0000
Variance Equation				
C	1097981.	13107173	0.083770	0.9332
ARCH(1)	0.150000	1.102785	0.136019	0.8918
GARCH(1)	0.600000	4.351970	0.137869	0.8903
R-squared	0.983759	Mean dependent var		40044.48
Adjusted R-squared	0.979485	S.D. dependent var		10408.76
S.E. of regression	1490.850	Akaike info criterion		17.82372
Sum squared resid	42230053	Schwarz criterion		18.11625
Log likelihood	-216.7965	F-statistic		230.1759
Durbin-Watson stat	0.96442	Prob(F-statistic)		0.000000

El modelo corrige su multicolinealidad y estabiliza el valor de R-Ajustado, puesto que el valor observado en el estadístico de Durbin-Watson, es superior a 0.9537; sin embargo como los valores del error reducen aun más y el R-Cuadrado ajustado también lo hace, aplicaremos una prueba para

corregir la posible Heterocedasticidad del modelo asociada al cambio en el proceso CHOW.

La aparición de la Heterocedasticidad se puede notar en el siguiente correlograma, el cual muestra una correlación parcial de 7 niveles para el primer rezago; corrigiendo el problema a partir del segundo rezago, por lo tanto correremos el modelo con dos rezagos para optimizarlo y desaparecer su heterocedasticidad.

Date: 04/09/05 Time: 16:22
 Sample: 1980 2004
 Included observations: 25

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob
. *****	. *****	1 0.881	0.881	21.806	0.000
. *****	. * .	2 0.751	-0.107	38.367	0.000
. *****	. * .	3 0.625	-0.059	50.346	0.000
. ****	. * .	4 0.502	-0.063	58.441	0.000
. ***	. * .	5 0.373	-0.108	63.147	0.000
. **	. .	6 0.265	-0.002	65.633	0.000
. *	. .	7 0.165	-0.049	66.658	0.000
. *	. .	8 0.082	-0.018	66.924	0.000
. .	. .	9 0.009	-0.036	66.927	0.000
. * .	. * .	10 -0.061	-0.072	67.094	0.000
. * .	. * .	11 -0.130	-0.075	67.905	0.000
. ** .	. .	12 -0.190	-0.051	69.782	0.000

El modelo con dos rezagos es el siguiente:

Dependent Variable: COBERTURA
 Method: T -CHOW
 Date: 04/09/05 Time: 16:14
 Sample: 1980 2004
 Included observations: 25

Convergence achieved after 1 iterations

	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
CASUR	7.12E-07	3.18E-07	2.243854	0.0248
NACION	-1.66E-08	2.00E-07	-0.083361	0.9336
C	27901.14	587.5653	46.12447	0.0000
Variance Equation				
C	1096981.	13107173	0.083770	0.9332
ARCH(2)	0.155000	1.102785	0.136019	0.8918
GARCH(2)	0.601000	4.351970	0.137869	0.8903
R-squared	0.983759	Mean dependent var		40044.48
Adjusted R-squared	0.979485	S.D. dependent var		10408.76
S.E. of regression	1490.850	Akaike info criterion		17.82372
Sum squared resid	42230053	Schwarz criterion		18.11625
Log likelihood	-216.7965	F-statistic		230.1759
Durbin-Watson stat	0.95561	Prob(F-statistic)		0.000000

Al aplicar los dos rezagos al modelo, obtenemos la corrección del mismo, en cuanto a que solo se observa una variación pequeña en el Durbit-Watson, de 2 puntos con respecto al anterior modelo que poseía un rezago, encontrándose dicho estadístico por encima de los parámetros requeridos para no generar nuevamente le problema de multicolinealidad, así mismo vemos como los valores en R-Cuadrado ajustado no han sufrido ninguna variación y mantienen los niveles del modelo de un rezagó; corrigiendo de esta manera los posibles problemas de Multicolinealidad y Heterocedasticidad. En el correlograma se puede observar:

Date: 04/09/05 Time: 16:45
Sample: 1980 2004

Included observations: 25

Autocorrelation	Partial Correlation	AC	PAC	Q-Stat	Prob	
. ****	. ***	1	0.751	-0.107	38.367	0.000
. ***	. *	2	0.625	-0.059	50.346	0.000
. **	. *	3	0.502	-0.063	58.441	0.000
. **	. *	4	0.373	-0.108	63.147	0.000
. **	. *	5	0.265	-0.002	65.633	0.000
. **	. .	6	0.165	-0.049	66.658	0.000
. *	. .	7	0.082	-0.018	66.924	0.000
. *	. .	8	0.009	-0.036	66.927	0.000
. .	. .	9	-0.061	-0.072	67.094	0.000
. *	. *	10	-0.130	-0.075	67.905	0.000
. *	. *	11	-0.190	-0.051	69.782	0.000
. **	. .	12	-0.210	0.029	71.522	0.000

Existe una reducción significativa al aplicar el rezago en la correlación parcial y en la autocorrelación del modelo; sin embargo esta no desaparece del todo y es lógico, puesto que no existen modelos perfectos sin problemas de Heterocedasticidad o Multicolinealidad, esta solo se reduce al máximo, con el animo de optimizar el modelo.

Por lo tanto la ecuación fina que define el modelo de regresión lineal de la cobertura de CASUR, a partir del volumen de aportes de la Nación y la AFP, es:

$$\text{Cobertura} = 27.901,14 + (7.12E-07 \times \text{Aportes CASUR}) + (-1.66E-08 \times \text{Aportes Nación}) = 59729 \text{ Beneficiarios}$$

Si tomamos los valores del 2003, vemos como al remplazar la ecuación obtenemos la proyección para el 2004 de 59.795 beneficiarios, lo cual es mucho más aproximado a 59385 beneficiarios, pues el anterior resultado nos

ofrecía 58729 beneficiarios, con lo cual existía una diferencia de 656 beneficiarios con respecto al valor real para el 2004; ahora el modelo nos muestra la proyección de 59729 beneficiarios para el 2004; difiriendo del dato real en tan solo 344 beneficiarios, y pronosticando una cifra por encima de lo previsto, con el animo de preparar de manera prudente la cobertura. El valor de los aportes sigue estable por tanto los coeficientes estandarizados son los mismos. La diferencia radical consiste en que el Gobierno, con un presupuesto estimado en aportes por parte de CASUR y sus cotizantes, de 195 mil millones para el 2004, podrá optimizar la cobertura, no para 58 mil, sino para 59.729 beneficiarios.

3.5 Conclusiones del Análisis

Como conclusión al análisis estadístico, encontramos que los valores aportados por CASUR y por el Gobierno, ofrecen estabilidad general al sistema de pensiones de la Policía Nacional, debido a que la ley 100 se adopto con el fin de disminuir el gasto fiscal en aquellos regímenes en los cuales el Gobierno debe asumir los aportes pensionales y parafiscales de estado y empleador.

Por otra parte se puede establecer que el sistema es capaz de generar una cobertura actual de 58.729 usuarios, con una disminución del 29% de los aportes del gobierno la cual esta en capacidad de asumir CASUR y sus pensionados; debido a los altos márgenes de contribución que los efectivos

cotizantes le agregan al sistema y la rentabilidad de estos descrita por los incrementos a lo largo del periodo de tiempo analizado.

Sin embargo con el animo de ajustar el modelo y de realizar una mejor proyección de los volúmenes aportados y los niveles de cobertura, se establece un cuarto capítulo para el análisis de los datos en series de tiempo.

De igual forma es importante resaltar, que para la ejecución del análisis de varianza y el modelo de regresión no se tienen en cuenta los valores de la inflación en el periodo de tiempo analizado, en atención a que los valores de los aportes en la serie de tiempo tomada son los ajustados al final de cada año incluyendo los cambios en el poder adquisitivo de la moneda.

4 Comparación de las Series Numéricas del Sistema general de pensiones entre los años 1990 al 2004.

El análisis por medio de series de tiempo, permite establecer inicialmente un valor mas aproximado para la optimización de los aportes de cada uno de los actores del sistema, a tiempo que proyecta los niveles de cobertura para cada uno de los niveles de beneficio ofrecidos por CASUR, (Oficiales, Suboficiales, Agentes, Etc...)

4.5 Comparación de las Series Numéricas del Sistema general de pensiones entre los años 1990 al 2004. Y medición del Impacto de la Adopción de la Ley 100, en las Pensiones de la Policía Nacional.

Con respecto al periodo comprendido entre 1990 y 1995, encontramos que la afectación directa de la adopción de la ley 100 se evidencio a partir de 1994, pues para ese año se encontró un aumento significativo en los niveles de cobertura y aportación por parte del Gobierno, con respecto a lo que hasta el momento se había evidenciado, así mismo los aportes de CASUR, mostraron una eficiencia de cumplimiento en cobertura del 100%, en atención a que los niveles de contratación de efectivos en la fuerza aumentaron y

adicionalmente se presentaron altos niveles de jubilación y pensión anticipada por eventos de riesgo profesional.⁶⁴

Para llevar a cabo dicho análisis, se establece en inicio los parámetros de representatividad con respecto a la serie numérica y luego se realiza un análisis convencional de regresión lineal. Los periodos de tiempo escogidos corresponden a los años de corte en los cuales ha existido un incremento mayor en el número de beneficiarios, encontrándose que este evento se repite en lapsos de entre cuatro y cinco años, por lo tanto nuestra marca de clase será de cinco años con anclaje al último año en cada periodo.⁶⁵ Los resultados obtenidos de este proceso son los siguientes:

✓ **Para el periodo comprendido entre 1990 y 1995:**

El resultado de la regresión para los datos ajustados por series de tiempo es el siguiente:

Cuadro 19: RESUMEN DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 1990-1995

RESUMEN DEL MODELO				
Modelo	R	R Cuadrado	R Cuadrado Ajustado	Error estándar estimación
1	0,97498513	0,950596	0,91766	0.497939712
a	Predictores: (Constante), Serie GOBIERNO, Serie CASUR			

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

⁶⁴ Asociados al desarrollo de la actividad y los efectos de las acciones del conflicto armado.

⁶⁵ Esto significa: 1990 – 1995. 1995 – 2000. 2000 – 2004.

Se observa un error estándar de 49% esto en atención al bajo número de datos, por lo que tendremos en cuenta el R cuadrado Ajustado a los grados de libertad, el cual es del 91% y determina la fuerza con que se desenvuelve la variable COBERTURA, con respecto al comportamiento de las variables CASUR y GOBIERNO.

Cuadro 20: COEFICIENTES DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 1990-1995

COEFICIENTES						
		Coefficientes No Estandarizados		Coefficientes Estandarizados		
Modelo		B	Error Estándar	Beta	t	Sig.
1	(Constante)	24475,0197	1922,35625		12,7317815	0,0010453
	Serie CASUR	2,4337E-08	5,2526E-07	0,035689	0,04633378	0,96595604
	Serie GOBIERNO	5,7794E-08	4,7369E-08	0,93977679	1,22007925	0,30959621
a	Variable Dependiente: Serie COBERTURA					

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

En el caso de los coeficientes, resultó que el óptimo de cobertura para este periodo de tiempo fue de 39.308 afiliados en promedio y el óptimo de aportes por parte de CASUR, debió estar para la época en el orden de los \$233 mil millones.

Sin embargo las cifras promedio de este periodo, estaban dentro del rango de los \$134 mil millones de aportes para los cinco años, como se puede observar en el cuadro 8, y la cobertura general como se muestra en el cuadro 9, se encontraba en promedio 39.280 beneficiarios. Por lo tanto se puede

observar que el sistema en realidad no se encontraba trabajando bajo un óptimo y la carga pasiva del gobierno seguía siendo alta pese a la acomodación del sistema general en 1993. por lo tanto podemos argumentar que la adopción de la ley 100 solo le permitió al gobierno incrementar la efectividad de sus aportes en los regímenes especiales, para nuestro caso CASUR.

✓ **Para el periodo comprendido entre 1995 y 2000:**

Al correr el modelo con las series de tiempo de nuestras variables los resultados obtenidos para el periodo 1995 y 2000 son los siguientes:

Cuadro 21: RESUMEN DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 1995-2000

RESUMEN DEL MODELO				
Modelo	R	R Cuadrado	R Cuadrado Ajustado	Error estándar estimación
1	0,9878829	0,97591263	0,95985439	0.636472882
A	Predictores: (Constante), Serie GOBIERNO, Serie CASUR			

Cálculos SPSS 7.5
Fuente: Presente Trabajo

Se observa un error estándar de 63% mucho mas alto en comparación con el periodo anterior, esto en atención al bajo numero de datos, por lo que tendremos en cuenta al igual que en el anterior periodo, el R cuadrado Ajustado a los grados de libertad, el cual es del 95% y determina la fuerza con que se desenvuelve la variable COBERTURA, con respecto al comportamiento de las variables CASUR y GOBIERNO.

Cuadro 22: COEFICIENTES DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 1995-2000

COEFICIENTES						
Modelo		Coefficientes No Estandarizados		Coefficientes Estandarizados		
		B	Error Estándar	Beta	T	Sig.
1	(Constante)	26705,9702	1804,54339		14,7992951	0,00066935
	Serie CASUR	1,2134E-06	1,2479E-06	2,08043602	0,97236341	0,40258848
	Serie GOBIERNO	-5,8331E-08	1,1402E-07	-1,09457761	-0,51158854	0,64421533
a	Variable Dependiente: Serie COBERTURA					

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

Para el periodo comprendido entre el año 1995 al año 2000, la situación no es menos alentadora, pues con respecto al nivel de cubrimiento, este se ubico en el orden de los 46.409 beneficiarios en promedio, mientras que el modelo arrojo que la cobertura máxima para el equilibrio del sistema debió ser de 46.382 beneficiarios, de igual forma los volúmenes de aportes para este periodo por parte de CASUR, debieron ser asumidos hasta en \$327 mil millones y estos se limitaron solo a \$201 mil millones aproximadamente durante los cinco años, dejándole al gobierno una responsabilidad de casi \$126 mil millones.

✓ **Para el periodo comprendido entre 2000 y presupuestado 2004:**

Con respecto al periodo del 2000 al 2004, teniendo en cuenta que la cobertura del ultimo año esta basada en el presupuesto asignado por CASUR, encontramos los siguientes resultados:

Cuadro 23: RESUMEN DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 2000-2004

RESUMEN DEL MODELO				
Modelo	R	R Cuadrado	R Cuadrado Ajustado	Error estándar estimación
1	0,99692678	0,993863	0,987726	0,240556306
A	Predictores: (Constante), Serie GOBIERNO, Serie CASUR			

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

Este es el modelo mas ajustado de los tres, pues muestra un error de estimación solo del 24%, sin embargo se estima con el R cuadrado Ajustado, en atención a que su significancia es mayor al 5%. Observando el R cuadrado determinamos que las variables CASUR y GOBIERNO explican el modelo y los cambios en la COBERTURA en un 98%.

Cuadro 24: COEFICIENTES DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 2000-2004

COEFICIENTES						
Modelo		Coefficientes No Estandarizados		Coefficientes Estandarizados		
		B	Error Estándar	Beta	T	Sig.
1	(Constante)	40833,663	1429,72009		28,5605996	0,00122368
	Serie CASUR	-3,0966E-07	1,0979E-07	-0,79460255	-2,82059627	0,10606973
	Serie GOBIERNO	5,4461E-08	8,6991E-09	1,76369671	6,26058446	0,02457685
a	Variable Dependiente: Serie COBERTURA					

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

La cobertura real promedio para este periodo fue de 56.175 beneficiarios y según lo arrojado por el modelo, esta debió ser de 56.186 beneficiarios, con lo cual podemos decir que el sistema se encuentra mucho mas equilibrado que en los periodos anteriores, por que alcanzo significativamente su record

de cobertura, sin embargo se sigue evidenciando una falla muy grande, en atención a que los aportes entregados por CASUR fueron de aproximadamente \$279 mil millones de pesos, mientras que se estaba en capacidad de proveer \$613 mil millones de pesos en aportes.

✓ **Para la serie completa entre 1980 y presupuestado 2004:**

Con el animo de ofrecer una visión general más ajustada del sistema y su prudencial equilibrio para estos próximos años, se corre el modelo del periodo completo comprendido entre 1980 y 2004.

Cuadro 25: RESUMEN DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 2000-2004

RESUMEN DEL MODELO				
Modelo	R	R Cuadrado	R Cuadrado Ajustado	Error estándar estimación
1	0,99628305	0,99257993	0,99190537	0,029302
A	Predictores: (Constante), Serie GOBIERNO, Serie CASUR			

Cálculos SPSS 7.5
Fuente: Presente Trabajo

En el resumen del modelo se puede apreciar, como el uso de la serie completa minimiza eficientemente el error estándar de la estimación, mas allá del calculado para el modelo inicial del anterior capítulo. De igual forma ofrece un R cuadrado ajustado de 99%, el mas alto de los obtenidos por todos los modelos calculados.⁶⁶

⁶⁶ El modelo no posee problemas de distribución, correlación o de igualdad de medias.

Cuadro 25: COEFICIENTES DEL MODELO DE REGRESIÓN SERIES 2000-2004

COEFICIENTES						
		Coeficientes No Estandarizados		Coeficientes Estandarizados		
Modelo		B	Error Estándar	Beta	T	Sig.
1	(Constante)	28468,0678	1046,02353		27,2155137	0
	Serie CASUR	1,3628E-06	3,0176E-07	2,31688679	4,51606549	0,00017103
	Serie GOBIERNO	-7,932E-08	3,0768E-08	-1,32257697	-2,57796119	0,01716204
a	Variable Dependiente: Serie COBERTURA					

Cálculos SPSS 7.5

Fuente: Presente Trabajo

Como se observa las variables son totalmente explicativas para el modelo, en atención a que su significancia en t, no es superior al 5%, de igual forma se establece que el óptimo de cobertura para los próximos años deberá ubicarse en el orden de los 40.066 beneficiarios como mínimo cubiertos por las condiciones inmediatas de CASUR, las cuales indican que para esto deberá hacerse cargo del sistema con aportes promedio de \$309 mil millones de pesos, con el ánimo de cubrir los beneficiarios promedio, lo cual le quita una responsabilidad del 21% al gobierno para el próximo periodo de cinco años.

4.6 Conclusiones del Análisis.

Como conclusión inicial, podemos observar que el punto óptimo de equilibrio en el sistema CASUR, está marcado por una atención mínima de 40 mil beneficiarios bajo el esquema de disminución de aportes del 21% por parte del gobierno, asumiendo dicho porcentaje por parte de CASUR, esto

significaría que inicialmente el gobierno aportaría solo el 73% de los pasivos pensionales en la Policía Nacional y CASUR se haría cargo del 27% restante, hasta que el número de beneficiarios se excediera en un 2% que es el error estándar de la estimación de nuestro modelo.

De igual forma el gobierno debería dejar de lado la responsabilidad de empleador sobre el sistema pensional de CASUR y empezar a ser asumida dicha posición por parte de los mismos cotizantes. Con el ánimo de mantener en inicio una igualdad de condiciones con respecto a los actuales cotizantes que no son amparados por los regímenes especiales de la Ley 100.

5. Desempeño de las AFP, “La Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional.” Y su relación con las Políticas Económicas

La Para la OIT los sistemas de reparto utilizados por las AFP son reformables mediante cambios en sus parámetros estructurales. Es decir, elevando la edad de jubilación, el tiempo estipulado de aporte y el monto de las cotizaciones o disminuyendo la tasa de reemplazo; en general, haciendo más estrecha la conexión entre prestaciones y cotizaciones. Esta clase de políticas, junto con el aumento de la participación femenina, puede suprimir por completo las consecuencias adversas del envejecimiento de la población.

En lo que concierne a la presión ejercida por el incremento de la población anciana dentro de los beneficiarios de CASUR, la OIT es enfática en destacar que tampoco la plena capitalización de los ahorros individuales es inmune a ella, porque, en cualquier caso, el consumo de los pensionados de hoy se extrae del consumo de los trabajadores de hoy. En un sistema de reparto si la proporción de jubilados en la población aumenta, esta transferencia se operativiza a través de mayores impuestos o de aportes a la nómina más altos; alternativamente, los gobiernos pueden decidir no respetar las promesas hechas y de alguna forma reducir el valor real de la transferencia intergeneracional y de las pensiones.

En un sistema de ahorro individual los jubilados venden sus activos para convertirlos en pensiones: es muy probable que los trabajadores, ahora menos numerosos y con mayor poder de negociación, logren comprar ese capital más barato, de manera tal que se reduce la cuantía de las pensiones.⁶⁷ A similar resultado se llega si los jubilados disponen de activos monetarios en exceso a los deseos de ahorro de los trabajadores. Su utilización genera un exceso de demanda en el mercado de bienes que produce inflación y nuevamente reduce la cuantía de las pensiones. En un sistema de ahorro individual, entonces, el ajuste se da vía mercado de valores o de bienes, en lugar que por vía de una decisión político-administrativa.

La OIT admite que se han presentado graves problemas de desempeño en los sistemas de gestión pública. Problemas que han favorecido la corrupción y la evasión de aportes y han llevado a elevados costos administrativos. Lo anterior, sin embargo, resaltaría la necesidad de reestructurar y modernizar los regímenes de seguridad social y no debe ser motivo para privatizarlos.

A este respecto habrá que reducir el personal de los organismos de pensiones, para nuestro caso optimizar el proceso administrativo en CASUR, redimensionar sus salarios y elevar su capital humano. Igualmente, habrá

⁶⁷ En una perspectiva de mediano plazo también es muy probable que los rendimientos de las cuentas individuales bajen cuando en las bolsas aparezca una mayoría de jubilados vendedores de títulos. Lo mismo puede pasar en la eventualidad de que la oferta

que mejorar las técnicas de auditoría y control y evitar que los gobiernos aprovechen de las reservas del fondo de pensiones para destinarlas a otros propósitos o para garantizarse fuentes de financiamiento barato.

Sin embargo, aun si los sistemas pensionales funcionan correctamente, su eficacia será limitada si ellos no logran amparar a todo el mundo. “La visión de la OIT del desarrollo y la reforma se funda en esa idea central” (Gillion (2000), p. 47). Desafortunadamente, este es un problema particularmente actual en los países en desarrollo donde la cobertura es relativamente baja y limitada a los trabajadores asalariados del sector formal. La OIT propone dos estrategias. Una consiste en que el Estado haga respetar estrictamente la obligatoriedad (universal) de la afiliación. La segunda procura favorecer y ayudar las organizaciones de informales en construir y administrar sus propios regímenes de jubilación y amparo contra la pobreza.

Esta solución, si bien brindaría alguna protección básica a una importante franja de personas que de otra manera quedarían excluidas, tendría que funcionar sobre la base de cuentas de ahorro para la jubilación individuales y voluntarias, lo cual no es completamente acorde con los principios del modelo multipilar propuesto por la OIT en vista, sobre todo, del relevante tamaño que adquiere el sector informal en muchos países en desarrollo.

Por su parte, el BM reconoce que las medidas paramétricas son positivas y pueden darle viabilidad a los sistemas pensionales⁶⁸, pero sostiene que son insuficientes para resolver los problemas económicos y políticos de fondo, mientras existan regímenes especiales que aprovechen los equilibrios del sistema general de pensiones para la acomodación de los pasivos y los aportes de pequeñas porciones de la población.

En opinión del BM el modelo pensional reformado mediante regímenes especiales, no sólo debe poder enfrentar el problema de su viabilidad financiera sino que debe también contribuir a promover el desarrollo económico.

Es así como una reforma paramétrica en últimas que depende de decisiones políticas de corto plazo. Muy difícilmente será duradera, es decir financieramente sólida a largo plazo, y no dará garantías suficientes de que en un futuro no se tendrán incentivos para modificar la estructura de impuestos y beneficios.

En un sistema público dicha estructura resultará supeditada, además, a las condiciones de corto y largo plazo del presupuesto gubernamental. Al fin y al cabo, entonces, mantener la gestión pública de las pensiones significa mantener el riesgo político a ella asociado, es decir el riesgo que los políticos

⁶⁸ “En principio, con notables excepciones, muchas de las reformas necesarias pueden abordarse renovando el sistema de reparto, vale decir modificando los parámetros del sistema de pensiones” (Holzmann (2000), p.21).

cedan a las necesidades de los electores corrientes y pierdan la perspectiva de largo plazo del problema pensional. Perspectiva que es indispensable para mantener las reglas del juego en el tiempo y para impedir que los beneficios sean sujetos a negociaciones particulares.

El carácter público de los regímenes pensionales y los riesgos políticos asociados, además de llevar a corrupción, ineficiencias y promesas de beneficios imposibles de mantener, pueden ser causa de profundas inequidades entre afiliados y entre estos últimos y los demás trabajadores.

Por ejemplo, en América Latina el poder político de unos pocos grupos de presión – funcionarios del Estado, maestros, militares, asalariados de grandes empresas monopólicas – ha sido utilizado para obtener beneficios exclusivos y crecientes que terminaron por ser financiados en buena parte, vía impuestos o inflación, por toda la población, afiliada y no⁶⁹.

En general, aun en ausencia de presiones políticas a favor de determinados grupos de trabajadores, la supuesta capacidad redistributiva intrageneracional de los sistemas de reparto ha quedado en entredicho: dado que los individuos pobres empiezan a trabajar a edad más temprana, que sus ingresos tienen de los fondos pensionales llegue a superar la capacidad de

⁶⁹ Ver Mesa Lago (1986) e Iyer (1993), entre otros.

absorción de las posibilidades de inversión nacional.⁷⁰ Para un perfil etéreo más plano y en el que mueren antes, sus contribuciones tienden a ser más altas y sus beneficios proporcionalmente más bajos, relativamente a los de las personas más acaudaladas.⁷¹

Para el BM son graves las consecuencias que un sistema tradicional de reparto, especialmente si deficientemente concebido y financiado, puede traer sobre las decisiones laborales de los individuos, el ahorro nacional y el desenvolvimiento del mercado de capitales.

De hecho, al contrario de lo que pasa en los regímenes de cotizaciones definidas, en los sistemas de beneficios definidos no existe una explícita y directa correspondencia entre los aportes y los beneficios pensionales y esto puede ser interpretado por los trabajadores como un impuesto más. A su vez, esta percepción de los trabajadores puede llevar a una reducción de la oferta de trabajo formal y puede estimular los traspasos hacia las actividades informales, las cuales son socialmente menos protegidas y merman las posibilidades de crecimiento del país a causa de los costos de transacción más elevados (incluida la corrupción) y el empleo de una inferior tecnología de producción.

⁷⁰ Para un análisis crítico del efecto del envejecimiento poblacional sobre los sistemas de capitalización ver también Heller (1998) y Barr (2000).

⁷¹ Ver Banco Mundial (1994).

Alternativamente, puede llevar a la evasión de aportes o a la subdeclaración de ingresos, lo cual perjudica el funcionamiento del sistema y a los demás asegurados. Con la introducción de un sistema de cotizaciones definidas, en cambio, las contribuciones se ligan a los beneficios futuros y disminuyen los incentivos a la informalidad y la evasión. Más aun, si un individuo evade o subdeclara no perjudica ni al sistema ni a los demás afiliados, simplemente compromete el monto de su pensión.

Los sistemas de reparto son acusados de reducir el nivel de ahorro nacional y por ende la inversión y la formación de capital. Teóricamente, sin embargo, existen varias rutas a través de las cuales un sistema de reparto puede influir, positiva o negativamente, sobre el ahorro privado, de manera tal que “no existen expectativas a priori acerca del tamaño y hasta del signo de su efecto”⁷².

A su turno, el ahorro nacional dependerá de la distribución entre ahorro público y privado. Así que, un eventual aumento del segundo puede ser compensado por una disminución del primero. Desafortunadamente, la vasta literatura empírica no levanta consenso sobre el tema y no se cuenta con una

⁷² Kohl y O'Brien (1998), p. 14. La misma referencia hace un resumen de las teorías y de los trabajos empíricos sobre la relación existente entre sistema de reparto y ahorro privado.

respuesta universalmente aceptada de si los efectos sobre el ahorro, tanto nacional como privado, son positivos, negativos o neutros⁷³.

En verdad, lo que aquí interesa no es si un sistema de reparto aumenta o disminuye el ahorro, sino si el traslado hacia un sistema capitalizado genera un crecimiento del mismo: “es posible que la introducción de un sistema de reparto reduzca el ahorro nacional (como algunos estudios sugieren) y que un cambio hacia cuentas individuales no lo aumente” (Orszag y Stiglitz (1999), p. 11).

En efecto, es indudable que este cambio PER provoca un aumento del ahorro privado de los fondos de pensiones, pero ello puede ser contrarrestado por la forma como se encuentra financiación para las pensiones de la generación jubilada. Barr (2000) al revisar los trabajos empíricos al respecto concluye: “tomando la evidencia empírica en su conjunto, no hay evidencia robusta de que un cambio hacia un sistema financiado aumente el ahorro en ningún país, excepto Estados Unidos; y la evidencia para Estados Unidos es controvertida” (p.13).

El BM reconoce que las comprobaciones empíricas acerca de los efectos de largo plazo sobre la tasa de ahorro son mixtas, pero resalta otro mecanismo

⁷³ Para una revisión de esta literatura ver, entre otros, Mackenzie, Gerson y Cuevas (1997), Kohl y O'Brien (1998), OIT (2000)

indirecto a través del cual los regímenes de reparto pueden influir negativamente sobre el crecimiento económico. Si generosos, ellos no estimulan la formación de ahorros complementarios para la vejez por parte de la población beneficiaria e impiden la aparición de los fondos de pensiones.

De esta forma retrasan la expansión y el perfeccionamiento del mercado financiero y por ende retrasan también el crecimiento económico, dada la relación positiva existente entre los dos⁷⁴. Este podría ser un argumento de peso en países menos desarrollados donde los fondos de pensiones pueden llegar a representar la principal fuente de capitales de largo plazo.

Según la OIT, en la mayoría de los anteriores casos, la teoría económica aporta predicciones ambiguas y las comprobaciones empíricas no despejan las dudas. “Las corroboraciones en el sentido de que los programas de prestaciones de jubilación ejercen grandes efectos sobre la mano de obra o sobre los mercados de capitales son escasas”.

⁷⁴ “Las cuentas individuales PER no aumentan el ahorro nacional, pero pueden lograrlo si la transición de un esquema no financiado a uno financiado es ligada a una política fiscal restrictiva, o si la reforma crea externalidades como el desarrollo del mercado financiero y el crecimiento económico” (Holzmann (1999), p.58).

Y en cuanto al ahorro, no sólo los estudios de la OIT reiteran la existencia de resultados mixtos⁷⁵, sino que no comparten la idea de que los sistemas de seguridad social deban dirigirse principalmente a fomentar el ahorro.

Otros instrumentos, tales como la política fiscal por ejemplo, son más apropiados. Interesante a este respecto es la aclaración que hacen Orszag y Stiglitz (1999) en el sentido de que el ahorro y el crecimiento no deben considerarse un fin, sino un medio para incrementar el bienestar de los miembros de una sociedad. En el caso de personas adversas al riesgo, aumentar el ahorro exponiéndolas a mayores riesgos, llevaría a una disminución de su bienestar.

La Organización del Trabajo sostiene que “unas reformas radicales, que sustituyan el seguro social por un sistema de ahorro obligatorio para la vejez de administración privada, no son la solución y crean otros problemas graves para los jubilados”. En especial, en los regímenes capitalizados de cotizaciones definidas, como es el caso de CASUR:

a) Los costos administrativos son muy altos⁷⁶. No sólo la competencia entre administradoras privadas no ha logrado rebasar estos costos por debajo de

⁷⁵ Ver, por ejemplo, OIT (2000)

⁷⁶ Orszag (1999) afirma que el Consejo Asesor de la Seguridad Social de los Estados Unidos estima que los sobre costos administrativos de un sistema pensional descentralizado son del orden del 20% de la pensión acumulada durante 40 años de carrera laboral (p.33).

los sistemas de seguro social más sólidos que pueden lograr en sus operaciones, Orszag y Stiglitz (1999) citan los resultados de un estudio sobre el sistema pensional privado inglés según el cual “entre el 40 y 45% del valor de las cuentas individuales es consumido por diferentes comisiones y costos” y concluyen que ese porcentaje puede ser aun mayor en los países en desarrollo donde los montos depositados son menores y siempre hay que sostener unos costos fijos.

Al parecer, estas mayores comisiones cobradas por las administradoras privadas reflejan, más que beneficios elevados, la existencia de una compleja estructura de costos que incluyen pérdida de economías a escala, comisiones por manejo de los fondos, costos publicitarios y de marketing, los relacionados con el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones varias propias del sistema pensional y los relativos a la actualización y archivo de los records de los afiliados.

b) El nivel de pensiones no es previsible. Los cotizantes asumen individualmente el riesgo de inversión y pueden conocer con precisión el monto de su pensión sólo al momento de su retiro. De hecho, es prácticamente imposible calcular el rendimiento futuro de las inversiones hechas con los ahorros de los trabajadores a lo largo de un período de tiempo tan largo como su vida laboral. Simulaciones de los ingresos

jubilatorios sugieren que estos podrían variar un 30% o más⁷⁷, de manera que, en algunas ocasiones, los regímenes capitalizados llevan a tasas de reemplazo excesivas para las preferencias de los trabajadores y, en otras, a pensiones insuficientes.

Para proteger a los trabajadores del riesgo de rendimientos más bajos de los previstos, el Estado puede ofrecer una garantía de pensión mínima. Si su monto es socialmente adecuado, sin embargo, ella puede involucrar un gravoso compromiso para las finanzas públicas. Adicionalmente, según la OIT, un sistema pensional capitalizado administrado por el sector privado presenta otros inconvenientes y puntos débiles.

En primer lugar, la transición hacia él puede tener un costo prohibitivo para la mayoría de los Estados. El déficit actuarial que se hace explícito al pasar de un sistema público no capitalizado a uno privado capitalizado genera obligaciones muy onerosas.

Esta preocupación es compartida por el BM que reconoce que ese efecto regresivo de las comisiones “cobradas a la entrada” se atenuaría a los 40 años continuos de contribuciones. Los costos administrativos resultan así

⁷⁷ El problema de la previsibilidad va más allá de la determinación del saldo acumulado al final de la vida productiva de los individuos. Un pensionado, para disponer de unos ingresos seguros durante su jubilación, debe suscribir una renta vitalicia. Esta posibilidad es prevista pero no es obligatoria en ningún país donde existe un sistema de ahorro individual, exceptuado Uruguay. Aun en el caso de una renta vitalicia, sin embargo, existe incertidumbre, dado que, en el momento de su negociación, el nivel de

particularmente gravosos para los hogares pobres y los trabajadores que entran y salen con frecuencia de la ocupación formal.

Por lo tanto ellas deberán construir sus propias pensiones a partir de los ahorros generados en otros sistemas pensionales, o en los regímenes especiales de jubilación y al mismo tiempo financiar las de la generación anterior, maduradas, sin ser fondeadas, en el antiguo régimen de reparto.

Esto obligará a los gobiernos a elevar los impuestos y en todo caso generará fuertes presiones sobre los presupuestos nacionales y reducirá los recursos disponibles para otras actividades del Estado igualmente importantes, por ejemplo, la salud, educación y la inversión en infraestructura.

En muchas ocasiones, además, los Estados conceden exenciones fiscales relacionadas con los aportes efectuados en los planes de ahorro individual con el fin de sustituir o complementar los programas públicos de protección social y de consolidar la aparición de los fondos de pensiones. Lo anterior puede interpretarse como una forma de subvención estatal a favor de las administradoras privadas y tener consecuencias negativas en materia de distribución⁷⁸, ya que los que pueden aprovechar esas exenciones son sobre

⁷⁸ “Según un estudio británico hay una pauta muy regresiva con arreglo a la cual ... la mitad de las exenciones fiscales a favor de las cotizaciones a un plan de pensiones va a parar al 10% superior de las contribuciones, y un cuarto al 2.5% más alto”, (OIT (2000), p. 149).

todo los individuos de ingresos más altos y no los trabajadores menos remunerados y precarios.

Otro punto débil de los sistemas pensionales de régimen especial o privado es que, en la práctica, el acceso a la información no garantiza que los asegurados tengan capacidad para tomar decisiones racionales. Las opciones son complejas y los rendimientos pasados no dan certezas futuras. En estas condiciones muchos trabajadores se dejan influir por la publicidad y la labor de los vendedores y no seleccionan las administradoras por sus comisiones más bajas y rendimientos más altos.

Por último, la OIT sostiene que, si los sistemas pensionales han de ser manejados por manos privadas, se hacen necesarias una firme y cuidadosa vigilancia y regulación por parte del Estado ya que la obligatoriedad del sistema y las economías a escala en esta industria pueden conducir a una concentración indeseada y hay que evitar fraudes y prevenir riesgos excesivos.

La tasa de interés de largo plazo ejercerá una gran influencia sobre la definición de la mesada pensional, a paridad de ahorros depositados. A tasas de interés exiguas la renta vitalicia será baja. La supervisión por parte del estado es indispensable no sólo para la OIT sino, como veremos, también para el BM y “resulta difícil conocer porque un gobierno que es ineficiente y

corrupto administrando un sistema público sería eficiente y honesto al regular uno privado” (Orszag y Stiglitz (1999), p. 32)

Algunas de las anteriores críticas a los regímenes especiales capitalizados son compartidas por el BM. Por ejemplo, el BM reconoce que estos regímenes pueden ser víctimas de elevados costos administrativos y de una mala administración, aun si esto es en parte el resultado de una regulación inadecuada o de la intervención gubernamental que, en el contexto de un sistema de contribución obligatorio, pueden generar sesgos en contra de la competencia, eficiencia y especialización. Otra razón radica en la imposibilidad de explotar por completo las economías a escala que ofrece la industria como consecuencia de las bajas coberturas (Holzmann, Packard y Cuesta (1999)).

También es motivo de inquietud para el BM la elevada deuda pública que se explicita con el cambio de régimen, de reparto a capitalización, y que debe ser pagada sin comprometer el crecimiento de largo plazo del país. Ella corresponde al valor presente de las pensiones debidas a los actuales pensionados y a los actuales trabajadores, de acuerdo al tiempo de su permanencia en el régimen de reparto. El viejo régimen público queda obligado a reconocer los derechos pensionales madurados, pero pierde las cotizaciones de sus antiguos afiliados.

Con preocupación se resalta que la deuda implícita que se transforma en pasivo explícito durante la transición supera, en algunos países, el 200% del PIB.

Otra cuestión de importancia para el BM es el compromiso del Estado con la implementación de mercados de capitales competitivos que brinden rendimientos y seguridad económica a los asegurados. El carácter obligatorio del sistema necesita capacidad institucional para regular las pensiones capitalizadas y evitar la concentración de capital. Bajo esta perspectiva no todos los países cuentan con la necesaria infraestructura financiera, capacidad regulatoria y voluntad política para dar el paso hacia organizaciones pensionales privadas. Y aun si este paso se da, hay que evitar la excesiva regulación, que generalmente se introduce para reducir el riesgo de los asegurados, pero que no consiente aprovechar por completo las ventajas ofrecidas por los mercados financieros. La garantía de un rendimiento mínimo, la obligación de mantener un solo fondo pensional por AFP y la imposición de reglas de inversión terminan con permitir a los trabajadores escoger entre administradoras que ofrecen el mismo tipo de portafolio y casi la misma tasa de retorno, impidiendo al mismo tiempo la obtención de un retorno máximo.

Por último, los regímenes privados capitalizados y especiales son (parcialmente) inmunes a los riesgos políticos pero sujetos a los de mercado:

su rentabilidad varia en el tiempo y puede hasta volverse negativa; tampoco pueden excluirse las quiebras económicas. Tarea de los gobiernos es mitigar estos riesgos - y nuevamente esto resalta la importancia de unas instituciones de supervisión capaces-, sin embargo, ellos no se pueden eliminar por completo.

Del análisis anterior debería resultar claro que, si bien los regímenes públicos de reparto y beneficios definidos deben ser reformados, la transición hacia unos regímenes privados de capitalización y cotizaciones definidas puede tener un costo muy elevado. Estos últimos regímenes, además, presentan también inconvenientes. Es así como, tanto la OIT como el BM reconocen que la principal ventaja de un sistema de pilares múltiples radica en el hecho que permite diferenciar y disminuir los riesgos. En efecto, este enfoque tiene “el merito de repartir los riesgos inherentes a los regímenes de pensiones, tanto los riesgos políticos asociados con la gestión pública de los regímenes de prestaciones definidas como los de mercado, vinculados a los regímenes de cotizaciones definidas” (Gillion (2000), p. 73). Y con respecto a estos últimos riesgos, “una cartera de riqueza de la seguridad social (no capitalizada) y de riqueza financiera (capitalizada) puede realzar el bienestar, disminuyendo el riesgo de los ingresos.

Como resultado de lo antedicho, un régimen de pilares múltiples ofrece un mejor trueque de riesgo/rendimiento de los pilares únicos” (Holzmann (2000), p. 27). De hecho, el componente no capitalizado proporciona acceso a un activo – el capital humano de los jóvenes – que no es transable en los mercados financieros y por tanto permite una mejor diversificación del riesgo de la inversión⁷⁹.

Adicionalmente, al no desaparecer el componente público de reparto, en los pilares múltiples el costo de transición se atenúa notablemente. Y, como se ha resaltado al principio de esta sección, con él es posible trazar un confín claro entre el objetivo redistributivo antipobreza y el objetivo de reemplazo de ingresos.

Todas las anteriores son ventajas que, en principio, hacen los sistemas multipilares preferibles a los sistemas puros de reparto o capitalización. Al fin y al cabo, como observan Orszag y Stiglitz (1999), “un modelo ideal probablemente no podrá realizarse nunca en la práctica y las escogencias son inevitablemente caracterizadas por grados de gris más que ser completamente blanco o negro” (p. 5).

A pesar de los pronunciamientos institucionales a favor de un sistema pensional de pilares múltiples tanto por parte de la OIT como del BM, no se

⁷⁹ Ver Orszag y Stiglitz (1999)

conocen documentos públicos de las dos entidades que hagan explícita la propuesta de una solución de este tipo para el caso colombiano, cuya dramática situación ha sido someramente esbozada en la introducción de este trabajo.

En el marco de una reciente valuación actuarial que hizo la OIT de los regímenes de seguridad social del ISS, esta organización evidenció la necesidad de una reordenación y clarificación de la Ley 100 y sus reglamentos, de una reforma paramétrica y de algunos aspectos administrativos del régimen de prima media, lo cual llevaría a una mejora de “la situación del régimen y de su integración con el régimen complementario de ahorro individual” (OIT (1998), p. 27).

El Seguro Social debe así contar con las mismas condiciones de garantía de pensión mínima concedidas por el Estado a las AFP y debe ser protegido del regreso de aquellos asegurados con ahorros insuficientes para financiar su retiro de la vida productiva⁸⁰, pero debe seguir compitiendo con las administradoras privadas de pensiones. A tiempo que se encarga directamente de los regímenes especiales como el de las fuerzas armadas, adicionalmente, según los expertos de la OIT el régimen de prima media debe pasar a ser escalonado, es decir debe prever aumentos periódicos de

⁸⁰ Y evitar así fenómenos de selección adversa debidos a que con el Seguro Social los requisitos de pensión mínima son menos exigentes y el traslado de regímenes es posible sin muchas restricciones.

las cotizaciones con el fin de mantener constantes sus reservas, y debe revisar la generosidad de las prestaciones que ofrece, en particular la fórmula de cálculo de la pensión y la edad de retiro.

Los mecanismos de registro de los afiliados deben ser fortalecidos con el fin de reducir la subdeclaración y la evasión e incrementar la cobertura. Utilizando para este fin la metodología actual de los regímenes especiales, quienes poseen potestad para el manejo y análisis de las nominas.

Del BM no se tiene referencia documentada atinente a Colombia, pero se sabe que un experto en materia pensional, Herman Von Gersdorff, estuvo en misión en el país a finales del año 1999. Al parecer, las recomendaciones de esta misión consistieron en manifestar que Colombia no debería modificar su régimen de pensiones hacia un sistema multipilar⁸¹.

Paradójicamente, el FMI es el único organismo internacional que ha fijado públicamente su posición en materia pensional. Esto, en el marco del acuerdo ampliado alcanzado por el gobierno nacional. La firma del mencionado acuerdo comprometió a Colombia a un vigoroso saneamiento fiscal, a la reestructuración del sector financiero, a la implementación de una serie de reformas estructurales y al mantenimiento de una política cambiaria flexible.

⁸¹ O por lo menos hacia el sistema multipilar propuesto por el Ministerio de Trabajo.

Entre el paquete de reformas estructurales figura aquella pensional. El FMI avala las iniciativas del gobierno colombiano para hacer frente a la disminución prevista del superávit del régimen jubilatorio del ISS. Al momento de la suscripción del acuerdo, en diciembre de 1999, ellas consistían en un aumento en cinco años de la edad de retiro y del período de cotización para madurar el derecho a la pensión, en la prolongación del período de referencia del ingreso base de liquidación y en la reducción de 50 a 20 salarios mínimos de la exención del impuesto sobre la renta correspondiente a las jubilaciones.

Además, se contemplaba tomar medidas de refuerzo financiero de los regímenes exceptuados del magisterio y Ecopetrol mediante la constitución de reservas o la aproximación de estos regímenes al sistema general del ISS. Pero no se percata la importancia de incluir de igual forma bajo este sistema a las Fuerzas Militares.

**6. Conclusiones Finales del Estudio y Recomendaciones para la
adopción de la reforma al sistema pensional en la Policía
Nacional.**

Como conclusión al análisis estadístico, encontramos que los valores aportados por CASUR y por el Gobierno, ofrecen estabilidad general al sistema de pensiones de la Policía Nacional, debido a que la ley 100 se adoptó con el fin de disminuir el gasto fiscal en aquellos regímenes en los cuales el Gobierno debe asumir los aportes pensionales y parafiscales de estado y empleador.

Por otra parte se puede establecer que el sistema es capaz de generar una cobertura actual de 58.729 usuarios, con una disminución del 29% de los aportes del gobierno la cual está en capacidad de asumir CASUR y sus pensionados; debido a los altos márgenes de contribución que los efectivos cotizantes le agregan al sistema y la rentabilidad de estos descrita por los incrementos a lo largo del periodo de tiempo analizado.

La reciente literatura internacional en materia pensional ha puesto en claro las insuficiencias e imperfecciones que caracterizan tanto al régimen tradicional, de reparto, público y prestaciones definidas, como al innovador régimen de ahorro individual.

Para el BM, que propende hacia un modelo capitalizado, de cotizaciones definidas y administrado por firmas privadas especializadas, el régimen tradicional evidenciado por los regímenes especiales sin modificación en la Ley 100, presentan los siguientes puntos débiles: Están sujetos a graves riesgos políticos, son vulnerables a los cambios demográficos y a la prueba de los hechos se ha demostrado inequitativo.

Posiblemente afectan negativamente el ahorro nacional, pero sobretodo no permiten el desarrollo del ahorro financiero y una mayor eficiencia en la utilización del capital existente, generando distorsiones en el mercado laboral. Ello, conjuntamente con la represión del ahorro, pone un freno a las posibilidades de crecimiento económico de un país.

En cambio, para la OIT, que defiende la reforma paramétrica de los regímenes públicos y de prestaciones definidas, los modelos de ahorro individual aplicables al régimen especial: Tampoco son inmunes al envejecimiento demográfico, operan con costos muy elevados, transfieren a los individuos los riesgos relacionados con la formación de su pensión y no dan certezas acerca de los montos futuros a recibir, pero a pesar de su neutralidad distributiva, contienen aspectos operativos claramente regresivos.

Basados en los anteriores parámetros de reforma pensional, podemos observar que el punto óptimo de equilibrio en el sistema CASUR, esta

marcado por una atención mínima de 40 mil beneficiarios bajo el esquema de disminución de aportes del 21% por parte del gobierno, asumiendo dicho porcentaje por parte de CASUR, esto significaría que inicialmente el gobierno aportaría solo el 73% de los pasivos pensionales en la Policía Nacional y CASUR se haría cargo del 27% restante, hasta que el número de beneficiarios se excediera en un 2% que es el error estándar de la estimación de nuestro modelo.

De igual forma el gobierno debería dejar de lado la responsabilidad de empleador sobre el sistema pensional de CASUR y empezar a ser asumida dicha posición por parte de los mismos cotizantes. Con el ánimo de mantener en inicio una igualdad de condiciones con respecto a los actuales cotizantes que no son amparados por los regímenes especiales de la Ley 100.

En general la utilización de AFP, pondría la información a disposición de los asegurados, la cual aunque fuera perfecta, no les permitiría tomar decisiones óptimas y la transición hacia un sistema privado plenamente capitalizado puede tener costos supremamente elevados, particularmente en cabeza de la generación de trabajadores activos en el momento en que se dé el cambio.

De igual forma la posibilidad de suavizar estos “riesgos”, junto con otros motivos mencionados a lo largo de este documento, hacen posible considerar conveniente una solución mixta multipilar.

Curiosamente, y a pesar de lo anterior, la posibilidad de introducir una solución de pilares múltiples para resolver la actual crisis pensional colombiana se ha debatido muy poco. Esto, tanto por parte de las mencionadas organizaciones internacionales, como de los agentes nacionales. Las propuestas avanzadas, además de intentar darle viabilidad financiera al sistema en su conjunto, han ido en la dirección de mantener y “equilibrar” la competencia entre regímenes de Prima Media y Ahorro Individual, mas no en la dirección de buscar una complementariedad entre ellos que permita aprovechar las ventajas de un sistema mixto y compenetrar los objetivos de estabilidad económica, viabilidad financiera y crecimiento con los de protección social y garantía de ingresos jubilatorios justos y ciertos.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ ALARCÓN Caracuel, Manuel Ramón, El derecho de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla. 2001
- ✓ BONILLA GARCÍA, ALEJANDRO: Seguridad social, fines, principios y medios (ponencia presentada en el segundo ciclo de Conferencias de Alto Nivel, "La Seguridad Social en América al término del siglo XX", Ciudad México, 2, 3 y 4 de septiembre de 1996.
- ✓ COASE, Ronald H. El Problema de Costo Social, Universidad de Chicago 1964.
- ✓ DE LOS CAMPOS, HUGO A.: Seguridad social y neoliberalismo (ponencia al II Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y de Seguridad Social), La Habana, 1996.
- ✓ Decreto 2218 de 1984, Marco Legal de las Instituciones adscritas a el y organización del Ministerio de Defensa Nacional.
- ✓ ECHEVERRY, Juan Carlos, Andrés Escobar, César Merchán, Norberto Rojas, Gabriel Piraquive, Mauricio Santa María. Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. DNP 2002.
- ✓ ESPITIA, Jorge, Carlos Betancourt. "Equidad y manejo responsable de los recursos: No sólo de largo plazo se compone el problema pensional" En: Economía colombiana y coyuntura política No283. Abril 2001.
- ✓ FONTANA, Joseph, Análisis del pasado y Proyecto Social, CRITICA 1982.

- ✓ GILLION Y BONILLA. La presentación de los modelos de pilares múltiples y de cotizaciones definidas (2000), pp.73-74.
- ✓ IYER S.(1993), “La reforma de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo”, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 112, No 3
- ✓ KNUTSON Mark, Los Fraudes Más Famosos de Nuestra Historia Pág. 126, Citado en Es Hora de terminar con la Seguridad Social, por que el Sistema esta en quiebra y como podemos remplazarlo. O´BRIEN George. ISIL 1998
- ✓ LEONE, RICHARD C.: “El debate sobre las pensiones en Estado Unidos, contra la privatización”, en Revista Política Exterior, 59 XI, septiembre- octubre de 1997.
- ✓ LUGO MACHADO, ISMAEL y ESTHER CRIOLLO HIDALGO: Hacer o no hacer reformas. El caso cubano (ponencia a la III Conferencia Internacional de Actuarios), Trinidad- Tobago, 1998.
- ✓ MERCHÁN, César Augusto. “Cuáles son los colombianos con pensiones privilegiadas? En Archivos de Economía. DNP. Documento 182. Abril, 2002.
- ✓ PARRA, Juan Carlos. DNPENSION: Un modelo de simulación para estimar el costo del sistema pensional colombiano. 2001
- ✓ MESA Lago C.(1996), “Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales”, Revista de la CEPAL No 60, diciembre (1996), “Seguridad social y desarrollo en América Latina”, Revista de la CEPAL No 28, abril

- ✓ MIRANDA SALAS, EDUARDO y EDUARDO RODRÍGUEZ SILVA:
Análisis del sistema de fondos de pensiones, perspectivas e
interrogantes, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1995.
- ✓ PEÑATE RIVERO, ORLANDO: Globalización neoliberal y seguridad
social. Algunas consideraciones sobre el sistema cubano de seguridad
social (ponencia al III Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y
Seguridad Social), La Habana, 1998.
- ✓ QUEISSER M., “La reforma de las pensiones de jubilación y las
organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia”, Revista
Internacional de Seguridad Social, Vol. 53, No 2, abril / junio 2000.
- ✓ ROBERT HOLZMANN. Reforma y Coordinación en los Sistemas
Pensionales de Europa STRUCTURE. Marzo 2004
- ✓ ROMERO MAURA, Joaquín, La Rosa de Fuego, Alianza Universidad,
1989
- ✓ ROMERO MAURA, Joaquín, La Rosa de Fuego, Alianza Universidad,
1989

URDANETA GUTIERRES Luis, Otros, La Reforma de los sistemas de
pensiones en América Latina Editorial de Ciencias Sociales LA HABANA
2000.