



20 de enero de 2010

María Mercedes Cuéllar  
Presidente

Daniel Castellanos  
Vicepresidente económico  
+57 1 3266634  
[dcastellanos@asobancaria.com](mailto:dcastellanos@asobancaria.com)

Margarita Henao  
Directora de Operación Bancaria  
[mhenao@asobancaria.com](mailto:mhenao@asobancaria.com)

## Protección social para los trabajadores por días y para personas que no cumplan con los requisitos para acceder a una pensión

**Resumen.** El Gobierno Nacional y el Congreso de la República han venido desarrollando una serie de iniciativas que buscan ofrecer una protección social efectiva, de una parte, a los trabajadores que laboran por días con ingresos inferiores a un SMLM; y de otra, a quienes no cumplen con los requisitos para tener derecho a una pensión.

Para los trabajadores que laboran por períodos inferiores a un mes, se estableció la posibilidad de cotizar en proporción al tiempo laborado y por debajo de un salario mínimo mensual, tanto al Sistema General de Seguridad Social en Salud como a un *sistema de ahorro programado* para su vejez.

Para la población de escasos recursos que no reúna los requisitos para obtener una pensión, se abre la posibilidad de que reciban unos Beneficios Económicos Periódicos (BEP), inferiores a un salario mínimo, al alcanzar la edad de retiro.

Aunque estos mecanismos constituyen un progreso importante su regulación es insuficiente y los esquemas diseñados desde el punto de vista operativo aún no funcionan.

## Calendario de eventos

Fecha	Evento	Ciudad	Lugar
11 y 12 de Marzo	Congreso de Acceso a Servicios Financieros y Sistemas de Pago	Cartagena	Hotel Hilton
20 y 21 de Mayo	XXII Simposio Mercado de Capitales	Medellín	Hotel Intercontinental
17 y 18 de Junio	I Congreso de Educación Financiera y Transparencia y la Información	Bogotá	Hotel Cosmos 100
1 y 2 de Julio	X Congreso Panamericano de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo	Cartagena	Hotel las Américas
29 y 30 Julio	XLV Convención Bancaria 2010, XVII Muestra de Productos y Servicios para el Sector Financiero	Cartagena	Centro de Convenciones
12 y 13 de Agosto	IX Congreso de Derecho Financiero	Cartagena	Hotel Hilton
16 y 17 de Septiembre	XIII Congreso de Tesorería	Cartagena	Hotel Hilton
30 de Septiembre y 1 de Octubre	IV Congreso de Prevención del Fraude y Seguridad	Bogotá	Hotel Cosmos 100
18 y 19 de Noviembre	IX Congreso de Riesgo Financiero	Cartagena	Hotel las Américas
2 y 3 de Diciembre	Foro de Vivienda	Bogotá	Hotel Cosmos 100

Para suscribirse a Semana Económica por favor envíe un correo electrónico a [avesga@asobancaria.com](mailto:avesga@asobancaria.com) o visítenos en <http://www.asobancaria.com>

# Protección social para los trabajadores por días y para personas que no cumplan con los requisitos para acceder a una pensión

## Introducción

**Margarita Henao**

**Alexander Marín**

**Patricia Duarte**

Extender protección social a la población informal, definida ésta como los trabajadores por cuenta propia o con contratos de trabajo parcial, constituye un reto significativo para cualquier Gobierno. De ahí que, desde hace más de medio siglo, una de las principales preocupaciones de varios de ellos haya sido definir cómo brindar protección social efectiva a aquella población que, por diversas razones, no logra cumplir con los requisitos mínimos para asegurar un sustento para su vejez, o que tiene problemas con el acceso a la salud.

Este reto, que de por sí es grande, es aún mayor cuando esa población informal representa una proporción considerable de la fuerza laboral, como es el caso de Colombia. En efecto, en 2009<sup>1</sup> esa población representaba el 55.8% de la fuerza laboral y, contrario a lo que debería estar ocurriendo con el crecimiento del país y su desarrollo, esta proporción, en lugar de caer, ha venido creciendo. En el año 2001<sup>2</sup> esa participación era de 55%. Para efectos de esta *Semana Económica*, por protección social se entiende el acceso a la salud y a un ingreso para financiar la subsistencia en los años posteriores a la edad de jubilación.

Dentro de este contexto, desde hace más de cinco años, el actual Gobierno, junto con el Congreso de la República, vienen debatiendo una serie de iniciativas que apuntan a la búsqueda de una solución para esa problemática, sin que ello implique un desangre adicional al que tienen las finanzas públicas por cuenta del Régimen de Protección Social. Así, en desarrollo de estas iniciativas, se tramitó el Acto Legislativo 01 de 2005 que, entre otros, estableció un mecanismo mediante el cual las personas de escasos recursos que no lograran acumular el capital requerido para tener acceso a una pensión<sup>3</sup>, pudieran tener acceso a Beneficios Económicos Periódicos (BEP). Esto es un monto periódico de ingresos, cuya financiación se origina en los ahorros acumulados de los cotizantes que no tienen acceso a una pensión mínima porque no cumplen con los requisitos, y en un subsidio del Gobierno.

De otro lado, la Ley del Plan de Desarrollo 2006-2010 se ocupó de los trabajadores que laboran por períodos inferiores a un mes. Hasta la fecha de expedición de la ley solo estaba autorizado cotizar al Sistema General de Protección Social sobre la base de un salario mínimo mensual. Con el cambio en la norma, esta cotización puede hacerse por días y con base en un Salario Mínimo Legal Diario (SMLD). Para el caso de la salud la Ley determinó la obligación del aporte, que quedó a cargo del respectivo empleador en el caso del Régimen Subsidiado. Para la generación de ahorro para la vejez la ley creó

<sup>1</sup> DANE. Encuesta Continua de Hogares. Población ocupada según posición ocupacional. Total nacional. Periodo septiembre a noviembre de 2009.

<sup>2</sup> *Ibidem*. Periodo septiembre a noviembre de 2001.

<sup>3</sup> Ninguna pensión puede ser inferior al SMLM.

un *sistema de ahorro programado*, el cual, junto con el apoyo estatal complementario, como lo veremos más adelante da acceso a los BEP.

Esta *Semana Económica* describe en qué consisten estos mecanismos, cómo ha ido avanzando su reglamentación, qué vacíos tiene y qué hace falta para que los empleadores de trabajadores que laboren menos de un mes y ganen menos de un SMLM puedan cumplir con obligaciones impuestas de tiempo atrás que, hasta la fecha, no ha sido posible hacer efectivas de una manera eficiente.

## Antecedentes

En Colombia, la obligación del empleador de aportar para cubrir la seguridad social de los trabajadores data de 1944 (Decreto Legislativo 2350, ratificado por la Ley 6 de 1945 y la Ley 90 de 1946).

Esas normas, además de establecer los requisitos para tener derecho a esos seguros, previeron la creación de una agencia administradora de los recursos provenientes de las cotizaciones pensionales y de la prestación de salud, la cual se materializó en 1946 con la autorización para constituir el ICSS (Instituto Colombiano de los Seguros Sociales). No obstante, el Gobierno inicialmente solo organizó la atención del riesgo de salud, en tanto que para el manejo del Régimen Pensional se tomó hasta 1966, es decir, 20 años. Para efectos de los aportes al Régimen Pensional, la ley definió que éstos se harían por terceras partes -Gobierno, empleador y trabajador-, y dentro de las normas del ICSS sólo previó que los aportantes serían personas jurídicas.

En consecuencia, las provisiones y el manejo de las reservas pensionales y de las obligaciones con quienes venían adquiriendo el derecho a una pensión quedaron hasta esa fecha a cargo de las empresas.

No obstante, a pesar de que se había creado el derecho para todos los trabajadores de tener acceso a la protección social (salud y pensiones), solo hasta 1988 se admitió que las *personas naturales* cotizaran por cuenta de sus trabajadores en el ISS. Y en ese año se abrió la posibilidad de cotizar por tiempo parcial (trabajo por días), en especial para atender el problema de las empleadas de servicio doméstico. La Ley 100 de 1993 reformó tanto el Régimen Pensional como el de Salud y estableció que los aportes que debían ser realizados por el Gobierno antes de esta norma quedaban, a partir de la sanción de la misma, a cargo del empleador.

Más adelante, en 2003, la Ley 797 prohibió la cotización con cargo a ingresos inferiores a un SMLM, y estableció la obligación de cotizar para todos los trabajadores independientes, incluyendo aquellos con contrato de prestación de servicios, quedando en este caso el cien por ciento de la cotización a cargo del trabajador. Posteriormente, cuando se creó la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) se unificó el pago de las cotizaciones a salud, pensiones, riesgos profesionales y parafiscales, de manera que se pudiera controlar la evasión a cualquiera de estos subsistemas y no se pudiera tener acceso, por ejemplo, a salud, sin cotizar a pensiones.

Esquematizadas las normas, surge el interrogante; ¿cuál es el problema? La respuesta se centra en varios cortes poblacionales.

1. **Trabajadores de tiempo parcial.** Un caso frecuente es el servicio doméstico o empleados de restaurantes. La obligación que estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 1151 de 2007 y los Decretos 2060 de 2008 y 1800 de 2009 era que cada empleador, así dicho trabajador laborara un día al mes, debía cotizar plenamente. Es decir, como mínimo sobre un SMLM. Esta situación puso tanto al trabajador como al empleador en graves complicaciones: al empleador, porque el costo laboral, incluyendo la carga prestacional, le resultaba desproporcionado. Y al trabajador, porque si no aceptaba que no le pagaran la seguridad social, probablemente se quedaba desempleado. No obstante, como el derecho a la seguridad social es irrenunciable, el empleador siempre quedaba en riesgo de ser demandado.

2. **Trabajadores independientes.** En este caso, la problemática es particularmente compleja para todos los segmentos poblacionales, independientemente de que los trabajadores sean ricos o pobres, porque la totalidad de la cotización a los Regímenes Pensionales y de Salud queda a su cargo. Esto es especialmente grave para los estratos de bajos recursos en razón a que dicha cotización representa el 28.5% de su ingreso, llegando a ser la retención por cuenta de la seguridad social semejante a la tarifa marginal impositiva más alta establecida para el pago del impuesto de renta y complementarios, lo cual les reduce a estas poblaciones su ingreso disponible a montos insignificantes. Esto es, que ahorra para la vejez, pero no tiene cómo vivir en el presente.

3. **Trabajadores sin estabilidad laboral formal.** Esta condición, unida a la falta de claridad y de mecanismos adecuados para hacer operativas las normas, como lo ocurrido con la demora de más de veinte años para organizar la administración del Régimen de Pensiones, llevan a que una parte importante de los cotizantes de más bajos ingresos no cumpla con los requisitos mínimos exigidos (número de semanas) para tener acceso a una pensión.

Estas y muchas otras inquietudes relacionadas con las normas vigentes de protección social es lo que seguramente llevó al Gobierno y al Congreso a redefinir algunos parámetros del Régimen de Seguridad Social en Colombia, como se tratará a lo largo de este artículo.

Entre las inquietudes más relevantes relacionadas con las normas, además de las señaladas, se destacan, por un lado, los enormes subsidios implícitos en el Sistema de Salud, en el Régimen Pensional de Prima Media y en el de Ahorro Individual para aquellos cotizantes cuyos ahorros no son suficientes para tener acceso a una pensión de un SMLM. Por otro, está el carácter de derecho social y fundamental del acceso a la salud y de los derechos adquiridos de los trabajadores para efectos de las pensiones -según doctrina de la Corte

Constitucional- que redundaría en un elevado costo fiscal (5% del PIB tan solo por cuenta de las pensiones para atender menos del 20% de la población). En tercer lugar, está el grave problema que implica la carencia de protección social de los estratos de menores ingresos.

### 1. Protección social a personas que no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión

El Acto Legislativo 01 de 2005 señala que es posible que aquellas personas de escasos recursos que no cumplan con los requisitos para acceder a una pensión mínima<sup>4</sup> puedan acceder a un Beneficio Económico Periódico (BEP) inferior a un SMLM.

En desarrollo del Acto Legislativo, la reforma financiera (Ley 1328 de 2009) reguló los BEP, determinando los principios que los rigen, los requisitos que las personas deben cumplir para acceder a ellos y los incentivos a que tienen derecho como producto del ahorro acumulado. En el siguiente cuadro se presentan los principales lineamientos contenidos en la ley:

PRINCIPIOS	REQUISITOS	INCENTIVOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estimular la cultura del ahorro para la vejez.</li> <li>Fomentar la fidelidad al programa</li> <li>Tener en cuenta en su administración criterios de rentabilidad y eficiencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Haber realizado aportes periódicos o esporádicos a través de un mecanismo de ahorro definido por el Gobierno.</li> <li>Tener una edad de 57 años para las mujeres y 62 para los hombres<sup>5</sup>.</li> <li>Que la suma de los recursos ahorrados, más los aportes obligatorios, voluntarios y del Estado no alcance para una pensión mínima.</li> <li>Que el monto del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Periódicos</li> <li>Puntuales</li> <li>Aleatorios</li> </ul> <p>El valor de los incentivos que otorgue el Gobierno no puede superar el 50% de la totalidad de los recursos acumulados en este programa<sup>6</sup>.</p> <p>Se autoriza durante el período de acumulación la utilización de los recursos como garantía para la obtención de créditos para atender imprevistos del trabajador o de su grupo familiar.</p>

La misma ley facultó al Gobierno para contratar seguros para cubrir los riesgos de invalidez y muerte del ahorrador.

Una vez cumplidos los requisitos para acceder a los BEP, el beneficiario, con cargo a la totalidad de los recursos ahorrados, adicionados a los rendimientos financieros obtenidos y a los incentivos a que tenga derecho, queda facultado para: (i) contratar un seguro que le pague el BEP o (ii) “pagar total o parcialmente un inmueble de su propiedad”<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Recordemos que en la actualidad, cuando una persona llega a la edad de pensión y no cumple con los requisitos para pensionarse tiene derecho a la devolución de su dinero acumulado o a una indemnización sustitutiva.

<sup>5</sup> Edad requerida para pensión a partir del año 2014.

<sup>6</sup> Estos responderán básicamente a dos criterios, el primero, relacionado de manera directa con el mérito o esfuerzo que realice la persona que quiera acceder a ellos y, el segundo, relacionado con la suerte o azar en determinados casos.

<sup>7</sup> Artículo 87 de la Ley 1328 de 2009.

Por su parte, el Decreto 1800 de 2009 señala que los BEP constituyen un aporte social complementario para acceder a un ingreso periódico, pero dicho esfuerzo no hace parte del Sistema General de Pensiones.

Si bien en términos generales el mecanismo quedó definido en la normatividad señalada, subsisten aún diversos interrogantes respecto de su operatividad, por lo que se precisa reglamentación adicional por parte del Gobierno. Entre estos interrogantes cabe mencionar los siguientes:

- **Valor y tiempo durante el cual se otorga el BEP.** En principio, el valor del BEP, tal como quedó definido, está en función del monto de los ahorros realizados por el individuo, adicionados sus rendimientos y el derecho a un subsidio del Gobierno que no puede superar el 50% de ese valor, ni ser superior al equivalente a un SMLM. Su duración va a estar determinada en función de los parámetros que se utilicen para definir el monto y la periodicidad. Esa condición lleva a que, en principio, no pueda considerarse que los BEP son vitalicios<sup>8</sup>. La preocupación que surge respecto de estas condiciones es qué va a ocurrir con la persona cuando los recursos se acaben.
- **Incentivos del programa.** No están establecidos los mecanismos a través de los cuales se van a acreditar los incentivos a que tienen derecho los ahorradores.
- **Administración de los ahorros que harán parte de los BEP.** Los criterios a ser adoptados para la administración del ahorro deben incorporar, según la ley, criterios de rentabilidad y eficiencia. Esto significa que los costos de su recaudo y manejo deben ser cubiertos por el beneficiario. En la actualidad esos costos en los Fondos Privados de Pensiones son de aproximadamente 1.5% del ingreso base de cotización. En el caso que nos ocupa, dado que los montos a ser recaudados son pequeños, es previsible que este objetivo solo se logre cuando el recaudo abarque un número considerable de aportantes, lo que no resulta fácil, puesto que el proceso de acumulación es lento (son muchas cuentas con saldos muy bajos y por ende son más costosas). Definir cómo se va a lograr que existan incentivos suficientes para quienes generan el ahorro y para quienes lo administren<sup>9</sup> no parece fácil sin recurrir a auxilios estatales, lo cual no está contemplado en las normas.

---

<sup>8</sup> En la Ley 1328 de 2009 se prevé la posibilidad de contratar un seguro para el pago del BEP, pero aún no se ha definido si este pago se realizará de manera vitalicia o temporal.

<sup>9</sup> Según lo establecido en la ley, la administración del ahorro puede quedar a cargo de cualquier entidad autorizada y vigilada por la Superfinanciera.

## 2. TRABAJADORES DE TIEMPO PARCIAL O POR DÍAS

El artículo 40 de la Ley 1151 de 2007 estableció el derecho a cotizar en proporción al tiempo laborado para los trabajadores por días con ingresos inferiores a un SMLM y contrato de trabajo con *persona natural*, que perteneciera a los niveles uno y dos de SISBEN. Así mismo, a que fueran afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, para la vejez, a que el empleador les realice un aporte por su cuenta a un *sistema de ahorro programado*.

Posteriormente, las Resoluciones 2020 y 2249 de 2009 del Ministerio de la Protección Social ampliaron, de un lado, la posibilidad de cotizar por cuenta de este tipo de trabajadores a las *personas jurídicas*<sup>10</sup>, a los independientes<sup>11</sup>, a entidades o universidades públicas, agremiaciones o asociaciones, misiones diplomáticas y a los pagadores de aportes de los concejales municipales o distritales. Y, de otro, el derecho a los trabajadores pertenecientes al nivel tres del SISBEN y a los no encuestados, incorporando a los demás trabajadores que laboran en jornadas parciales.

### Cotización para ahorro programado

Para de la constitución del *ahorro programado*, la ley<sup>12</sup> fijó un aporte equivalente al 12% del ingreso base de cotización, sin que éste pueda ser inferior a un SMLD, ni superior al SMLM definido para el Sistema General de Pensiones. Este aporte es obligatorio y quedó en su totalidad a cargo del empleador.

Inicialmente, los Decretos 2060 de 2008 y 1800 de 2009 previeron que los recursos acumulados en estas *cuentas de ahorro programado* tendrían como destino acceder al programa de los BEP y que no podrían ser retirados para ningún propósito diferente, excepción hecha de algún evento grave e imprevisto. No obstante, es importante señalar que, posterior a esta regulación, la Ley 1328 de 2009 determinó que los recursos ahorrados<sup>13</sup> para acceder a un BEP podrían ser utilizados como garantía para la obtención de créditos relacionados con la atención de imprevistos del ahorrador o de su grupo familiar, mas no ser retirados.

### Cotización en salud

En el caso de acceso a la *salud* la ley<sup>14</sup> señala que el trabajador por días está autorizado para afiliarse ya sea al Régimen Contributivo o al Subsidiado<sup>15</sup>. Si

<sup>10</sup> Campo 7, registro de aportantes. Resolución 2020 de 2009.

<sup>11</sup> Campo 8, registro de aportantes. Resolución 2020 de 2009.

<sup>12</sup> Ley 1151 de 2007. Artículo 40.

<sup>13</sup> La ley facultó al Gobierno para definir cuáles son los mecanismos de ahorro, sin embargo, a la fecha no se ha expedido una reglamentación al respecto.

<sup>14</sup> Ley 1151 de 2007. Artículo 40.

dicho trabajador es afiliado al Sistema Contributivo, debe cotizar sobre un SMLM, los aportes quedan a cargo del empleador y del trabajador en las proporciones establecidas en la Ley 1122 de 2007<sup>16</sup> (8.5% a cargo del empleador y 4% a cargo del trabajador) y los recursos son girados directamente a la EPS. Si el trabajador es afiliado al Régimen Subsidiado<sup>17</sup>, el aporte establecido es el 8.5% del ingreso base de cotización (el cual no puede ser inferior a un SMLD, ni superior a uno mensual), el aporte queda en su totalidad a cargo del empleador y los recursos son girados al FOSYGA.<sup>18</sup>

Si el trabajador en cuestión se encuentra afiliado en calidad de beneficiario<sup>19</sup>, bien sea al Régimen Contributivo o al Subsidiado, la ley lo exime de una nueva afiliación, por lo que empleador queda exento de la obligación de realizar el aporte.

Sin embargo, la regulación presenta vacíos respecto de lo que ocurre cuando un trabajador afiliado al Régimen Subsidiado deja de cotizar. En esencia el interrogante que surge es si esa persona sale del Régimen Subsidiado o continúa en él, a pesar de no estar cotizando. A este respecto, cabe señalar que en la actualidad las personas clasificadas en los niveles 1 y 2 del SISBEN, que hayan sido seleccionadas por las respectivas autoridades territoriales para tener derecho al Régimen Subsidiado de Salud, no están obligadas a cotizar para tal efecto.

### **Mecanismo previsto para la afiliación y el pago de aportes**

Como se describe a continuación, ya está diseñado el mecanismo para realizar el recaudo de los aportes tanto de *salud* como de *ahorro programado*. Sin embargo, inconvenientes de tipo operativo aún no permiten realizar estos aportes. Es decir, el mecanismo no está listo.

---

<sup>15</sup> El Sistema de Seguridad Social en Salud establece tres categorías de afiliación:

- Al Régimen Contributivo: cuando el individuo tiene contrato de trabajo, es servidor público, pensionado, jubilado o independiente con capacidad de pago.

-Al Régimen Subsidiado: cuando la persona no tiene capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización.

-A los vinculados: cuando por motivos de incapacidad de pago y hasta tanto puedan acceder a la categoría de beneficiarios del Régimen Subsidiado, tienen derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

<sup>16</sup> Esta ley modificó el artículo 204 de la ley 100 de 1993 sobre el monto de las cotizaciones en salud.

<sup>17</sup> Para tener derecho al Régimen Subsidiado, las personas deben estar sisbenizadas en el nivel 1, 2 o 3 y obtener un cupo por parte de la dirección territorial de salud. Por esta razón, el estar en Sisben no necesariamente garantiza tener acceso al Régimen Subsidiado.

SISBEN significa Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. Es una herramienta de focalización, que mediante encuesta permite clasificar a cada persona de acuerdo con su condición socioeconómica particular. Si queda entre nivel uno y tres puede acceder a los subsidios que otorga el Estado a través de los diferentes programas, según lo estipulado en la reglamentación correspondiente.

<sup>18</sup> De acuerdo con la Resolución 2020 de 2009 del Ministerio de la Protección Social, se establece que en el caso que el cotizante escoja afiliarse al Régimen Subsidiado se procederá a la afiliación de transición a este Régimen por un período no inferior a seis meses, a una EPS pública del Régimen Subsidiado, que cuente con cobertura en todo el territorio nacional. Una vez transcurrido este lapso, el afiliado podrá trasladarse a cualquier otra EPS que opere el Régimen Subsidiado en su municipio de residencia.

<sup>19</sup> Por otra parte, es necesario diferenciar entre cotizante, afiliado y beneficiario. En el Régimen Contributivo, el cotizante es aquel que realiza el aporte mensual; los beneficiarios son su cónyuge, los hijos menores de edad o menores de 25 que tengan dedicación exclusiva para estudiar y que dependan económicamente del cotizante, o en su defecto los padres no pensionados que también dependan económicamente de él. Los afiliados son el cotizante mas sus beneficiarios. En el Régimen Subsidiado, dado que no existe la figura de cotizante se entienden como beneficiarios aquellos que hacen parte de éste.



La afiliación y el pago de los aportes a *salud y ahorro programado* de los trabajadores por períodos inferiores a un mes está sujeta a:

- 1) El diligenciamiento del formulario de Afiliación Única Electrónica por parte del empleador<sup>20</sup> a través del servicio ofrecido por los operadores de información en la plataforma de la PILA.
- 2) La validación de la información a través del RUAF (Registro Único de Afiliados).
- 3) El intercambio de información entre operadores<sup>21</sup> para reportar consolidadas las nuevas afiliaciones y novedades a cada una de las administradoras.
- 4) Y, finalmente, el pago de los aportes a través de la PILA.

Respecto del primer paso -el diligenciamiento del formulario- es al empleador a quien le corresponde incluir la identificación del trabajador y sus beneficiarios, así como la actividad propia que desarrolla y los días sobre los cuales cotiza.

Para estos efectos, es necesario que exista por lo menos un *operador de información* que esté dispuesto a realizar la Afiliación Única Electrónica, ya que el esquema diseñado exige la recopilación de información biométrica, lo que demanda cuantiosas inversiones. Es de aclarar que este operador de información puede ser el mismo que posteriormente realice el recaudo de los aportes.

El segundo paso -la validación de la información con el Registro Único de Afiliados (RUAF<sup>22</sup>) del Ministerio de la Protección Social- debe ser simultáneo a la afiliación, a fin de poder verificar la consistencia de la identificación del trabajador, así como su condición de afiliado o no al Sistema de Seguridad Social Integral.

Se tiene previsto que el RUAF sea una base de datos que contenga la información de todos los afiliados al Sistema de Protección Social<sup>23</sup>. Es decir, tanto los de salud como los de pensiones, riesgos profesionales y otros, y debe estar disponible en un cien por ciento antes de febrero de 2011<sup>24</sup>. Surgen dudas respecto del avance de dicho proceso, el cual ha tenido varios aplazamientos y, además, impone una carga operativa considerable a las EPS, AFP, ARP y Cajas de Compensación, así como la exigencia de cuantiosas inversiones en tecnología que soporten la captura, procesamiento, almacenamiento y envío de esa información.

---

<sup>20</sup> El empleador asume el costo de la afiliación. Para 2008 se estableció que ese valor no podía exceder los cuatro mil pesos y se incrementaría el 1º de enero de cada año.

<sup>21</sup> Este término se entiende como los operadores de información autorizados para realizar el diligenciamiento y pago de la PILA.

<sup>22</sup> Registro Único de Afiliados (RUAF). La Resolución 2455 de 2008 establece el anexo técnico para el RUAF.

<sup>23</sup> Las administradoras, es decir las EPS, las AFP, las ARP y las Cajas de Compensación Familiar, deben remitir las huellas, fotografías y copia de documentos de identificación de todos sus afiliados al Ministerio de la Protección Social.

<sup>24</sup> Resolución 4806 del 4 de diciembre de 2009, la cual amplía el plazo hasta el último día del mes de enero de 2011, para que las administradoras hayan cargado el cien por ciento de la información de los afiliados existentes el último día del mes anterior.

Respecto del intercambio de información a ser realizado entre los operadores para consolidar los datos de las afiliaciones por administradora, cabe destacar que a la fecha no se ha determinado cuál va a ser la entidad encargada de ello, lo que, si bien no tiene implicaciones para el empleador ni para el trabajador, sí las tiene desde el punto de vista operativo para quienes recaudan los recursos y para la posterior entrega de dinero e información a las administradoras de los subsistemas de protección social.

Por último, el pago a través de la PILA es imposible de realizar mientras no se solucione los anteriores problemas. Por esta razón, los operadores de información no han podido iniciar los desarrollos tecnológicos, a pesar de que el mecanismo debería estar operando a partir de noviembre de 2009.

Dados los interrogantes que están por resolverse, el funcionamiento efectivo de la afiliación y el posterior pago de las cotizaciones no estarán operando en las fechas programadas, contrario a las expectativas generadas desde hace más de dos años por el Gobierno, que en repetidas ocasiones ha manifestado que el mecanismo está listo para operar.

### **Conclusiones**

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República desarrollaron una serie de iniciativas que buscan ofrecer una protección social efectiva, de una parte, para aquellos trabajadores que laboran por días con ingresos inferiores a un SMLM y no disponen de los recursos para obtener un sustento para su vejez o tienen problemas con el acceso a la salud y, de otra, para quienes, habiendo cotizado al Régimen Pensional, no cumplen con los requisitos para tener derecho a una pensión. No obstante, los avances que se han venido realizando no están exentos de problemas y su regulación es insuficiente para que el esquema se torne operativo.

Frente al programa de los BEP existen varios interrogantes relacionados con: el monto, el tiempo durante el cual se otorgan, la forma de implementar los incentivos y el mecanismo mediante el cual se realizará el recaudo y se administrarán los ahorros, entre otros.

A pesar de que la regulación establece una relación estrecha entre los BEP y el *sistema de ahorro programado*, a la fecha solo se ha definido el mecanismo a ser utilizado para realizar el aporte correspondiente a este sistema de los trabajadores dependientes o independientes que trabajen períodos inferiores a un mes y que tengan ingresos inferiores a un SMLM. Pero para que este mecanismo funcione se requiere precisar y hacer operativos los sistemas de operación y recaudo.

También existen inquietudes respecto de lo que ocurra para el caso de los trabajadores que laboren por períodos inferiores a un mes, que sean afiliados al Régimen Subsidiado en Salud y se queden sin empleo. En este sentido, surgen los siguientes interrogantes: ¿esa persona sale del Régimen Subsidiado o el Gobierno Nacional asegura su sostenibilidad? ¿Cómo se hace compatible esta nueva modalidad de afiliación con el actual derecho que ha adquirido la mayoría de la población perteneciente al nivel uno y dos del SISBEN que ha ingresado al Régimen Subsidiado de Salud?

Otros interrogantes por despejar son: ¿cómo van a ser las finanzas de los BEP? ¿Es posible que el programa sea autosostenible? Dados los derechos protegidos en la Constitución, ¿es posible otorgar un auxilio para la vejez que no sea vitalicio?

Estos interrogantes son de gran calado en razón de los costos que implica la seguridad social de la población. Diversas normas se han adoptado para no generar incentivos perversos que estimulen la evasión, como puede ser el caso con la implementación de las iniciativas del Gobierno aquí descritas. Es de esperar que en esta ocasión no sea más caro, desde el punto de vista fiscal, el collar que el perro.

# Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2007		2008		2008				2009				2010	
			T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.		
PIB Nominal (USD mM)	<b>207,8</b>	<b>242,6</b>	59,8	66,4	63,9	54,2	<b>242,6</b>	49,9	54,2	58,7	55,5	<b>218,3</b>	<b>202,4</b>	
PIB Nominal (COP MM)	<b>432</b>	<b>477</b>	114	117	121	124	<b>477</b>	121	121	126	129	<b>497</b>	<b>526</b>	
PIB per cápita (USD)	<b>4750</b>	<b>5490</b>	1363	1510	1451	1227	<b>5490</b>	1127	1221	1318	1243	<b>4891</b>	<b>4490</b>	
Tasa de Desempleo (%)	<b>10,9</b>	<b>11,0</b>	11,1	11,2	11,0	10,6	<b>11,0</b>	12,9	11,7	12,2	14,0	<b>12,8</b>	...	
Población (millones)	<b>43,8</b>	<b>44,2</b>	43,9	44,0	44,1	44,2	<b>44,2</b>	44,3	44,4	44,5	44,6	<b>44,6</b>	<b>45,1</b>	
<b>Crecimiento Real</b>														
PIB real (% Var. Interanual)	<b>7,5</b>	<b>2,5</b>	4,2	3,7	3,3	-1,0	<b>2,5</b>	-0,4	-0,5	-0,2	-0,1	<b>-0,3</b>	<b>2,0</b>	
PIB real (% Var. Trimestral anualizada)	...	...	-0,8	0,9	2,0	-5,9	...	0,9	1,9	2,6	-5,6	...	...	
Demanda interna (% Var. Interanual)	<b>8,5</b>	<b>3,7</b>	4,8	4,3	4,5	1,0	<b>3,7</b>	-1,2	-2,1	0,1	2,6	<b>-0,1</b>	<b>3,3</b>	
Inversión bruta (% Var. Interanual)	<b>13,7</b>	<b>8,8</b>	8,4	9,5	14,4	3,0	<b>8,8</b>	-3,7	-7,3	-2,9	5,9	<b>-2,1</b>	<b>7,6</b>	
Consumo final (% Var. Interanual)	<b>6,9</b>	<b>2,1</b>	3,7	2,7	1,5	0,4	<b>2,1</b>	-0,3	-0,3	1,2	4,6	<b>0,5</b>	<b>1,9</b>	
Privado (% Var. Interanual)	<b>7,6</b>	<b>2,3</b>	4,3	2,8	1,5	0,5	<b>2,3</b>	-0,5	-0,7	-0,1	-0,5	<b>-0,3</b>	<b>1,8</b>	
Público (% Var. Interanual)	<b>4,5</b>	<b>1,3</b>	1,4	2,4	1,6	0,0	<b>1,3</b>	0,3	0,9	5,6	7,5	<b>3,6</b>	<b>2,0</b>	
Exportaciones (% Var. Interanual)	<b>11,3</b>	<b>7,2</b>	14,6	8,8	3,1	2,4	<b>7,2</b>	2,0	-5,7	-9,4	-13,1	<b>-4,7</b>	<b>-5,3</b>	
Importaciones (% Var. Interanual)	<b>13,9</b>	<b>9,8</b>	13,1	9,3	8,0	9,0	<b>9,8</b>	-1,5	-9,7	0,0	1,5	<b>-2,4</b>	<b>2,4</b>	
<b>Precios</b>														
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	<b>5,7</b>	<b>7,7</b>	5,9	7,2	7,6	7,7	<b>7,7</b>	6,1	3,8	3,2	2,0	<b>2,0</b>	<b>3,0</b>	
Inflación básica (% Var. Interanual)	<b>5,2</b>	<b>5,9</b>	5,1	5,6	5,4	5,9	<b>5,9</b>	5,4	4,5	3,94	2,68	<b>2,7</b>	<b>3,6</b>	
Inflación (IPC, % Var. trimestral)	...	...	3,4	2,5	0,5	1,1	...	1,9	0,3	-0,1	-0,1	...	...	
Salarios nominales (% Var. Interanual)	<b>5,7</b>	<b>7,3</b>	6,0	6,3	6,5	2,3	<b>7,3</b>	5,2	5,7	6,2	-1,9	<b>5,9</b>	<b>3,4</b>	
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	<b>2002</b>	<b>2234</b>	1822	1832	2175	2234	<b>2234</b>	2561	2159	1922	2046	<b>2046</b>	<b>2200</b>	
Tipo de cambio (Var. % interanual)	<b>-10,4</b>	<b>11,6</b>	-15,5	-6,4	8,0	11,6	<b>11,6</b>	40,6	17,8	-1,2	-8,4	<b>-8,4</b>	<b>7,5</b>	
Tipo de cambio real (Var. % interanual)	<b>-1,0</b>	<b>1,8</b>	-4,7	-1,7	2,0	1,8	<b>1,8</b>	15,4	10,0	-7,0	-1,7	<b>-1,7</b>	...	
<b>Sector Monetario</b>														
Base monetaria (% Var. Interanual)	<b>19,9</b>	<b>12,9</b>	7,5	9,4	20,3	14,3	<b>12,9</b>	7,4	8,7	5,2	3,5	<b>8,1</b>	<b>5,3</b>	
M3 (% Var. Interanual)	<b>17,8</b>	<b>15,5</b>	12,6	14,1	16,2	19,1	<b>15,5</b>	10,4	11,7	8,2	6,5	<b>14,1</b>	<b>11,3</b>	
Tasa Banco Central (REPO, fin de per.)	<b>9,5</b>	<b>9,5</b>	9,75	9,75	10,00	9,50	<b>9,5</b>	7,00	4,50	4,00	4,00	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>	
Tasa de corto plazo (fin de periodo)	<b>9,01</b>	<b>10,33</b>	9,53	9,92	10,05	10,33	<b>10,3</b>	8,13	4,75	4,25	4,25	<b>4,8</b>	<b>8,0</b>	
Tasa de largo plazo (fin de periodo)	<b>10,3</b>	<b>12,5</b>	11,60	12,50	12,01	12,50	<b>12,5</b>	12,00	11,50	11,00	11,00	<b>7,8</b>	<b>10,5</b>	
<b>Sector Externo</b>														
Cuenta corriente (% del PIB)	<b>-2,8</b>	<b>-2,8</b>	-2,2	-1,9	-2,7	-5,0	<b>-2,8</b>	-1,9	-1,4	-1,1	-1,1	<b>-3,7</b>	<b>-2,7</b>	
Cuenta corriente (USD mM)	<b>-5,8</b>	<b>-6,8</b>	-1,3	-1,3	-1,6	-2,7	<b>-6,8</b>	-1,0	-1,0	-1,4	-4,9	<b>-8,4</b>	<b>-5,4</b>	
Balanza comercial (USD mM)	<b>-0,6</b>	<b>1,0</b>	0,4	1,1	0,3	-1,0	<b>0,8</b>	0,1	0,7	0,3	-3,5	<b>-2,4</b>	<b>1,5</b>	
Exportaciones F.O.B. (USD mM)	<b>29,4</b>	<b>37,1</b>	8,5	10,3	10,1	8,3	<b>37,1</b>	7,5	7,8	8,3	4,0	<b>27,6</b>	<b>38,7</b>	
Exportaciones tradicionales	<b>14,2</b>	<b>20,0</b>	4,6	5,9	5,7	3,8	<b>20,0</b>	3,6	4,2	4,7	1,1	<b>13,6</b>	<b>19,7</b>	
Exportaciones no tradicionales	<b>15,2</b>	<b>17,1</b>	3,9	4,4	4,3	4,5	<b>17,1</b>	3,8	3,7	3,6	3,0	<b>14,0</b>	<b>18,9</b>	
Importaciones F.O.B. (USD mM)	<b>30,1</b>	<b>36,3</b>	8,1	9,2	9,8	9,2	<b>36,3</b>	7,4	7,0	7,9	7,7	<b>30,0</b>	<b>37,1</b>	
Servicios (neto)	<b>-2,6</b>	<b>-3,1</b>	-0,6	-0,7	-0,9	-0,8	<b>-3,1</b>	-0,6	-0,5	-0,7	-1,0	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>	
Transferencias corrientes (neto)	<b>5,2</b>	<b>5,5</b>	1,3	1,4	1,5	1,4	<b>5,5</b>	1,2	1,1	1,1	1,3	<b>4,6</b>	<b>3,5</b>	
Inversión extranjera directa (USD mM)	<b>9,0</b>	<b>10,6</b>	2,9	2,5	2,6	2,6	<b>10,6</b>	2,3	2,9	1,3	0,5	<b>7,0</b>	<b>6,2</b>	
Términos de intercambio (% Var. Interanual)	<b>2,7</b>	<b>13,3</b>	11,7	12,4	18,0	5,2	<b>13,3</b>	6,1	10,0	3,0	-9,0	<b>-4,1</b>	<b>1,5</b>	
Reservas internacionales (USD mM)	<b>20,9</b>	<b>24,0</b>	22,1	22,8	24,1	24,0	<b>24,0</b>	23,8	23,7	25,1	23,2	<b>23,2</b>	<b>18,0</b>	
Cobertura de las importaciones	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>	7,3	7,6	8,0	7,9	<b>7,9</b>	9,5	9,5	9,4	9,3	<b>9,3</b>	<b>5,8</b>	
<b>Sector Público</b>														
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	...	...	...	...	<b>0,9</b>	...	...	...	...	<b>-0,6</b>	<b>-1,7</b>	
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	<b>-3,2</b>	<b>-2,3</b>	0,0	-0,1	-0,8	-1,4	<b>-2,3</b>	-2,7	-0,5	-0,5	-0,4	<b>-4,0</b>	<b>-4,3</b>	
Bal. primario del SPC (% del PIB)	...	<b>-0,1</b>	...	...	...	...	<b>-0,1</b>	...	...	...	...	<b>-2,4</b>	<b>0,1</b>	
Bal. del SPC (% del PIB)	<b>-0,6</b>	<b>-0,1</b>	0,6	0,8	0,5	-2,0	<b>-0,1</b>	-0,3	-0,8	-0,8	-0,7	<b>-2,6</b>	<b>-3,7</b>	
Ingresos del Gobierno Central (% del PIB)	<b>18,1</b>	<b>15,7</b>	4,2	4,2	3,6	3,7	<b>15,7</b>	3,4	4,1	4,1	4,2	<b>15,8</b>	<b>14,5</b>	
<b>Indicadores de Deuda</b>														
Deuda externa bruta (% del PIB)	<b>21,4</b>	<b>18,9</b>	18,4	18,5	18,5	18,9	<b>18,9</b>	20,2	20,0	22,1	...	<b>24,1</b>	<b>25,0</b>	
Pública (% del PIB)	<b>13,8</b>	<b>12,2</b>	12,0	11,9	11,6	12,0	<b>12,0</b>	13,2	13,4	15,1	...	<b>16,3</b>	<b>13,0</b>	
Privada (% del PIB)	<b>7,7</b>	<b>6,9</b>	6,4	6,6	6,9	6,9	<b>6,9</b>	7,0	6,6	7,0	...	<b>7,8</b>	<b>12,0</b>	
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	<b>36,5</b>	<b>36,4</b>	34,8	33,9	35,2	36,4	<b>36,4</b>	38,4	36,5	...	...	<b>43,2</b>	...	
Interna (% del PIB)	<b>25,5</b>	<b>24,9</b>	25,0	24,3	24,3	24,9	<b>24,9</b>	24,9	24,9	...	...	<b>31,0</b>	...	
Externa (% del PIB)	<b>11,0</b>	<b>11,5</b>	9,9	9,6	10,9	11,5	<b>11,5</b>	13,5	11,6	...	...	<b>12,2</b>	...	
Amortizaciones d externa (USD mM)	<b>6,7</b>	<b>5,1</b>	2,1	0,9	1,0	1,0	<b>5,1</b>	1,5	1,5	1,5	1,5	<b>5,8</b>	...	
Pagos intereses de la d externa (USD mM)	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	0,8	0,7	0,7	0,7	<b>2,9</b>	0,8	0,8	0,8	0,8	<b>3,1</b>	...	
Servicio d externa (% X de bns. y svvs.)	<b>30,9</b>	<b>21,5</b>	33,3	15,1	16,2	20,2	<b>21,5</b>	29,0	24,3	24,3	24,3	<b>24,3</b>	...	
Servicio d externa pública (% X de bns. y svvs.)	<b>16,0</b>	<b>12,4</b>	24,2	7,0	9,3	8,6	<b>12,4</b>	14,4	12,0	12,0	12,0	<b>12,0</b>	...	
Servicio d externa pública (% del PIB)	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	3,6	1,1	1,5	1,4	<b>1,9</b>	2,2	2,0	1,9	2,0	<b>2,0</b>	...	
<b>Balance Ahorro-Inversión</b>														
Ahorro (% del PIB)	<b>23,2</b>	<b>24,8</b>	24,9	25,7	26,0	22,5	<b>24,8</b>	23,2	23,5	23,8	22,1	<b>22,9</b>	<b>24,7</b>	
Inversión (% del PIB)	<b>26,0</b>	<b>27,6</b>	26,9	27,6	28,6	27,4	<b>27,6</b>	26,7	27,4	27,3	26,0	<b>26,9</b>	<b>27,4</b>	
Remesas de los Trabajadores (USD mM)	<b>4,5</b>	<b>4,8</b>	1,1	1,2	1,3	1,2	<b>4,8</b>	1,1	1,2	1,3	1,2	<b>4,8</b>	<b>5,0</b>	

Fuente: DANE, Banco de la República, Minhacienda, Superfinanciera y Asobancaria.

## Estados financieros\*

	Nov-09 (a)	Oct-09	Nov-08 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
<b>Activo</b>	<b>203,336</b>	<b>199,741</b>	<b>184,998</b>	<b>7.4%</b>
Disponible	16,041	13,379	14,847	5.5%
Inversiones	44,613	44,375	31,601	37.9%
Cartera Neta	121,804	121,094	120,815	-1.5%
Consumo Bruta	35,491	34,820	34,869	-0.6%
Comercial Bruta	78,861	78,999	79,205	-2.7%
Vivienda Bruta	10,712	10,433	9,942	5.2%
Microcrédito Bruta	3,559	3,537	2,603	33.6%
Provisiones**	6,819	6,695	5,804	14.8%
Consumo	2,692	2,714	2,447	7.5%
Comercial	3,645	3,488	2,967	20.0%
Vivienda	335	335	289	13.0%
Microcrédito	147	157	101	43.2%
Otros	20,878	20,893	17,735	15.0%
<b>Pasivo</b>	<b>177,608</b>	<b>174,419</b>	<b>164,385</b>	<b>5.5%</b>
Depósitos y Exigibilidades	141,404	137,915	128,331	7.6%
Cuentas de Ahorro	67,365	66,419	59,896	9.9%
CDT	43,739	43,792	42,330	0.9%
Cuentas Corrientes	25,471	23,137	21,368	16.4%
Otros	4,828	4,567	4,737	-0.4%
Otros pasivos	36,204	36,503	36,054	-1.9%
<b>Patrimonio</b>	<b>25,727</b>	<b>25,322</b>	<b>20,613</b>	<b>21.9%</b>
<b>Ganancia/Pérdida del ejercicio</b>	<b>4,148</b>	<b>3,810</b>	<b>3,902</b>	<b>3.8%</b>
Ingresos por intereses	17,401	15,152	16,226	-0.8%
Gastos por intereses	7,445	5,151	5,721	-5.8%
Margen neto de Intereses	9,947	9,077	9,414	3.2%
Ingresos netos diferentes de Intereses	7,467	6,550	7,329	-0.5%
Margen Financiero Bruto	17,414	15,628	16,743	1.6%
Costos Administrativos	7,553	6,852	7,852	-6.0%
Provisiones Netas de Recuperación	3,146	2,717	2,729	12.6%
Margen Operacional	6,715	11,492	11,619	9.4%
<b>Indicadores</b>				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	<b>4.33</b>	<b>4.31</b>	<b>4.09</b>	<b>0.24</b>
Consumo	7.28	7.38	7.81	-0.53
Comercial	2.90	2.84	2.34	0.56
Vivienda	4.51	4.57	4.20	0.31
Microcrédito	6.14	6.28	7.25	-1.11
Cubrimiento**	122.40	121.46	111.99	<b>10.40</b>
Consumo	104.16	105.67	89.82	14.34
Comercial	159.50	155.41	160.21	-0.71
Vivienda	69.25	70.31	69.30	-0.04
Microcrédito	67.48	70.62	53.28	14.20
ROA	2.26%	2.26%	2.50%	-0.2%
ROE	18.85%	19.06%	22.23%	-3.4%
Solvencia	N.D.	15.17%	13.05%	N.D.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida /Cartera Bruta.

\*Datos mensuales a noviembre de 2009 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

\*\* No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.