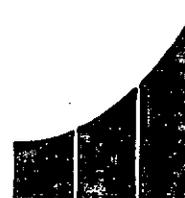


FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



EL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

**Informe revisado de la Consultoría para la Focalización, Cobertura
y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia
Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de
Desarrollo y al Banco Mundial**

Autor: Marta Luz Henao

Febrero de 2001

EL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

**Informe revisado de la Consultoría para la Focalización, Cobertura
y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia
Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de
Desarrollo y al Banco Mundial**

Autor: Marta Luz Henao

Febrero de 2001

1. Cobertura del sistema pensional colombiano

El sistema pensional colombiano cubre a un bajo porcentaje de la población económicamente activa del país. Con información a diciembre de 1999 se tenía que 27% de la PEA del país estaba cotizando efectivamente en ese momento a algún fondo de pensiones.

Ello tiene que ver en primer lugar con la estructura del empleo y con el que la afiliación a pensiones no es obligatoria para los trabajadores independientes. En 1998, un 35% del empleo urbano era independiente (28% por cuenta propia y 6.5% empleadores pequeños), y 59% de empleo asalariado, del cual cerca de una tercera parte era dependiente en microempresas. La tasa de afiliación a pensiones de los trabajadores por cuenta propia era en 1997 era del 9% y 26% la de los empleadores, y del 47% entre los asalariados del sector privado y aún 84% en el sector público. En las zonas rurales, apenas un 10% de los trabajadores se encuentran afiliados a un fondo de pensiones.¹

La situación es aún más reveladora si se hace el análisis de la cobertura del sistema pensional por quintiles de ingreso. De acuerdo con la información suministrada por la Encuesta de Calidad de Vida para 1997, apenas 3% de los ocupados² del quintil 1 tenía afiliación al sistema pensional, mientras que en el quintil 5 la cobertura del sistema pensional alcanzaba 46% de los ocupados (Cuadro 1).

¹ Datos de la encuesta de hogares de Septiembre de 1997.

² En la ECV sólo se pregunta por afiliación a pensiones a los ocupados, no a la PEA.

Cuadro 1 TRABAJADORES AFILIADOS AL SISTEMA PENSIONAL POR QUINTILES COLOMBIA 1997				
Quintil	Trabajadores Afiliados	Distribución Porcentual	Trabajadores por Quintil	Porcentaje de afiliados
1	69399	1.7	2293417	3.0
2	312942	7.9	3021773	10.4
3	758599	19.0	3287584	23.1
4	1222240	30.7	3447002	35.5
5	1619602	40.7	3506193	46.2
Total	3982782	100	15555969	25.6

Fuente: ECV, DANE, 1997

En consecuencia, los trabajadores más pobres no están cubiertos por el sistema de seguridad social en pensiones porque, en su mayoría, trabajan en el sector informal en microempresas que no cumplen la obligación de afiliarlos al régimen pensional, o son trabajadores por cuenta propia. Ellos no siempre encuentran atractiva la afiliación, o les resulta oneroso asumir toda la cotización.

2. Solidaridad en el sistema pensional actual: el Fondo de Solidaridad Pensional

La ley 100 de 1993 implementó un mecanismo de solidaridad en el sistema pensional mediante el cual los trabajadores que devengan cuatro o más salarios mínimos cotizan un punto adicional a su cotización normal para pensiones con el fin de subsidiar temporal y parcialmente la cotización de aquellos trabajadores pobres que carecen de patrón que les realice parte del aporte al sistema pensional y que no cuentan con los recursos suficientes para realizar la totalidad del aporte.

De acuerdo con dicha ley, los recursos provenientes de los aportes de solidaridad y los aportes del presupuesto nacional que deben ser destinados al subsidio de las cotizaciones de pensiones van al Fondo de Solidaridad Pensional, FSP, que es una cuenta especial de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad

Social, la cual es administrada en fiducia por un consorcio de entidades fiduciarias de naturaleza pública y del sector solidario.

Además del consorcio administrador del FSP, el Decreto 1127 de 1994 creó un Comité Directivo de dicho Fondo. Este Comité está conformado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un Consejero presidencial, el director del Instituto de los Seguros Sociales, ISS, un representante de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones escogido por el Ministro de Trabajo.

El Fondo de Solidaridad Pensional cuenta, además, con un Consejo Asesor integrado por representantes de los gremios de la producción, de las Centrales Obreras y de la Confederación de pensionados. Este Consejo debe ser oído previamente, "sin carácter vinculante" por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, para la determinación del plan anual de cobertura.

2.1. Recursos del Fondo de Solidaridad Pensional

Según el artículo 27 de la ley 100 de 1993, el Fondo de Solidaridad Pensional se alimentaría de las siguientes fuentes de recursos:

- La cotización adicional de 1% del salario de todos los trabajadores asalariados e independientes que cotizan al sistema pensional y que devengan más de cuatro salarios mínimos.
- Los aportes del presupuesto nacional que de acuerdo con la Ley 100 de 1993 debían ser iguales a los aportes del 1% descritos en el numeral anterior. Sin embargo, la ley 344 de 1998 , , eliminó este *pari passu* y desde ese momento el fondo de solidaridad pensional no recibe aportes de la Nación.
- Los recursos que aporten los entes territoriales para extender la cobertura en la región o los que puedan aportar las federaciones o agremiaciones para sus

afiliados. Sin embargo, hasta el momento no se ha presentado ningún aporte de este tipo.

- Las donaciones, los rendimientos financieros de los excesos de liquidez y las multas.

A pesar de que el FSP empezó a recaudar los recursos del 1% en abril de 1994, solamente inició la afiliación de los beneficiarios en 1996, lo que significa que los dos primeros años fueron de acumulación de recursos (Cuadro 2).

CUADRO 2
FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL
COMPORTAMIENTO HISTORICO DE LOS INGRESOS Y EGRESOS

CONCEPTO	1,994	1,995	1,996	1,997	1,998	1,999	2,000
							PRESIPIUESTO
INGRESOS							
Aportes del	14,678,089.18	62,194,020.97	68,963,648.04	81,727,333.85	105,288,699.53	123,934,049.98	136,110,993.81
Rendimientos					62,971,743.30	88,851,330.43	64,507,534.42
Aportes		20,000,000.00	16,814,620.69				
Total		72,194,020.97	85,778,268.74	81,727,333.85	105,288,699.53	123,934,049.98	136,110,993.81
TOTAL INGRESOS	14,662,769.24	82,441,984.07	126,587,581.28	136,073,664.45	168,260,442.83	212,785,350.39	200,618,527.94
EGRESOS							
Numero de subsidios			nd	nd	4,035.97	5,319.01	5,145.74
Subsidios a			6,106,197.75	30,481,498.07	80,936,680.77	134,872,362.55	140,475,131.00
Comisiones			254,447.48	937,497.36	3,130,951.70	4,714,735.97	5,275,828.00
Auditoria				141,999.08	197,200.00	147,000.00	167,830.00
Total Gastos de		879,846.74	669,078.90	1,925,645.92	2,374,363.54	2,935,788.04	9,523,869.00
TOTAL EGRESOS		879,846.74	26,789,369.14	74,270,650.53	86,648,196.02	142,669,883.56	155,443,658.00
INGRESOS EGRESOS	14,662,769.24	81,562,137.32	99,798,212.10	60,802,803.92	81,612,246.81	70,115,466.82	45,174,869.94
SALDO ACUMULADO	14,662,769.24	97,396,888.32	197,195,100.42	257,998,004.35	480,706,153.85	512,205,145.26	

Como puede observarse, los recursos del FSP son altamente procíclicos en la medida en que los recaudos del 1% dependen de la evolución del empleo

2.2 Funcionamiento del sistema de subsidios del FSP

Con base en los lineamientos de la ley 100 de 1993 el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, fija población objetivo del subsidio del FSP y las condiciones de edad, porcentaje y tiempo de subsidio. Con estos criterios el Consorcio que administra el FSP se dedica a ubicar a la población objetivo del subsidio. Luego los afilia al régimen de pensiones del Instituto de los Seguros Sociales, ISS, pues de acuerdo con la ley 100 de 1993 los beneficiarios del

subsidio pensional sólo pueden ser afiliados al ISS o al régimen de ahorro individual sólo en el caso de que la administradora del fondo de pensiones privado sea una entidad del sector solidario y en este momento no hay en Colombia administradoras de fondos de pensiones del sector solidario. En consecuencia, todos los beneficiarios del Fondo están afiliados al régimen pensional de prima media con prestación definida en el Instituto de los Seguros Sociales. El Fondo de Solidaridad cotiza cada mes al ISS por cada uno de los beneficiarios de acuerdo con el porcentaje del subsidio establecido para cada grupo poblacional y el beneficiario se compromete, a su turno, a consignar en una entidad bancaria de la red que recauda las cotizaciones del ISS la parte que le corresponde.

Si un beneficiario del subsidio no paga sus aportes durante cuatro meses pierde el derecho al subsidio y el ISS debe retornar al Fondo de Solidaridad los aportes que ha hecho en cabeza de ese beneficiario. Sin embargo, el ISS no tiene ningún incentivo para llevar un registro periódico de las personas que se retiran del programa, pues en caso de hacerlo debe devolver en dos meses al FSP los aportes que éste hizo por el beneficiario. Además de que no hay ninguna sanción si no reporta los beneficiarios morosos.

Así mismo, el consorcio administrador del FSP tampoco tiene ningún incentivo en exigirle al ISS el listado de morosos pues dicho consorcio recibe una prima al mes por afiliado.

En 1999 el gobierno decretó una moratoria para darle la opción a los beneficiarios que estaban retrasados en el pago de sus aportes de ponerse al día en su pago. A raíz de esto se retiraron 113.000 personas que no estaban pagando, y el ISS le adeuda al FSP \$75.000 millones que aún no ha cancelado.

Sin embargo, según una auditoría contratada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tan sólo se suspendió el pago de los subsidios a los afiliados

con mora entre 23 y 42 cuotas y no se había informado hasta ese momento la desvinculación de los demás morosos (Auditoría Mintrabajo, 2000).

2.3 Población Beneficiaria del Fondo de Solidaridad Pensional

De acuerdo con la ley 100 de 1993, la población beneficiaria del FSP es fijada por el Consejo Nacional de Política Social, CONPES, quien determina anualmente los grupos a cubrir con este subsidio.

El subsidio es temporal y parcial, es decir, que es inferior al 100% del valor de la cotización, con el objeto de que el beneficiario realice un esfuerzo para el pago parcial del aporte a su cargo. El porcentaje del subsidio y el período durante el cual éste se otorga deben ser definidos por el gobierno nacional.

La ley 100 también establece que para ser beneficiario de este subsidio el trabajador debe acreditar su condición de afiliado al Régimen de Seguridad Social en Salud y pagar los aportes que por este le correspondan. Aquí aparece el primer problema que se enfrenta en el otorgamiento de este subsidio, pues si una persona no está afiliada al régimen subsidiado en salud tendría que afiliarse al régimen contributivo a través de una EPS y, por reglamentación del Consejo de Seguridad Social, el ingreso mínimo para afiliarse a una EPS es dos salarios mínimos legales, pero el ingreso máximo para afiliarse al FSP es un salario mínimo legal. Por lo tanto, desde el punto de vista legal no sería posible afiliar a ninguna persona que esté cotizando al régimen contributivo de salud, todos deberían estar afiliados al régimen subsidiado. Sin embargo, en la práctica el consorcio que administra el FSP acepta personas afiliadas al régimen contributivo en salud, porque la ley 100 así lo permite, e incluso, con aprobación del Comité Directivo del FSP, acepta a los "vinculados"³ al régimen de salud si tienen una

³ Son "vinculados" al sistema de salud aquellas persona que no están afiliadas al régimen contributivo ni al subsidiado en salud y que transitoriamente son atendidas en un hospital público mientras el municipio las afilia al régimen subsidiado.

certificación de la secretaría de salud del municipio en la que conste que son vinculados.

Según el documento CONPES 2989 de febrero de 1998, que está vigente actualmente, son beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional aquellos trabajadores que devenguen hasta un salario mínimo legal y pertenezcan a los siguientes grupos poblacionales: madres comunitarias de los Hogares de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, los trabajadores discapacitados, los trabajadores del sector informal urbano y rural y trabajadores de formas asociativas de producción, tanto urbanas como rurales.

Dado que el concepto de trabajador informal es muy amplio, a través de los diferentes documentos CONPES se han venido precisando las características de los trabajadores del sector informal que serían beneficiarios del FSP. Tienen derecho al subsidio los trabajadores por cuenta propia diferentes a profesionales y técnicos que devenguen hasta un salario mínimo legal y los asalariados de las microempresas. Para evitar que el FSP subsidie a los microempresarios de altos ingresos, el CONPES de 1996 estableció que sólo se subsidiarían asalariados de las microempresas cuyos patronos tuvieran su lugar de residencia en los estratos 1, 2 ó 3. Es decir, se está subsidiando a los asalariados que trabajen a órdenes de patronos de estratos bajos, que normalmente evaden la afiliación de sus trabajadores al sistema pensional porque sus ingresos no les permiten pagar el 75% de la cotización de sus trabajadores al sistema pensional.

Los requisitos y beneficios de los beneficiarios del FSP por grupo de población se muestran en el cuadro 3. Cabe recalcar, sin embargo, que con los recursos existentes en el FSP no se alcanzaría a cubrir a toda la población que gana un salario mínimo o menos y que pertenece a los grupos poblacionales anotados. En vista de ello lo que se hace es fijar unas metas de cobertura por año de acuerdo con la disponibilidad de recursos e ir afiliando de acuerdo con estas metas.

Cuadro 3: Fondo de Solidaridad Pensional Requisitos y Beneficios por grupo de población

Grupo Poblacional	Condiciones	Beneficios	
	Edad	Período durante el cual se le otorga el subsidio (semanas)	Porcentaje del subsidio
Madres Comunitarias	Cualquier edad con uno o más años de servicio	Con régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 600 semanas	80%
Trabajadores discapacitados con una pérdida de su capacidad laboral igual o mayor al 50%	>=20 años y <65	Con régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 800 semanas	95%
Trabajadores del sector informal urbano(1) y de formas asociativas de producción urbanas	Hombres >=40 años y <65 Mujeres >=35 y <55	Hasta 500 semanas	70%
Trabajadores del sector informal rural(1) y de formas asociativas de producción rurales	Hombres >=35 años y <65 Mujeres >=30 y <55	Para hombres y mujeres en régimen de transición 480 semanas Sin régimen de transición 800 semanas	90%

En los tres primeros años de funcionamiento del FSP se les exigía a los beneficiarios que hubieran cotizado anteriormente al sistema pensional. Esta exigencia se sustentaba en el supuesto de que los trabajadores al inicio de su vida laboral ingresan a las pequeñas empresas del sector informal como asalariados,

luego pasan como asalariados al sector formal, donde cotizan al sistema pensional y, al final de su vida laboral retornan al sector informal como patronos o trabajadores por cuenta propia (Documento CONPES 2753 de 1994). En consecuencia, se creía que había muchas personas en el sector informal urbano con un importante número de semanas cotizadas, a las que el Fondo de Solidaridad Pensional les serviría para que logran completar el tiempo requerido para pensionarse. Dado este supuesto, como se trataba de que estas personas completaran unas semanas que les faltaban para pensionarse, se les exigía que tuvieran 40 años o más de edad.

Sin embargo, en los dos primeros años de funcionamiento del FSP no se logró encontrar un número significativo de personas que hubieran cotizado con anterioridad al sistema pensional y, dado que existía una fuerte presión política del gobierno y del Consorcio que administra el Fondo para ampliar rápidamente la cobertura, se eliminó la exigencia de las semanas cotizadas con anterioridad al ingreso al Fondo de Solidaridad Pensional, pero se mantuvo la misma edad mínima para ser beneficiario.

2.4. Cobertura actual del FSP

Según documento CONPES, para garantizar una distribución equitativa de los subsidios del FSP debe tener en cuenta la población con necesidades básicas insatisfechas en cada una de las regiones del país⁴ y, de acuerdo con este indicador, distribuir los subsidios regionalmente. Adicionalmente, se establece que un mínimo de 40% de los beneficiarios deben ser mujeres y 35% deben ser habitantes de las zonas rurales.

Según la información suministrada por el Consorcio Prosperar, actualmente hay 397.900 personas afiliadas al FSP (Cuadro 4). De ellas 59% son trabajadores del

sector informal urbano; 31.6% son trabajadores del sector informal rural; 7.5% son madres comunitarias y 1.62% son discapacitados. Esta alta representatividad de los trabajadores informales era de esperarse pues no existe ninguna forma de controlar sus ingresos, ni de saber si trabajan o no.

CUADRO 4 AFILIADOS ACTUALES AL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL						
REGIONAL	TRABAJAD. RURALES	TRABAJAD. URBANOS	MADRES COMUNITARIAS	DISCAPACIT.	TOTAL AFILIADOS	
CENTRO	18630	55458	5081	1861	81030	
NOROCCIDENTE	8133	30329	4591	610	43663	
COSTA NORTE	31450	38831	5231	643	76155	
SUROCCIDENTE	16402	54712	6780	1436	79330	
NORORIENTE	21543	32943	4088	855	59429	
CENTROCCIDENTE	18339	9815	1680	434	30268	
EJE CAFETERO	11146	14041	2240	609	28036	
TOTAL	125643	236129	29691	6448	397911	

Fuente: Consorcio Prosperar

Sin embargo, el informe de la auditoría señala que en la base de datos se encuentran beneficiarios catalogados como microempresarios, grupo que, de acuerdo con el CONPE, no es beneficiario del programa.

Un análisis por ubicación geográfica de los afiliados muestra que 66% de los beneficiarios del FSP son trabajadores urbanos y 34% son trabajadores rurales y que la mayor concentración de afiliados está en la región central (20.3%), suroccidental (19.9%) y en la costa norte (19%). Las demás regiones tienen entre 7% y 11% de los afiliados del país.

La distribución por sexo muestra que 62% de los afiliados son mujeres y 38% son hombres, pero las mujeres representan el 37% de los ocupados del país y los hombres el 63%.

⁴ Para la distribución se dividió el país en 7 regionales que son; central, noroccidental, costa norte, suroccidental, nooriental, centrooccidental y eje cafetero.

Es interesante notar el crecimiento que presentó la afiliación entre 1996 y 1998: 174.9% entre 1996 y 1997 y 96% entre 1998 y 1999. Este aumento de la población beneficiaria obedeció a un criterio político que le impuso al consorcio administrador metas de crecimiento sin tener en cuenta que el FSP debía tener unas reservas suficientes pues una vez afiliados a los beneficiarios se les debe continuar pagando el subsidio durante un período de tiempo que oscila entre 9 y 15 años. En 1999 se presentó una disminución en la afiliación debido a la desafiliación de los beneficiarios que estaban en mora en el pago de sus aportes y que no se acogieron a la amnistía.

Cuadro 5		
Fondo de Solidaridad Pensional		
Afiliaciones Anuales		
Año	Afiliaciones	Variación Porcentual
1996	82517	
1997	226876	174.94
1998	445440	96.336
1999	389634	-12.53

Fuente: Consorcio

2.5. Focalización del subsidio

Como se mostró atrás, según el mandato legal el subsidio del FSP debe estar dirigido a las personas más pobres y, de hecho, exige que los ingresos de los beneficiarios no sean superiores a un salario mínimo legal vigente. Sin embargo, el gobierno no ha realizado un seguimiento a los beneficiarios de dicho subsidio y

tampoco se cuenta con información de cobertura de este subsidio en ninguna encuesta realizada en el país. Además, el consorcio no realiza vistas a los beneficiarios para verificar la información suministrada por éstos, ni tampoco hace cruces con las entidades de salud para verificar si los beneficiarios continúan afiliados al régimen de salud o si tan sólo se afilian a este para cumplir el requisito.

Un análisis por grupos poblacionales cubiertos puede dar un indicio de los problemas de focalización.

En el caso de las madres comunitarias se puede afirmar que el subsidio está bien focalizado pues estas personas no devengan salario sino que tienen una "beca" de medio salario mínimo legal y, adicionalmente, sus viviendas están localizadas en barrios pobres, lo que garantiza que el subsidio está llegando a un grupo pobre. Aquí existe un problema pues la rotación de las madres comunitarias es muy alta pero el ICBF no posee un listado actualizado de dichas madres y, en consecuencia, no hay manera de desafiliarla cuando deja de ejercer como madre comunitaria.

En el caso de los demás grupos no es tan evidente la focalización. No existe forma de controlar los ingresos de los trabajadores informales urbanos y rurales. Ellos declaran un ingreso y la persona que los afilia no cuenta con ninguna herramienta para controlar si el ingreso declarado es o no igual o menor al salario mínimo legal, pues sólo se les exige el carné del SISBEN si declaran que están afiliados al régimen subsidiado de salud. A quienes son vinculados o están afiliados al régimen contributivo de salud no se les exige carné del SISBEN. Adicionalmente, como se había mencionado, el consorcio que afilia a los beneficiarios obtiene una comisión por trabajador afiliado al FSP, por lo tanto, no tiene incentivos para hacer ningún tipo de control. Por lo tanto, es al Ministerio de Trabajo a quien correspondería hacer dicho seguimiento, pero aún no se ha hecho. Incluso en el Consorcio se afirma que una persona que pertenece a los niveles 1 y 2 del

SISBEN difícilmente cuenta con los recursos necesarios para pagar el porcentaje del aporte que le correspondería.

En el caso de los discapacitados la situación es muy similar pues incluso ni siquiera se les exige que estén trabajando.

2.6 Costos del programa

2.6.1 Costos directos

Para la entrega de los subsidios el consorcio administrador del FSP incurre en dos tipos de costos: de un lado están los costos de administración que, como se muestra en el cuadro 6, han venido aumentando a medida que el monto de los beneficiarios crece. Estos representaban 1.69% de los aportes en el año 1995 y en 1999 pasaron a representar 2.37% de los aportes.

Adicionalmente, el consorcio administrador del FSP recibe una comisión de \$1.019 por afiliado al mes. Esta comisión representó 3.8% de los aportes del 1% que recibió el FSP en 1999. El total de los gastos pasó de 1.22% de los aportes en 1995 a 6.29% en 1999.

CUADRO 6
FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL
COMPORTAMIENTO HISTORICO DE LOS INGRESOS Y
EGRESOS

CONCEPTO	1998	1999	2,000
	TOTAL	TOTAL	PRESUPUESTO
INGRESOS			
Aportes del 1%	105.288.699.531	123.934.019.957	136.110.993.819
Rendimientos Financieros	62.971.743.305	88.851.330.438	64.507.534.124
TOTAL INGRESOS	168.260.442.836	212.785.350.395	200.618.527.943
EGRESOS			
Subsidios pagados	4.035.975	5.319.010	5.145.744
Subsidios a Beneficiarios	80.936.680.775	134.872.362.550	140.476.131.000
Comisiones Fiduciarias	3.139.951.706	4.714.735.975	5.275.828.000
Auditoria Externa	197.200.000	147.000.000	167.830.000
Total Gastos de Administración	2.374.363.543	2.935.785.043	4.080.211.000
Gastos Admón./Ingresos	2.26	2.37	3.00
Comisiones Fiduciarias/Ingresos	2.98	3.80	3.88
TOTAL EGRESOS	86.648.196.024	142.669.883.568	150.000.000.000

FUENTE Consorcio Prosperar

Según el mencionado informe de auditoría, "el Consorcio Prosperar no cuenta con un referente de costo por afiliación, los dineros entregados por la Nación para la administración del Fondo no corresponden a un estudio de costos que tengan relación con su objetivo mismo, sino con los costos fijos de cada regional y con los costos variables para obtener afiliados, los cuales están relacionados principalmente con costos de viajes y de publicidad".

2.6.2 Costos indirectos

Como se explicó atrás el beneficiario debe hacer un aporte mensual al ISS paralelamente al aporte que le hace el FSP. El valor de dicho aporte depende del grupo poblacional del afiliado (Cuadro 7). El salario base de cotización de todos

los afiliados al FSP es un salario mínimo legal vigente⁵, pues de acuerdo con la ley 100 de 1993 no puede haber una cotización sobre un salario inferior al mínimo legal. Además, la cotización para pensiones es 13.5% del salario base de cotización, o sea \$35.114.

Cuadro 7				
Distribución de los aportes de los afiliados al Fondo de Solidaridad Pensional				
Grupo Poblacional	Aportes FSP		Aporte Afiliado	
	%	Valor \$	%	Valor \$
Madres Comunitarias	80%	28091	20%	7023
Trabajadores Discapacitados	95%	33358	5%	1756
Trabaj. Sector informal y formas asocia. urbanas	0.7	24579	30%	10534
Trabaj. Sector informal y formas asocia. rurales	0.9	31602	10%	3511

Fuente: Consorcio Prosperar

En el caso de las madres comunitarias el FSP aporta el 80% del valor de la cotización al mes que equivalen a \$28.091 y ellas aportan \$7.023; para los trabajadores discapacitados el FSP aporta \$33.000 y el trabajador \$1.756; para los trabajadores del sector informal y de formas asociativas urbanas el FSP aporta \$24.579 y el trabajador \$10.534 y para los trabajadores informales y de formas asociativas rurales el FSP \$31.602 y el trabajador \$3.248.

2.7. Coordinación con otras instituciones

Una de las grandes dificultades que enfrenta el programa es la coordinación con otras instituciones. De un lado, está el ISS, entidad que no lleva un registro de sus afiliados y menos aún de los afiliados al FSP. Esta falta de registro lleva, como se va a mostrar más adelante, a que el consorcio administrador del programa no conozca los casos de los beneficiarios que no están pagando el aporte que les corresponde. Por lo tanto, el Fondo sigue pagando los subsidios al ISS por personas que no están aportando y deja de dedicar recursos a otros beneficiarios que si podrían estar cumpliendo con los requisitos. Adicionalmente, el FSP está pagando comisiones fiduciarias por unos afiliados que no cumplen las condiciones

⁵ El salario mínimo legal actual es \$260.100.

para continuar como beneficiarios y que nunca van a poder pensionarse con estos subsidios.

Dados los problemas de sistematización del ISS, se hace un manejo separado de los afiliados al FSP y de los afiliados normales del ISS. En consecuencia, se han encontrado muchos casos en los que los aportes a pensiones hechos a través del FSP no se integran a la historia laboral que tenía la persona en el ISS si antes aportaba al sistema como asalariado.

Los pagos que hace el beneficiario al ISS se hacen a través de la red bancaria que recauda los aportes normales que hacen las empresas al ISS y el pago lo debe hacer en los primeros diez días del mes. Sin embargo, en el caso de los afiliados al FSP el aporte pagado por un beneficiario es muy bajo y muchos gerentes de bancos se niegan a recibir estos pagos porque es mayor el costo de la transacción que su valor. Por ejemplo, a un trabajador rural beneficiario del programa le corresponde pagar \$3.800 por aporte y esa transacción tiene un costo para el banco que la recibe de \$5.000.

La otra entidad con la que tiene relación el FSP es con el ICBF. Esta última le suministra al consorcio el listado de madres comunitarias para ser afiliadas. Pero el ICBF no tiene una lista actualizada de madres comunitarias y por lo tanto, no reporta las que dejan de ser madres comunitarias. En consecuencia, estas siguen afiliadas al programa recibiendo el subsidio sin ser madres comunitarias.

El otro cuello de botella importante para el funcionamiento del programa es el sistema de correo, pues éste no llega normalmente a las áreas rurales, por lo tanto, los beneficiarios muchas veces no reciben los talonarios para el pago.

2.8 Sistematización

Tal vez el cuello de botella más grande del programa es la sistematización. De un lado, como se ha dicho, el ISS no tiene una base de datos actualizada que le permita informar al consorcio periódicamente sobre los beneficiarios que están en mora y que deben ser retirados del programa.

Por su parte, el Consorcio también adolece de problemas graves en el sistema de información. La auditoría contratada por el Ministerio de Trabajo encontró, entre otros, los siguientes problemas:

- ◆ Datos inexactos e incompletos en la base de datos de los diferentes beneficiarios.
- ◆ No hay garantía de continuidad de procesamiento por la falta de veracidad de los datos para los diferentes años desde el inicio de la base de datos.
- ◆ No existe coincidencia entre la base de datos del ISS y la del Consorcio. En efecto, según la auditoría "Para el 31 de diciembre de 1999, el total de beneficiarios en la base de datos del Consorcio Prosperar sumó 389.634, con la siguiente representación por grupo poblacional: discapacitados 115, independientes 353.624, madres comunitarias 29.427 y microempresarios 6.468. Para el mismo corte en 31 de diciembre de 1999, el ISS tiene en su estado de cuenta 520.630 beneficiarios"
- ◆ Adicionalmente, según la base de datos del ISS a esa fecha, 168.775 beneficiarios se encontraban en mora entre 1 y 10 períodos, y 351.8555, o sea 84.8% de los beneficiarios tenían una mora entre 11 y 45 períodos. Esto ocurre después del retiro de beneficiarios que se había hecho a raíz de la amnistía, cosa que no es comprensible y que es urgente aclarar, pues de ser cierta la información del ISS el Consorcio no está actuando con sujeción a la reglamentación vigente y, por aún una mora de semejante magnitud indicaría que definitivamente el programa no funciona.

La auditoría afirma que “la base de datos de los afiliados carece de plena confiabilidad, integridad, exactitud y oportunidad al presentar información desactualizada, redundante e inexacta dentro de una estructura que no permite mantener cifras históricas, originando incertidumbre en las operaciones de carácter financiero que se fundamentan en sus datos como son el pago de subsidios mensuales y las comisiones que el Fondo cancela al Consorcio” (pag 6)

Sin embargo, el problema no parece ser falta de recursos técnicos. Como se dijo antes, el problema es de la fijación de incentivos incorrectos, tanto para el Consorcio administrador, como para el ISS.

3. Conclusiones y Recomendaciones

1. Como se ha visto, a pesar de que este es un programa dirigido a la población más pobre entre los afiliados a la seguridad social contributiva, existen dos problemas importantes que han impedido una adecuada focalización y seguimiento: el pago al operador por afiliado captado y el que no se haga un seguimiento a los beneficiarios para ver si cumplen los requisitos exigidos.

En consecuencia, es necesario hacer un cambio en los incentivos que lleve a que el Consorcio que administra el FSP haga una selección adecuada de los beneficiarios y se implemente un mecanismo rutinario de seguimiento para garantizar la adecuada focalización de los beneficiarios escogidos por el consorcio.

4. Es indispensable que el gobierno nacional tome las medidas necesarias para que, rápidamente, se haga una revisión de la base de datos del Consorcio y la del ISS y se examinen y eliminen las inconsistencias. Esto es urgente pues con base en una información incorrecta se están pagando subsidios a una población que no va a obtener ningún beneficio futuro de ellos y se está pagando una comisión al Consorcio, al parecer injustificada. En cuanto se trata

de un programa de ampliación de cobertura, también deberían hacerse explícitos las orientaciones geográficas o sectoriales del mismo, para evaluar los resultados.

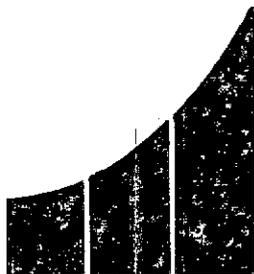
5. Es necesario que el gobierno, y no el Consorcio, haga un seguimiento cuidadoso de las características de los beneficiarios actuales, pues hay graves indicios de que la focalización actual no es adecuada y se están otorgando subsidios a personas que no cumplen con las características de la población objetivo fijadas por el documento CONPES.
6. Cerca de 55% de la población ocupada urbana del país trabaja en el sector informal y esta población es en su mayoría pobre y, además, sus ingresos se reducen considerablemente en épocas de crisis. En vista de esto una manera eficiente de focalizar es que, de nuevo, se les exija a los beneficiarios del sector informal que tengan acumuladas semanas cotizadas con anterioridad al ingreso al programa. Así se aumenta la probabilidad de que los beneficiarios obtengan una pensión de vejez, objetivo del subsidio.
7. Una forma de autofocalizar el programa sería estableciendo que los beneficiarios del FSP accedan a pensiones algo más bajas que la mínima actual de un salario mínimo, cuando cumplan con los requisitos para pensionarse. La fijación de una pensión inferior al salario mínimo legal desincentivaría a muchos trabajadores informales que podrían pagar su cotización a que se afilien al FSP, como parece ser hoy el caso. Pero según la ley 100 y la Corte Constitucional, ninguna renta que se clasifique como pensión en Colombia puede ser inferior al salario mínimo legal, y por ello puede haber un riesgo jurídico. Y se requiere alguna figura jurídica de pensiones parciales, la cual sería conveniente además para extender los beneficios de retiro dado que la pensión mínima en Colombia es demasiado alta frente al ingreso medio de contribución 8 cerca al 50% mientras en otros países de la región ello es apenas del orden de 20 a 35%.

8. Como se mostró, existe una contradicción, incluso legal, entre el hecho de que una persona esté afiliada al régimen contributivo en salud y al FSP. Por lo tanto, se recomienda que se exija que los beneficiarios sean única y exclusivamente afiliados al régimen subsidiado de salud.
9. Los afiliados a las AFPs también deberían poder acceder al Fondo de Solidaridad Pensional, sin que haya el requisito que la entidad administradora sea de propiedad del sector solidario
10. La adjudicación de los subsidios a las cotizaciones también debería evolucionar hacia el uso del sistema de clasificación del SISBEN, sin que éste sea necesariamente único, y para priorizar la asignación.
11. En el país se ha evolucionado progresivamente hacia la unificación de los regímenes de inversión de los fondos de pensiones hacia el régimen de las AFPs. Valdría la pena hacerlo extensivo al Fondo de Solidaridad, junto con la supervisión y "accountability" que ello conllevaría.

En torno a la actual nueva ronda de reformas pensionales sin embargo se debate además la subsistencia misma del instrumento de los subsidios a las cotizaciones y del Fondo de Solidaridad Pensional. Las razones para ello se centran en las grandísimas necesidades de financiación para los pasivos pensionales y los recortes en los subsidios y aumentos en las contribuciones o impuestos a la nómina necesarios para ello. Así es que está predominando la idea de que el punto de solidaridad se dedique más bien a la financiación de las pensiones mínimas y las garantías para las pensiones mínimas del sistema de Ahorro Individual, las cuales están actualmente desfinanciadas.

En favor de la permanencia subsistencia de los subsidios a las cotizaciones podría argumentarse que ello equivale a fondear las pensiones y garantías de pensiones mínimas y que ello se haría además con incentivos individuales a mayores cotizaciones, por exigir contraparte del afiliado y por ser temporales, en lugar de los desincentivos que implican dichos mínimos garantizados.

Pero para ello se requeriría que haya manera de que los subsidios a las cotizaciones funcionen bien y que también haya manera de saberlo. Esto último es muy difícil porque normalmente requerirá bastantes años. Y para el buen funcionamiento se requiere resistir la tentación populista en la adjudicación, así como resistir la tentación de desviar los recursos hacia destinaciones más cortoplacistas. O sea que programas como estos requerirían mucho mejor diseño, implementación y contexto institucional que los actuales.



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.