

La indexación salarial y el pasivo pensional

Anif y Fasecolda *

I. Aspectos conceptuales salariales y pensionales

La Constitución Política (CP) de Colombia señala en su Artículo 53 el derecho de todo ciudadano a recibir un “mínimo vital”, el cual está representado por el salario mínimo. Sin embargo, el concepto de *vital*, desde el punto de vista económico, debe estar referido y acotado al ciclo vital del trabajador, bien como trabajador activo o como pasivo (pensionado).

Dicho de otra manera, el referente del Art. 53 de la CP debe ser intertemporal y consistente con su situación respecto a la generación de ingresos o riqueza que dará origen a ese mínimo vital. Este último no existe en abstracto, sino, de una parte, atado a la “función de producción” de una firma o una actividad económica, y de otra, atado a la participación del factor trabajo en dichos flujos de ingresos, ahorrados y gastados en ciclos diferentes.

Así como no se puede comparar una mano de obra aprendiz con una experimentada, y de allí que sus remuneraciones deban diferenciarse, resulta totalmente inadecuado indexar los salarios de los trabajadores activos a las pensiones de los trabajadores inactivos. Sus aportes a la producción son distintos, al igual que sus relaciones sociales y obligaciones.

Como lo explicaremos a continuación, en el caso de un trabajador activo su ingreso va de la mano con su productividad (ajustada por la inflación), mientras que en el caso de uno inactivo (pensionado) sus aportes ya han sido causados y, afortunadamente, sus obligaciones con su familia y con la sociedad en general han pasado a un plano de menores requerimientos. Así, en el primer caso (trabajador activo) es la dinámica de su aporte (productividad) la que determina ese “mínimo vital” (Art. 53), mientras que en el segundo caso se trata de un individuo cuyo “mínimo vital” ya no

deberá estar referido a la construcción de un futuro, sino al disfrute de lo ya ahorrado y sobre un costo de vida indexado al costo de vida (IPC), según el Art. 48 de la CP. La diferencia entre uno (trabajador activo) y otro (pensionado) viene dada por la productividad laboral, donde este último concepto está atado por naturaleza laboral al trabajador activo y nada tiene que ver con el pasivo (pensionado).

Por todas estas razones terminará generándose un grave error económico, con serias implicaciones y deformaciones actuariales y fisca-

* Por parte de Anif participaron Sergio Clavijo (director) y María Olga Peña (investigadora); por parte de Fasecolda participó Julio C. Suárez (subdirector Cámara de Seguridad Social). Agradecemos los valiosos comentarios de Roberto Junguito, Paula López, Armando Zarruk, Ana María Rojas, Christian Mora y Alejandra González de Fasecolda, quienes participaron en la discusión y elaboración del documento completo en el que se basa este artículo.

les, cuando quiera que al trabajador pasivo se le indexe su pensión al salario mínimo. Como lo hemos señalado, este último concepto del salario mínimo contiene ajustes por productividad que habrán de generar mayores erogaciones fiscales y mayores costos para las firmas. También se incrementarán los costos de las

básica de bienes y servicios (según la inflación del IPC, manteniendo el “mínimo vital” del trabajador activo), pero también se tiende a reconocer sus ganancias por productividad laboral. Dicho de otra manera, este individuo participa del progreso económico y tecnológico, haciéndosele partícipe anualmente de sus mayores aportes a la “función de producción”, donde coparticipan los trabajadores, los capitalistas (con sus máquinas y equipos) y los rentistas (con sus aportes en tierras). Así, cada cual recibe ingresos iguales a sus aportes, según la productividad marginal de cada uno de sus factores productivos.

En términos conceptuales, lo anterior se puede resumir diciendo que el cambio porcentual (anual) en el salario mínimo

($w_{\text{mínimo}}$) deberá ser igual a la inflación (π) más el cambio porcentual en la productividad laboral (α).

$$\Delta\%w_{\text{mínimo}} = \pi + \alpha$$

De aquí se colige que cualquier ajuste en ese salario mínimo que resulte superior a la suma entre la inflación y el cambio porcentual en la productividad generará un sobrecosto para el aparato económico. Este sobrecosto terminará perjudicando los demás factores productivos o inducirá excesos salariales que terminan alimentando una espiral inflacionaria. Por esta razón, ajustes salariales que superen la suma de la inflación más las ganancias por productividad resultarán inconvenientes desde el punto de vista socioeconómico y lo denominaremos “brecha salarial”.

$$\Delta\%w_{\text{mínimo}} > \pi + \alpha$$

B. El caso del pensionado (inactivo)

Por definición, los pensionados no forman parte de la fuerza laboral, sencillamente están “inactivos” frente

a la “función de producción”. Su retribución será función de sus actuaciones pasadas, su capacidad de ahorro y su persistencia a lo largo de su vida como trabajador activo. En consecuencia, mal haría el sistema económico en hacerlos partícipes de “las ganancias en productividad” provenientes de aquellos que todavía están activos y en la brega de construir su propia pensión futura.

Por esta razón, desde el punto de vista económico, lo que cabe en este caso es asegurar que dicho pensionado reciba una retribución pensional que satisfaga la condición de un “mínimo vital”, que va en línea con el encarecimiento de la canasta básica de referencia (la inflación calculada sobre el IPC). Dicho de otra manera, en este caso debe aplicarse el Art. 48 de la CP que precisamente asegura que se cumpla este principio para el caso de las pensiones de prima media (administradas por el ISS, hoy llamado Colpensiones).

Los afiliados al Régimen de Ahorro Individual (RAI) se rigen por otros principios, pues su pensión no resulta de un estimativo previo (según las “tablas de reemplazo” fijadas por ley), sino de unas contribuciones cuyos retornos (intereses y valorizaciones) dependerán del tipo de portafolios en que decidan invertir.

Con esos ahorros, el pensionado puede contratar un “retiro programado” (mensualidad variable) o comprarse una “renta vitalicia” (que podría indexarse al IPC de forma similar a como hoy ocurre con las pensiones del ISS). Las rentas vitalicias, como su nombre lo indica, proveen un monto determinado de dinero durante la vida del individuo y la supervivencia del cónyuge.

Dado que por mandato constitucional ninguna pensión en Colombia puede ser inferior a un salario mínimo, se ha generado la anomalía económica de que los ajustes de los trabajadores activos (vía salario mínimo) están

Por todas estas razones terminará generándose un grave error económico, con serias implicaciones y deformaciones actuariales y fiscales, cuando quiera que al trabajador pasivo se le indexe su pensión al salario mínimo.

empresas aseguradoras que deben administrar las llamadas “rentas vitalicias”, adquiridas con los ahorros pensionales obligatorios en el marco de la Ley 100. Esto, a su vez, le añade incertidumbre a los pagos futuros que deben hacer dichas compañías, toda vez que las negociaciones del salario mínimo dependen en gran medida del ciclo político.

Principios económicos

Como ya lo hemos señalado, es clave hacer algunas precisiones sobre las diferencias conceptuales en la forma como se ajustan las remuneraciones de los trabajadores activos frente a las mesadas pensionales.

A. El caso del trabajador activo

Supongamos que se trata de un trabajador activo que recibe la remuneración mínima aceptada legalmente (un salario mínimo). Siguiendo las prácticas económicas internacionales, ese ingreso laboral debería evolucionar conforme se ajusta la canasta

afectando en cascada las pensiones de aquellos que reciben como pensión dicho salario mínimo (valga la redundancia). De esta manera, el ajuste de una pensión mínima debe estar indexado al ajuste que ocurra en el salario mínimo.

$$\Delta\% \text{ pensión} \approx \Delta\% w_{\min} = \pi + \alpha$$

Así que, aun si el ajuste del salario mínimo cumple el requisito de ceñirse a la inflación y a las ganancias de productividad (sin que se genere entonces la llamada “brecha salarial”), la conectividad entre pensión mínima y salario mínimo que existe en Colombia ha terminado por generar una transmisión de las ganancias en productividad del trabajador activo hacia el pensionado (inactivo). Este traspaso (indebido económicamente hablando) de la productividad (α) hacia la pensión la denominaremos “brecha pensional”.

La existencia de esta “brecha pensional” (aun sin existir la “brecha salarial”) causa serios sobrecostos actuariales para el mundo del ahorro (ISS-AFP) y para el sector asegurador en su conjunto (tanto a nivel público como privado).

C. El proceso de transmisión de la “brecha pensional” en Colombia y la negociación del salario mínimo

La pregunta de fondo a esta altura del análisis es: ¿quién determina entonces el valor de la productividad laboral año a año y cómo ha sido el proceso de transmisión de este riesgo actuarial del mundo laboral activo al mundo pensional pasivo por cuenta de premiar a los pensionados con la productividad de los asalariados?

Se trata de un complejo proceso político en el que los diferentes actores sociales (sindicatos, empresarios

y gobierno) negocian anualmente el valor de reajuste del salario mínimo. Usualmente, el debate sobre el valor de la inflación (pasada o futura) está relativamente acotado, pero no así el del “premio por productividad”, dada la complejidad de su medición y donde los otros factores de producción (capital y tierra) están dispuestos a ceder o cobrar ajustes según el ciclo político de la negociación.

La forma de conceptualizar este proceso de negociación es suponer que existe una variable adicional, que denominaremos “error político” (ϵ), que denota la proclividad del gobierno

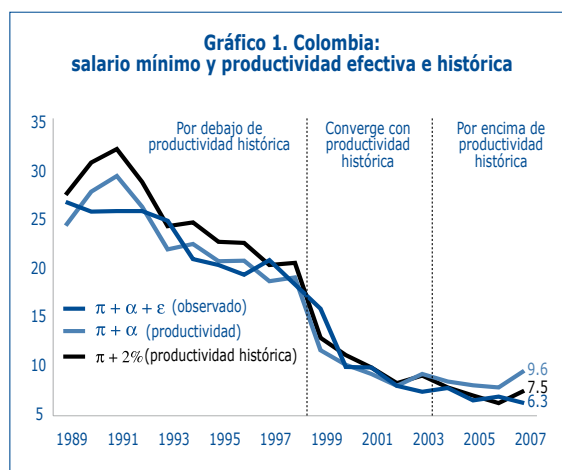
productividad laboral y por la forma como el ciclo político afecta con un sobreajuste o un subajuste el salario mínimo respecto a la “regla universal”. Dicho de otra manera, “ ϵ ” mide las desviaciones anuales respecto a los ajustes que recibe el salario mínimo respecto a $\pi + \alpha$.

D. El comportamiento histórico del salario mínimo y el “error político”

En la historia reciente de Colombia podemos caracterizar tres períodos a través del análisis del comportamiento de “ ϵ ”. El gráfico 1 ilustra la trayectoria de los ajustes porcentuales del salario mínimo ($= \pi + \alpha + \epsilon$). Este debe compararse con la trayectoria “deseada” si no hubiera existido error político alguno (en cuyo caso “ ϵ ” hubiera sido nulo). Para tener un referente histórico de largo plazo, también hemos graficado lo que hubiera sido la evolución del salario mínimo si hubiéramos tenido un promedio histórico tal que $\alpha = 2\%$.

En primer lugar, cabe destacar el período 1989-1998, donde el error político fue relativamente bajo y con un promedio histórico inclusive negativo (-0.3%). Esto quiere decir que, durante esos once años, el salario mínimo observado se ajustó más o menos a la “fórmula universal” de incrementos por inflación reciente y las ganancias en productividad laboral (según los cálculos que ha reconstruido Anif de forma consistente para dichos años).

Aunque no disponemos de cifras consistentes para los años 1960-1970, es bien sabido por análisis históricos (Arango *et al.*, 2007; Robbins, 2003) que buena parte de los episodios inflacionarios estuvo motivada por errores políticos de alta monta en materia de negociación del salario mínimo. Los casos más notorios fueron los de 1969 y 1980-1981 (Junguito, 1997). Por



Fuentes: Banco de la República, Dane y cálculos Anif.

de turno a otorgar ajustes del salario mínimo que superen la “fórmula universal” de ceñirse a la inflación más las ganancias por productividad. Nótese que dicho “error político” puede ser positivo (años de populismo) o negativo (años de restricción salarial). En la medida en que ese “error político” tome valores diferentes a cero, hablaremos de la existencia de una “brecha salarial por error político”.

$$\Delta\% w_{\min} = \pi + \alpha + \epsilon$$

Según este raciocinio, el incremento en el salario mínimo y, por ende, la pensión mínima estarán determinados por la inflación, por las ganancias en

ejemplo, hasta mediados de los años ochenta, existió en Colombia una amplia gama de “salarios mínimos”, según sector económico, zona geográfica y tamaño empresarial. Estos criterios lograron ser unificados a través del Decreto 3506 de 1983. Esos factores seguramente agravaban el “error político” a la hora de fijar los diversos “salarios mínimos”. Adicionalmente, la “temporalidad” de los mismos jugaba en contra de la estabilidad, pues las remuneraciones mínimas se ajustaban

ajustó ligeramente a la baja respecto de un ciclo marcadamente alcista, donde la recuperación económica local y el auge internacional arrojaron valores de productividad bien por encima de la tendencia histórica. De hecho, un estudio reciente de Jorgenson *et al.* (2008) indica que, en el período de la “nueva economía” de Estados Unidos (1995-2005), el progreso tecnológico y el manejo de inventarios “justo a tiempo” permitieron que dicha productividad mostrara un cambio estructural positivo respecto a décadas anteriores.

Dado que la productividad tiene un comportamiento procíclico (se mueve en la misma dirección y cerca del ciclo económico), resulta contraproducente que el ajuste del salario mínimo se haga puntualmente y siguiendo

los valores de cada año (Clavijo, 2003). Sencillamente, el cálculo de dicha productividad debería ajustarse por la fase del ciclo económico para evitar que ajustes excesivos del salario mínimo cuando el ciclo va al alza requieran castigos más que proporcionales cuando el ciclo económico vaya en descenso.

En efecto, la productividad laboral, durante el período 1950-1966, fluctuó entre 1.5% y 1.6% promedio anual, mientras que en los años 1967-1974 promedió 3.2% anual. Posteriormente, en la época de menor crecimiento (1975-1980), la productividad del trabajo tan sólo creció 0.3%-0.6% anual, llegando a cifras negativas de -3% al cierre de los años ochenta. En el período 1990-1995, la productividad laboral aumentó a una tasa de 1.4% anual, pero en los difíciles años 1996-2000 su registro fue negativo (-0.5%

anual). Durante los años de recuperación (2001-2007), la productividad laboral media fue un estimulante 2.7% anual.

En este sentido, cabe recomendar que una comisión técnica independiente analice quinquenalmente el comportamiento de la productividad laboral respecto de su ciclo de largo plazo, así como sus determinantes tecnológicos. Algo similar se hace en Chile a la hora de fijar el referente de mediano plazo del precio del cobre, el cual tiene grandes repercusiones macroeconómicas.

En síntesis, es crucial buscar un cálculo de la productividad laboral que tenga un referente de más largo plazo. Ello evitaría su volatilidad y gracias a ello la tendencia del salario mínimo arrojaría valores más ajustados a sus determinantes estructurales de mediano plazo. El resultado final sería, para el propósito que nos ocupa, aminorar el pernicioso efecto de la “brecha pensional”, resultante de pasarles las ganancias de productividad a los pensionados, y disminuir la incertidumbre de los pagos futuros que deben hacer las entidades que asumen las pensiones mínimas.

II. Efectos financieros y fiscales de las pensiones mínimas

La Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM), el cual se nutriría de los recursos obtenidos del 0.5% de los aportes de todos los afiliados al régimen de ahorro individual. Este porcentaje aumentó en un punto porcentual, según la Ley 797 de 2003, quedando en 1.5% a partir de 2004. Dichos recursos deben destinarse a complementar las pensiones de aquellas personas que, cotizando en el régimen de ahorro individual, no logran completar el ahorro necesario para obtener pagos equivalentes a un salario mínimo legal (SML).

Cabe recomendar que una comisión técnica independiente analice quinquenalmente el comportamiento de la productividad laboral respecto de su ciclo de largo plazo, así como sus determinantes tecnológicos.

a lo largo del año y en otras ocasiones se otorgaban anticipadamente para años posteriores.

Los cinco años siguientes (1999-2003) mostraron una convergencia entre las tres medidas. Sin embargo, en 1999 el salario mínimo otorgado fue un poco mayor al calculado según la productividad laboral, lo cual hizo que el promedio de “ε” para todo el período resultara positivo (+0.6). Así, el período 1999-2003 también muestra un “error político” relativamente bajo, pero esta vez en la línea del sobreajuste respecto de lo que recomendarían los principios económicos.

Finalmente, en los años 2004-2007, el “error político” se incrementó respecto a los períodos anteriores, arrojando un valor negativo de -1.6. Esto quiere decir que durante estos años el salario mínimo otorgado se

Como es sabido, bajo el régimen de prima media las personas que contribuyen durante al menos 19.2 años (1.000 semanas) tendrán derecho a una pensión equivalente al 65% de su base de cotización promedio de los últimos diez años, según Ley 797 de 2003. En el caso de quienes cotizan sobre un SML, la Constitución y la ley establecen que la pensión no podrá ser inferior a este mismo, luego la tasa de reemplazo implícita en realidad equivale a 100% y no a 65%. En este caso se genera un subsidio de al menos 35% cuando se otorgan pensiones de un SML sobre la base de cotización de un SML. Como veremos, si se trata de pensiones pagadas por el sistema público (ISS), el Estado asumirá por la vía presupuestal dicho pago. Pero si dicha garantía la paga el sistema privado (AFP), ésta se fondeará a través de los recursos del fondo creado para ello, el cual se alimenta de contribuciones para tal fin.

Cabe señalar que, dada una tasa de reemplazo mínima de 65%, se requieren cotizaciones que superen el equivalente a 1.53 SML ($=1/65\%$) para evitar que se genere dicho subsidio de al menos 35%. Así, el monto del subsidio tiende a disminuir a medida que la base de cotización se eleva de un SML a por lo menos 1.53 SML (gráfico 2).

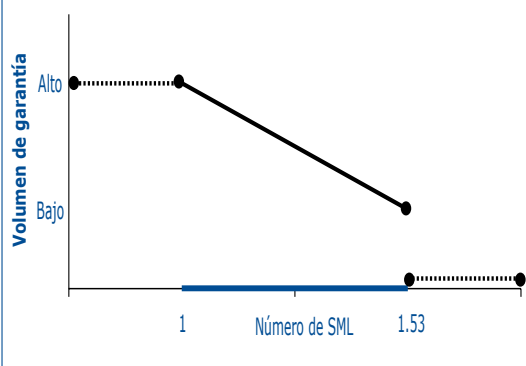
El Acto Legislativo 001 de 2005 estableció la posibilidad de conceder beneficios económicos periódicos (BEP) inferiores al salario mínimo para personas de bajos recursos que no hayan cumplido con los requisitos necesarios para acceder a una pensión mínima igual a un SML. De ponerse en marcha esta iniciativa, existe el riesgo jurídico de que dichos BEP resulten siendo asimilados

a pensiones (dado su origen contributivo). Así, si dichos BEP toman el carácter de recurrentes y además tienen origen en las contribuciones, la Corte Constitucional podría ordenar que dichas mesadas se eleven a un SML, lo cual generaría faltantes fiscales adicionales en sumas significativas (tema sobre el cual volveremos más adelante).

En el caso del Régimen de Ahorro Individual (RAI), es el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) el encargado de completar el faltante del caso si el dinero ahorrado (incluyendo el bono pensional

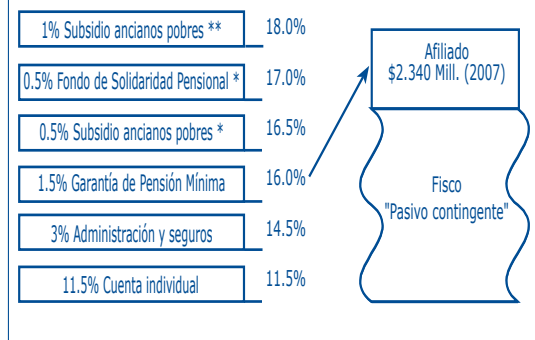
generado por traslado desde el RPM) y sus rendimientos financieros no alcanzan a garantizar una pensión equivalente al 110% de un SML. El FGPM es manejado por cada AFP y actualmente se financia por medio del aporte del 1.5% del salario de todos los contribuyentes a pensión (ver gráfico 3). A diciembre de 2007, el valor de los recursos en el FGPM ascendía a \$2.340 millones. Si por alguna razón estos recursos del FGPM resultaran insuficientes, como bien puede ocurrir al implantar los BEP, el Gobierno Nacional estará en la obligación de cubrir dicho pasivo pensional contingente.

Gráfico 2. Garantía de pensión mínima en RPM



Fuente: elaboración Anif.

Gráfico 3. Garantía de pensión mínima en RAI



* Aportes para 4<SML<16. ** Aportes para SML>20. Los salarios entre 16 y 20 SML aportan al FSP dentro de la subcuenta que subsidia a los ancianos pobres en un rango de 0.2% y 0.8% del salario.
Fuente: elaboración Anif con base en Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2003.

III. La experiencia latinoamericana y de Estados Unidos

A. Características del salario mínimo y su negociación

A continuación realizaremos un estudio comparativo sobre características y negociación del salario mínimo en Chile, México, Perú y Colombia. También incluiremos el caso de Estados Unidos como referente importante del mundo desarrollado.

Todos estos países aplican las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su Convenio 131, el cual postula la existencia de comisiones "tripartitas" integradas por empleadores, trabajadores y gobierno. Estos principios aparecen en sus respectivas constituciones y códigos laborales.

En Chile no existe una comisión formal, sino acuerdos sociales amplios a este respecto. En México, Perú y Colombia existen dichas comisiones laborales y salariales bajo diferentes nombres. En el caso de Colombia, la Comisión Permanente de

Concertación de Políticas Laborales y Salariales incluye también representantes de los desempleados y los pensionados, a partir de la Ley 990 de 2005. En Colombia y Perú, sus gobiernos están facultados para fijar por decreto el reajuste del salario mínimo, en caso de no llegar a un acuerdo tripartito.

En Estados Unidos no existe periodicidad predeterminada. Sencillamente se siguen los lineamientos del Congreso a través de su Fair Labor Standards Act. Pueden pasar entonces varios años sin que se produzca un reajuste nacional del salario mínimo, como en efecto ocurrió durante el período 1996-2007. Con excepción de Perú y Estados Unidos, los ajustes de salario mínimo tienen periodicidad anual. En Chile se realiza hacia mitad de año (julio), mientras que en México y Colombia se hace al inicio del nuevo año.

Los criterios de reajuste varían. Exceptuando a Chile y Estados Unidos, el resto de países se guía por parámetros y fórmulas matemáticas para establecer dicho ajuste salarial. Chile, pese a no tener una fórmula, contempla la inflación pasada, la inflación meta y la productividad laboral.

Perú y Colombia tienen un salario mínimo único nacional. Mientras que Perú tiene en cuenta la inflación subyacente y la productividad, Colombia incluye la meta de inflación, la contribución de los salarios al PIB, el IPC y la productividad laboral.

México, por su parte, tiene un sistema de salarios mínimos diferenciados por zonas geográficas y ocupaciones. En su función de ajuste se incluye el costo de vida, las

necesidades familiares promedio de la zona, el salario promedio y la tasa de desempleo.

El gráfico 4 presenta los valores del salario mínimo mensual, convertidos a dólares de 2008, para los países mencionados. Las disparidades son pronunciadas (US\$1.048 en Estados Unidos vs. US\$142 en México) y encierran múltiples factores, tales como niveles de ingreso per cápita, equilibrios y arreglos del mercado laboral y efectos inflacionarios y cambiarios.

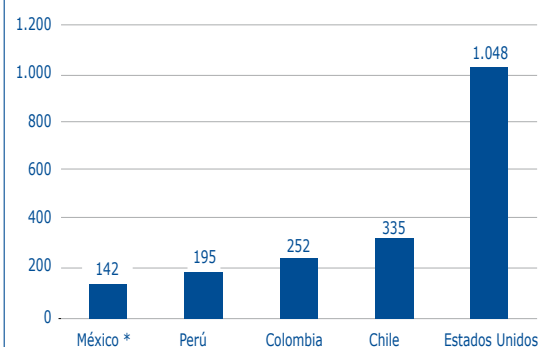
Como ya lo comentamos, en México el salario mínimo está

separado por áreas geográficas. El área A incluye el Distrito Federal, los estados de Baja California y Baja California Sur, y municipios de los estados de Chihuahua, Guerrero, México, Sonora, Tamaulipas y Veracruz. El área B incluye municipios de los estados de Jalisco, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Veracruz. La zona C agrupa los demás estados, así como los municipios de los estados antes mencionados que no están en las otras áreas, lo que la convierte en la más extensa de todas. Pese a su extensión, es la que recibe una menor remuneración mínima, pues el aprobado para 2008 estaba en US\$136 (MXN\$1.455), mientras que las áreas A y B recibieron US\$148 (MXN\$1.589) y US\$143 (MXN\$1.529) respectivamente.

En Chile hay diferenciales en el salario mínimo dependiendo de la edad del trabajador. Así, todos aquellos entre 18 y 35 años recibieron en 2008 US\$335 (CLP\$144.000), mientras que los menores de 18 o mayores de 75 obtuvieron US\$250 (CLP\$107.509).

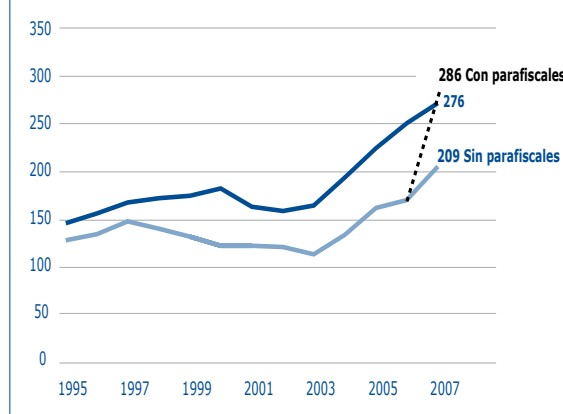
En el caso de Colombia, los trabajadores que reciben 2 salarios mínimos o menos tienen derecho a auxilio de transporte. Este subsidio equivale a US\$31 (\$55.000), con lo cual el salario mínimo se elevaría de US\$252 (\$461.500/mes) a US\$282 (\$516.000/mes) para los de menor remuneración, lo cual afecta e incrementa las prestaciones sociales del año 2008. Debido a las elevadas cargas parafiscales, en Colombia el salario efectivo que termina pagando una firma es 37% superior al fijado por el gobierno (al incluir otra serie de impuestos su sobrecosto llega a 51% en cabeza de la

Gráfico 4. Salarios mínimos mensuales para algunos países de América Latina y Estados Unidos (2008)



* Promedio de las tres zonas geográficas.
Fuente: elaboración Anif con base en ministerios de Trabajo de los países.

Gráfico 5. Salario mínimo en Chile y Colombia



Fuentes: Banco de la República, Dirección del Trabajo, Banco Central de Chile y cálculos Anif.

firma). El gráfico 5 compara el caso del salario mínimo entre Chile y Colombia, donde se observa que sin cargas parafiscales sería inferior el de Colombia (US\$209/mes) frente al de Chile (US\$276/mes), pero al incluir los parafiscales sobre las firmas, en realidad Colombia resulta siendo más onerosa (US\$286/mes).

Estados Unidos reajustó el salario mínimo nacional en 13% en 2007, tras más de una década de no hacerlo. Dicho salario mínimo quedó en US\$5.85 por hora (US\$936/mes) a partir de julio de 2007. En esta ocasión se otorgaron ajustes preacordados hacia el futuro: US\$6.55/hora (US\$1.048/mes) a partir de julio de 2008 y US\$7.25/hora (US\$1.160/mes) a partir de julio de 2009. Tal como lo ilustra el gráfico 6, los incrementos han sido sustanciales, pues acumularían un ajuste de 27% entre 2006-2008 y casi 41% entre 2006-2009.

B. Pensión mínima en América Latina y Estados Unidos

Las reglas generales para acceder a una pensión mínima se basan en edad, monto y tiempo cotizado. Entre los años 1981-2007, la regla para acceder a una pensión mínima en Chile era cumplir 60-65 años/mujeres-hombres y acreditar un mínimo de 20 años de cotizaciones. Se trataba de un sistema de “prueba de medios insuficientes” (*means-tested*) en la cual sólo se les otorgaba dicha pensión mínima a aquellos cuya suma de ahorros pensionales e ingresos-riqueza resultaran inferiores al monto de la pensión mínima.

Sin embargo, Chile realizó una importante reforma pensional a partir de julio de 2008. Gracias a ella, ten-

drán acceso a pensión mínima todos aquellos que, tras haber cotizado y habiendo cumplido los requisitos de edad, estén recibiendo una pensión inferior a CLP\$70.000 (US\$153) en 2008, inferior a CLP\$120.000 (US\$263) en 2009 o CLP\$255.000 (US\$592) en 2012.

En el caso de México, es posible aplicar a una pensión mínima si se han cotizado por lo menos 1.250 semanas y se han cumplido 65 años, tanto para hombres como para mujeres. El monto

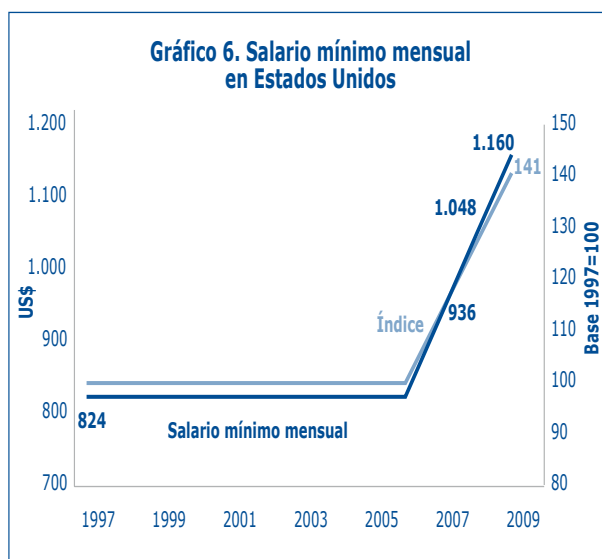
SML, mientras que en Chile el referente es el 75% de un SML.

En Estados Unidos, las pensiones mínimas están reglamentadas para los individuos que cumplieron 62 años antes de 1981 (actualmente tendrían 89 años). Se conocen como *Special Minimum Benefits* (SMB) y se entregan solamente si la pensión calculada por el método usual de la US Social Security Administration resultara menor que los SMB.

La forma de ajustar las pensiones mínimas varía según los países. En Chile, antes de la reforma de 2008, dependía del tipo de régimen. Para las cuentas individuales el ajuste estaba ligado a la inflación a través de la llamada Unidad de Fomento, equivalente a nuestro UVR, a su vez, atada al IPC. Para las pensiones mínimas del régimen de reparto, los ajustes se hacían también automáticos- anuales, pero según variaciones del IPC. Con la reforma no habrá necesidad de ajustar pensiones hasta el año 2012, pues ya están determinados sus ajustes hasta dicha fecha.

En México y Estados Unidos las pensiones también están indexadas a la variación del IPC. En este último caso, esta indexación pronto hará que desaparezcan las pensiones mínimas, pues el valor de los SMB será superado rápidamente por las pensiones regulares, las cuales se ajustan con los salarios. Mientras que en Colombia la pensión mínima evoluciona con el salario mínimo, en Perú las pensiones mínimas no se ajustan anualmente. De hecho, su valor actual corresponde al del año 2002.

El dinero para financiar los sistemas de pensiones mínimas proviene, en todos los países analizados, de las arcas estatales. Solamente en Perú y Colombia existen fondos específicos



Fuentes: US Bureau of Labor y cálculos Anif.

de dicha pensión mínima equivale a MXN\$1.589 (US\$148/mes). Al igual que en el caso de Chile, sólo se accede a ella por “prueba de insuficiencia”. El caso de Perú es similar: acceso a pensión mínima de PEN\$415/mes (US\$148/mes) tras haber cumplido 62 años y cotizado al menos 20 años.

El acceso a pensión mínima por vejez en Colombia es a partir de 57-62 años/mujeres-hombres y tras haber cotizado 1.050 semanas (20.1 años). La Ley 797 de 2003 elevó el número de semanas a 1.300 (25 años) a partir del año 2015. Como ya lo explicamos, se trata de una pensión mínima equivalente al 100% de un

para ello, tal como ya lo explicamos en el caso del FGPM de Colombia. No obstante, para el caso colombiano, una vez una entidad pagadora de pensiones se compromete a la entrega de una mensualidad de salario mínimo, en el futuro ya no puede tener acceso al FGPM, de tal forma que un incremento excesivo del SM en un año dado puede cambiar radicalmente sus previsiones sobre las mesadas futuras y terminará asumiendo con recursos propios el pago de dichas mesadas vitalicias.

El FGPM no aplica para las pensiones mínimas por invalidez y muerte del llamado seguro previsional, en cuyo caso sus recursos provienen del ahorro pensional del afiliado y la compensación que realice la aseguradora que asume tal riesgo. Para estas pensiones, como sucede con las de vejez, cualquier desviación elevada en el SM irá en contra de los recursos propios de la compañía encargada de pagar la pensión mínima.

El gráfico 7 compara los valores de la pensión mínima en la muestra de países ya comentada, con cifras en dólares de 2008. Al igual que en el caso del salario mínimo, se observa una gran varianza (US\$1.083 en Estados Unidos vs. US\$148 en México), donde prácticamente puede concluirse que sus valores son similares a los del salario mínimo de la zona geográfica A de México y un poco mayores al promedio nacional de dicho país.

En el caso de Chile, antes de la reforma existían tres rangos de edad para determinar la pensión mínima. Pensionados menores de 70 años recibían US\$205 (CLP\$89.716) en

2008; los de 70-75 años obtenían US\$224 (CLP\$98.097) y mayores de 75 años unos US\$239 (CLP\$104.667). Con la reforma, todas las pensiones se igualaron a US\$163 (CLP\$70.000) en 2008. Para el año 2012, la pensión mínima será equivalente a CLP\$255.000 (unos US\$592/mes).

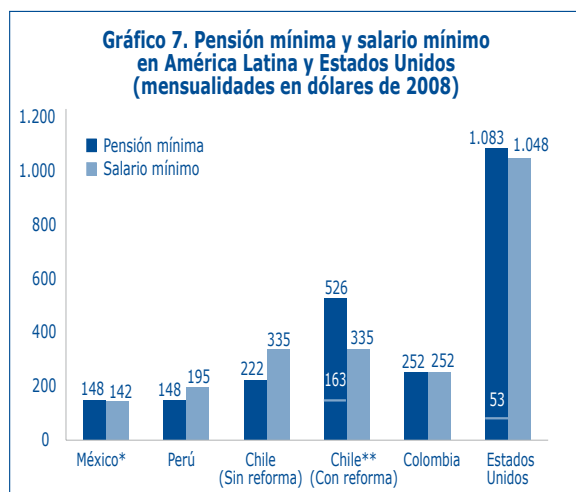
En Estados Unidos, el monto de la pensión mínima depende del tiempo de cobertura de la misma. Ésta se obtiene no por tiempo en el sistema sino por nivel de ingresos, de tal forma que un año extra de cobertura

se consigue por cada 15% de la base de cotización máxima fijada por el gobierno para cada año. Así, para los valores efectivos a diciembre de 2007, un individuo con 11 años de cobertura recibiría una pensión de US\$53, pero conforme se incrementa su cobertura, su pensión aumentaría hasta alcanzar US\$1.083 con 30 años de cobertura.

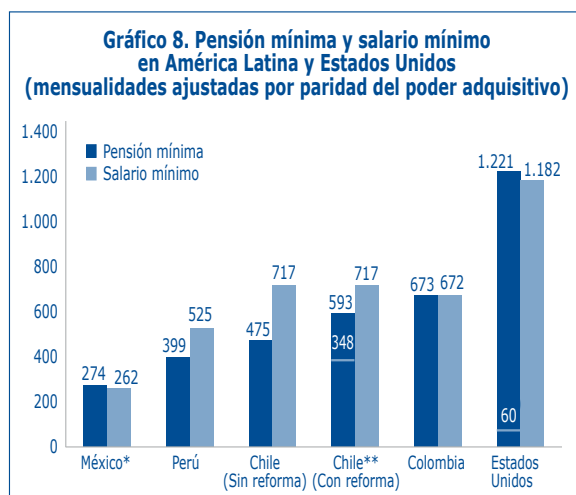
En México, Perú y Colombia, la pensión mínima es la misma sin importar la edad o el tiempo de cobertura del pensionado. En Perú, el monto de la pensión mínima fue de US\$148 en 2008 (PEN\$415). En México y Colombia, estas pensiones están atadas a salarios mínimos.

Ahora bien, reescalando los datos de salario y pensión mínima con respecto a paridad de poder adquisitivo (PPA), se observan incrementos en los montos de ambas remuneraciones; sin embargo, la dinámica sigue siendo la misma explicada anteriormente. Por ejemplo, en el caso de Colombia se ha estimado que la PPA incrementa el salario mínimo y la pensión mínima en cerca de 167% frente a incrementos de tan sólo 114% en el caso de Chile u 85% en el caso de México. Dicho de otra manera, el efecto de nivelación de la pensión mínima con el salario mínimo es mucho más oneroso en el caso de Colombia, cuando estas mediciones se hacen a nivel de PPA. Nótese cómo dicha pensión mínima resulta similar a la observada en Chile, siendo que dicho país prácticamente nos duplica en ingreso per cápita.

En síntesis, hemos visto que las fórmulas de negociación del salario mínimo tienen



* Salario promedio de las tres zonas geográficas. ** Incluye ajustes pensionales 2008-2012. Fuente: elaboración Anif con base en ministerios de Trabajo de los países.



* Salario promedio de las tres zonas geográficas. ** Incluye ajustes pensionales 2008-2012. Fuente: elaboración Anif con base en ministerios de Trabajo de los países.

periodicidad anual, con excepción notoria de Perú y Estados Unidos, y sus montos varían marcadamente de país a país. La práctica común incluye: a) ajustar pensiones con la inflación del IPC; b) hacer equiparable la pensión mínima al salario mínimo; y c) proveer recursos fiscales para atender las garantías de pensión mínima atada al salario mínimo, complementando algunos fondos específicos que existen para ello, como en el caso de Colombia a través del FGPM.

Cabe señalar que estos recursos del FGPM pueden resultar insuficientes ya que, expedida una pensión mínima, en el futuro las entidades pagadoras de pensiones no pueden hacer uso de los recursos del FGPM cuando se presenten aumentos excesivos en el SM. En este último caso, deberán utilizar sus recursos propios para atender la obligación vitalicia. Igualmente el FGPM no aplica para las pensiones mínimas por invalidez y muerte que resultan del llamado seguro previsional de invalidez y muerte. Así, cualquier desviación elevada en el SM irá en contra de los recursos propios de la compañía encargada de pagar la pensión mínima.

Dado el componente político en los incrementos en el salario mínimo, sus negociaciones anuales les trasladan una incertidumbre a los pagos vitalicios que deben hacer las entidades pagadoras de pensiones. En otros países los ajustes a las pensiones

mínimas son graduales y previsibles y la diferencia derivada del incremento de la pensión mínima es garantizada por el Estado. La aplicación de dichos arreglos pensionales podrían ser aplicados al caso colombiano, con lo cual las entidades pagadoras de pensiones podrán prever de mejor manera sus obligaciones futuras.

Dado el componente político en los incrementos en el salario mínimo, sus negociaciones anuales les trasladan una incertidumbre a los pagos vitalicios que deben hacer las entidades pagadoras de pensiones.

El Proyecto de Ley de Reforma Financiera que cursa actualmente en el Congreso de la República precisamente autoriza al gobierno a emitir mecanismos de cobertura contra la incertidumbre propia de las negociaciones del SM. Dicha propuesta se encuentra bien encaminada y permitirá una mejor previsión para las compañías encargadas de pagar las pensiones mínimas. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2006), "Productividad, crecimiento y competitividad: desafíos para Colombia". *Informe Semanal*, enero 23.
- Arango, L.E, Herrera P. y Posada C.E. (2007), "El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países", *Borradores de Economía* No. 436, Banco de la República.
- Clavijo, S. (2003), "Crecimiento, productividad y la nueva economía: implicaciones para Colombia", *Revista del Banco de la República*, mayo.
- Clavijo, S. (2004), *Descifrando la 'nueva' Corte Constitucional*, Libros de Cambio, Editorial AlfaOmega, febrero.
- Clavijo, S. (2007), "Impacto económico de algunas sentencias de la Corte", *Diálogo entre abogados y economistas sobre la Constitución en el aspecto económico*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Fasecolda (2008), "El sector asegurador en la seguridad social en Colombia", Documento borrador, marzo.
- Hernández, G. (2007), "Aspectos institucionales, determinantes y negociación del salario mínimo", *Archivos de Economía* No. 333, Departamento Nacional de Planeación.
- Junguito, R. (1997), "Lecciones de los ochenta para los noventa", en *La pasión de gobernar: la administración Betancur diez años después*, comp. C. Caballero, Anif-Tercer Mundo.

