



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**Las obligaciones pensionales de la UGPP:
caracterización de su evolución contable y de su
relación con la financiarización del sector público
colombiano**

Esteban Eduardo Walteros Bello
1016061217

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Contabilidad y Finanzas
Bogotá D.C, 2024

Las obligaciones pensionales de la UGPP: caracterización de su evolución contable y de su relación con la financiarización del sector público colombiano

Esteban Eduardo Walteros Bello

Tesis de investigación, línea de investigación en contabilidad, presentado como requisito parcial para optar al título de:

Magíster en Contabilidad y Finanzas

Director:

Dr. Prof. Mauricio Gómez Villegas

Codirectora:

Dr. Prof. Yuly Marcela Suarez Rico

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Contabilidad y Finanzas
Bogotá D.C, 2024

The voice of beauty speaks softly; it creeps only into the most fully awakened souls.

Friedrich Nietzsche

AGRADECIMIENTOS

Todos mis agradecimientos al equipo académico y administrativo de la Universidad Nacional de Colombia, de la Maestría en Contabilidad y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas, a INTERGES y, muy especialmente, al profesor Mauricio Gómez Villegas, quien me ayudó en este proceso investigativo y formativo y a quien considero mi mentor y gran ejemplo de vida. Sus cualidades personales sobrepasan sus ya extraordinarias cualidades académicas y profesionales. Muchas gracias *profe* por su siempre amable disposición, paciencia y generosidad. Ha sido un honor contar con sus valiosos aportes. Asimismo, le agradezco a la profesora Marcela Suárez por sus contribuciones.

Gracias a mi mamá, mis sobrinas, mi hermana, mi familia y amigos, y a todos aquellos quienes han creído en mí y me han dado la fortaleza para continuar.

También le agradezco a la Contaduría General de la Nación en Colombia, a cada uno de los integrantes del admirable GIT de Investigación y Normas y a quienes participaron en la elaboración de esta tesis, entre ellos, a quienes participaron en las entrevistas realizadas.

En Suiza, agradezco a Vincent, y a mis amigos y compañeros de esta etapa de mi vida.

A todos, muchas gracias.

CONTENIDO

RESUMEN	7
ABSTRACT.....	8
LISTA DE GRÁFICAS	9
LISTA DE TABLAS	10
LISTA DE ABREVIATURAS	11
1. INTRODUCCIÓN.....	13
2. DESARROLLO DE LOS SISTEMAS PENSIONALES EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR.....	16
2.1. Introducción.....	16
2.2. Antecedentes del Estado de bienestar	16
2.3. Referentes teóricos y conceptuales del Estado de bienestar	19
2.4. La protección social y los sistemas pensionales en el contexto del Estado de bienestar	22
2.4.1. Del seguro social a la protección social	22
2.4.2. Los sistemas pensionales y el Estado de bienestar.....	26
2.5. La política social en Latinoamérica	28
2.5.1. Orígenes y desarrollo de la política social en Latinoamérica.....	28
2.5.2. Transformación de la política social en Latinoamérica	31
2.6. Sistemas pensionales latinoamericanos.....	33
2.6.1. Modelo de reparto o de capitalización parcial colectiva (pay-as-you-go)	33
2.6.2. Modelo de capitalización individual	33
2.6.3. Modelo paralelo: competencia entre el reparto y la capitalización individual.....	34
2.6.4. Modelo paralelo integrado: competencia entre el reparto y la capitalización individual con presencia de una base solidaria	34
2.6.5. Modelo mixto: complementación entre el reparto y la capitalización	34
2.6.6. Modelo integrado: complementación entre el sistema público de pensiones y la capitalización individual con presencia de una base sólida	35
2.7. Conclusiones	35
3. EL SISTEMA PENSIONAL PÚBLICO COLOMBIANO Y LA UGPP	37
3.1. Introducción	37
3.2. Primera etapa: emergencia del sistema pensional (desde sus orígenes hasta 1969)	37
3.3. Segunda etapa: la reestructuración del sistema pensional colombiano (1970 a 1992)	41
3.4. Tercera etapa: el sistema pensional actual	42
3.5. La UGPP	48
3.6. Conclusiones	53

4.	FINANCIARIZACIÓN, CONTABILIDAD Y OBLIGACIONES PENSIONALES	55
4.1.	Introducción	55
4.2.	Financiarización económica.....	55
4.3.	La financiarización y la disciplina contable.....	60
4.4.	Financiarización, contabilidad pública y obligaciones pensionales.....	64
4.5.	La regulación contable pública en Colombia.....	74
4.6.	Conclusiones	78
5.	REGULACIÓN CONTABLE PÚBLICA DE LAS PENSIONES EN COLOMBIA	80
5.1.	Introducción	80
5.2.	Diseño metodológico	80
5.3.	Tratamiento contable de las obligaciones pensionales de las entidades de gobierno en Colombia.....	81
5.4.	Tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la UGPP.....	88
5.5.	Efectos de la transformación en el tratamiento contable del pasivo pensional en la situación financiera y patrimonial de la UGPP	93
5.6.	Conclusiones	99
6.	LA FINANCIARIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO Y LA TRANSFORMACIÓN EN EL TRATAMIENTO CONTABLE DE LAS PENSIONES	102
6.1.	Introducción	102
6.2.	Diseño metodológico	102
6.3.	Resultados	107
6.3.1.	Estrategias por parte de comunidades epistémicas	107
6.3.2.	Transformación en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales	111
6.3.3.	Elementos de las finanzas en el tratamiento contable de las pensionales	113
6.3.4.	Mercados financieros como coordinadores de recursos pensionales públicos.....	114
6.3.5.	Aplicación de la gobernanza corporativa del sector privado en la gestión pensional .	116
6.4.	Conclusiones	118
7.	CONCLUSIONES GENERALES	121
8.	BIBLIOGRAFÍA	127

RESUMEN

Las obligaciones pensionales de la UGPP: caracterización de su evolución contable y de su relación con la financiarización del sector público colombiano

En las últimas décadas del siglo XX las reformas del Estado se convirtieron en el tema central de la agenda política internacional promoviendo una visión privada de lo público y profundizando la importancia de los mercados, instituciones y élites financieras en la operación de la economía. Esto terminó transformado los sistemas pensionales basados en esquemas de solidaridad intergeneracional a sistemas de aseguramiento. En este orden, los procesos de información y control, mediados por la contabilidad, que se llevan a cabo en el sistema pensional colombiano, adquieren un papel importante para la comprensión de este sistema, de allí que esta investigación busca caracterizar las transformaciones que se han dado en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la nación desde el año 2000 y comprender cómo han sido utilizados los instrumentos contables en las entidades del sector público para reproducir los procesos de financiarización que han motivado la transformación de la administración pensional del Estado colombiano en los últimos años. Para ello, desde un posicionamiento metodológico cualitativo, se analiza el estudio de caso de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), entidad que ha venido asumiendo la función de reconocer derechos pensionales causados a cargo de entidades liquidadas del orden nacional. Al respecto, se observa que el tratamiento contable de las pensiones se ha visto condicionado a incorporar las necesidades de información de los actores financieros y a incluir, entre sus prácticas, formas de representación e instrumentos específicos de las finanzas en beneficio de dichos actores financieros, lo cual le ha permitido definir una forma específica e intencional de representar las obligaciones pensionales que, en el caso de la UGPP, podría no responder necesariamente a los intereses de los beneficiarios ni a los fines misionales de la administración pública en un Estado social de derecho.

Palabras clave: Contabilidad pública, NICSP, financiarización, sector público, sistema pensional colombiano.

ABSTRACT

UGPP's Pension obligations: characterisation of its accounting evolution and its relationship with the financialisation of the Colombian public sector.

In the last decades of the 20th century, state reforms became the central issue on the international political agenda, promoting a private vision of the public and deepening the importance of markets, institutions, and financial elites in the operation of the economy. This ended up transforming pension systems based on intergenerational solidarity schemes into insurance systems. In this order, the information and control processes, mediated by accounting, that are carried out in the Colombian pension system, acquire an important role for the understanding of this system, hence this research seeks to characterize the transformations that have taken place in the accounting treatment of the nation's pension obligations since the year 2000 and to understand how accounting instruments have been used in public sector entities to reproduce the processes of financialisation that have motivated the transformation of the Colombian State's pension administration. For this purpose, from a qualitative methodological position, the case study of the Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP), which has been assuming the function of recognizing pension rights caused by liquidated entities of the national order, is analyzed. It is observed that the accounting treatment of pensions has been conditioned to incorporate the information needs of the financial actors and to include, among its practices, forms of representation and instruments specific to finance for the benefit of these financial actors, which has allowed it to define a specific and intentional way of representing pension obligations which, in the case of the UGPP, does not necessarily respond to the interests of the beneficiaries or to the missionary aims of the public administration in a social state governed by the rule of law.

Keywords: Public accounting, IPSAS, financialisation, public sector, Colombian pension system.

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1 - Gasto público como proporción del PIB entre 1910 y 2016.....	20
Gráfica 2 - Principales hitos de la transición del seguro social a la protección social.....	23
Gráfica 3 - Protección social, seguridad social y sistemas de pensiones	26
Gráfica 4 - América Latina y el caribe: transferencia neta de recursos del exterior	31
Gráfica 5 - Estructura institucional de los regímenes pensionales establecidos con la Ley 100 de 1993	46
Gráfica 6 - Gasto en el sistema de pensiones del Gobierno central	47
Gráfica 7 - Gasto del sistema de pensiones como proporción del gasto del Gobierno central y del gasto social (en porcentajes).....	47
Gráfica 8 - Cambio institucional en el RPM con la Ley 1151 de 2007	49
Gráfica 9 - Recursos destinados al pago de las obligaciones pensionales por entidades (% del PIB)..	52
Gráfica 10 - Indicador de los marcos normativos de información financiera para 2020	66
Gráfica 11 - Evolución cronológica de la regulación contable pública en Colombia (1990 - 2020)....	77
Gráfica 12 - Transformación del pasivo pensional del nivel nacional en Colombia (1998 - 2022)	87
Gráfica 13 - Nivel de cobertura del pasivo pensional del nivel nacional (1998 - 2022).....	88
Gráfica 14 - Transformación del pasivo pensional de la UGPP (2010 - 2022)	91
Gráfica 15 - Entidades del sector público con mayores pasivos pensionales entre 2018 y 2022	92
Gráfica 16 - Nivel de cobertura del pasivo pensional de la UGPP (2010 - 2022)	93
Gráfica 17 - Transformación del patrimonio de la UGPP (2010 - 2021).....	94
Gráfica 18 - Afectación patrimonial de la UGPP por el pasivo pensional neto (2010 - 2022).....	98

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 - Regímenes de los Estados de bienestar	21
Tabla 2 - Principales hitos de la transición del seguro social a la protección social.....	23
Tabla 3 - América Latina: tipologías de Estado social	30
Tabla 4 - Características de los sistemas pensionales públicos y privados	34
Tabla 5 - Evolución de las cajas o fondos de previsión social en Colombia.....	38
Tabla 6 - Entidades asumidas por parte de la UGPP	49
Tabla 7 - Financiarización en la literatura económica	58
Tabla 8 - Factores y barreras para la implementación de NICSP	65
Tabla 9 - Comparativo entre estándares emitidos por el IPSASB (NICSP) y por el IASB (NIIF)	68
Tabla 10 - Instrumentos normativos para la regulación contable de las pensiones de las entidades de gobierno.....	82
Tabla 11 - Comparativo entre la Norma de beneficios a los empleados del MNEG y la NICSP 39 ...	85
Tabla 12 - Instrumentos normativos para la regulación contable de las obligaciones pensionales de la UGPP	89
Tabla 13 - Impactos en la situación financiera de la UGPP a partir de la regulación contable de las pensiones.....	94
Tabla 14 - Afectación patrimonial de la UGPP por pasivo neto (2010 - 2022).....	99
Tabla 15 - Modelo de análisis de la investigación	104
Tabla 16 - Entrevistas semiestructuradas con actores clave	106
Tabla 17 - Perfil de los entrevistados.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS

AL	Acto Legislativo
APS	Aporte Previsional Solidario de Chile
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAJANAL	Caja Nacional de Previsión Social
CGN	Contaduría General de la Nación
CGR	Contraloría General de la República
CHIP	Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DNP	Departamento de Planeación Nacional
DRESS	Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMAG	Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
FONPET	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales
FOPEP	Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional
IDEMA	Instituto de Mercadeo Agropecuario
INDERENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente
IASC	Comité de Estándares Internacionales de Contabilidad (sigla en inglés)
IASB	Consejo Internacional de Estándares de Contabilidad (sigla en inglés)
IFAC	Federación Internacional de Contadores (sigla en inglés)
IPSASB	Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad Pública del Sector Público (sigla en inglés)
IOSCO	Organización Internacional de Comisión de Valores (sigla en inglés)
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal (sigla en inglés)
IPC	Índice de Precios al Consumidor
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
ISS	Instituto de Seguros Sociales
MC	Marco Conceptual para la Información Financiera de las NIIF
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MNEG	Marco Normativo para Entidades de Gobierno
NAFI	Nueva Arquitectura Financiera Internacional
NATO	Organización del Tratado Atlántico del Norte (sigla en inglés)
NGP	Nueva Gerencia Pública
NIC	Normas Internacionales de Contabilidad (IAS, por sus siglas en inglés)
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés)
NIIF	Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS, por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés)
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PBS	Pensión Básica Solidaria de Chile

PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
PMAS	Pensión Máxima con Aporte Solidario de Chile
RAIS	Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad
RCP	Régimen de Contabilidad Pública
RPM	Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida
RTMRCP	Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública
SNCP	Sistema Nacional de Contabilidad Pública
SPS	Sistema de Pensiones Solidario de Chile
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal
UN	Nacionales Unidas (sigla en inglés)
USA	Estados Unidos de América (sigla en inglés)

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas del siglo XX las reformas de la administración del Estado se convirtieron en el tema central de la agenda política internacional. Estas reformas trajeron una visión más pragmática de la administración pública, en donde el progreso humano se entendió desde el crecimiento económico y a partir de un conjunto de creencias y valores del mundo fundamentados en la eficiencia, la eficacia y la economía (Guerrero, 2004). Las reformas privatizaron los servicios públicos y las empresas estatales financieramente excedentarias y se buscó un cambio en la regulación financiera con el propósito de restringir la emisión monetaria. Esto motivó la búsqueda de recursos en mercados financieros con instituciones financieras bancarias y organismos multilaterales (Gómez-Villegas, 2017), lo cual se reflejó en una cada vez más importante carga del servicio de la deuda en los presupuestos públicos.

En el contexto internacional, se ha evidenciado, por un lado, un consistente crecimiento de la liquidez y profundidad de los mercados de capitales, que se tradujo en una multiplicación de la descomposición y de la transferencia de riesgos y, por otro lado, en el crecimiento de los fondos de inversión institucionales encargados de la gestión de ahorro en esos mismos mercados (Aglietta y Rebérioux, 2009). Este creciente poder de las finanzas ha transformado de forma sustancial los rasgos característicos del capitalismo contemporáneo y ha constituido lo que algunos han denominado como financiarización. El incremento en la importancia de los mercados y los motivos financieros, de las instituciones financieras y de las élites financieras en la operación de la economía y sus instituciones de gobierno (Epstein, 2005), tanto a nivel nacional como a nivel internacional, ha promovido un cambio de discurso de uno sobre los derechos humanos a uno sobre la pobreza y, con este, un ajuste en los sistemas de seguridad social, pasando de esquemas de solidaridad intergeneracional a sistemas de aseguramiento y de ahorro individual.

En este escenario, con la Ley 100 de 1993, la principal transformación que sufrió el esquema pensional colombiano fue el cambio de un sistema basado en un único modelo público a un sistema paralelo compuesto por un modelo público de solidaridad y un modelo privado de ahorro individual. Sin embargo, el sistema pensional colombiano se encuentra en crisis actualmente. Desde el 2019 se han presentado, como mínimo, 30 proyectos de ley para reformar este sistema (Ministerio del Trabajo, 2022) y, el Congreso de la República de Colombia se encuentra discutiendo un proyecto de reforma pensional radicado por el gobierno nacional, cuyo propósito es retomar la pensión como el derecho a asegurar la vida digna de todas las personas en edad de jubilación pasando a un sistema complementario y mayoritariamente público (Caracol Radio, 2022).

La globalización financiera y las reformas de la administración pública han facilitado, de igual forma, una transformación de la contabilidad pública. Colombia entró en un proceso de armonización con tendencias internacionales modificando su regulación contable pública a fin de incorporar, cada vez más, los criterios de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), que son en su mayoría una copia de las prácticas contables del sector privado. En lo relacionado con las obligaciones pensionales, los cambios han implicado la renovación en las concepciones con las que se representan, controlan y gestionan este tipo de responsabilidades (Pardo, 2014), así como la incorporación de instrumentos y herramientas propios de la economía financiera y en beneficio de los actores financieros.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que la disciplina contable puede ser entendida como una práctica social e institucional que no es neutral, que ejerce influencia y que, a su vez, es influenciada por una

multiplicidad de agentes, prácticas e instituciones (Miller, 1994), los procesos de información y control, mediados por la contabilidad, que se llevan a cabo en el sistema pensional colombiano, particularmente en las entidades encargadas de su administración, adquieren un papel importante para la comprensión de este sistema. Por lo tanto, esta investigación tiene como objetivo caracterizar las transformaciones que se han dado en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la nación desde el año 2000 y, de esta forma, comprender cómo han sido utilizados los instrumentos contables en las entidades del sector público para reproducir los procesos de financiarización que han motivado la transformación de la administración pensional del Estado en los últimos años.

La investigación asume un posicionamiento metodológico cualitativo (Erickson, 1986); su alcance es descriptivo-explicativo¹ (Ryan, Scapens y Theobald, 2004; Yin, 2009) y asume una perspectiva interpretativa de la realidad que centra su atención en el entendimiento del significado de las acciones de los seres humanos y de sus instituciones (Burrell y Morgan, 1979). Para el desarrollo del trabajo, se utiliza el método inductivo, que parte de procesos de exploración y descripción para contrastar perspectivas teóricas, de ahí que la fundamentación teórica resulte fundamental en la determinación de la información a coleccionar y en las técnicas de análisis de la información (Yin, 2009).

La estrategia adoptada para responder con el propósito de la investigación es el estudio de caso que tiene como propósito examinar en profundidad un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto y hacerle frente a una situación técnicamente distintiva en la que se presentan distintas variables de interés (Yin, 2009). Esto, en una de las entidades del país que más ha enfrentado tensiones internas e implicaciones en su situación financiera a partir de los cambios en los tratamientos contables de las obligaciones pensionales: la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP). Esta entidad ha venido asumiendo la función de reconocer derechos pensionales causados a cargo de las administradoras del régimen de prima media del orden nacional y de las entidades públicas del mismo nivel que han tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones y cuya liquidación ha sido decretada por el gobierno nacional. La UGPP ha venido reconociendo en los últimos años el pasivo pensional más alto entre las entidades que conforman el sector público colombiano.

Como fuentes de información, se emplearon las siguientes: i) informes contables, financieros y de evaluación de la UGPP; ii) documentos de políticas contables, informes y análisis de desempeño, y demás artefactos institucionales relacionados con las pensiones públicas; y iii) entrevistas semiestructuradas con actores clave. De esta manera, los métodos empleados para el tratamiento de las fuentes de información fueron los siguientes: para el análisis de los informes contables, se realizaron medidas discretas de financiarización (ratios financieras), desde una visión centrada en la acumulación y de acuerdo con la metodología propuesta por Krippner (2005), y para el análisis de los documentos descriptivos y de las entrevistas semiestructuradas con agentes clave, se usó el análisis del discurso.

Para cumplir con el objetivo, la investigación se divide en siete capítulos, siendo esta introducción el primero de ellos. El segundo capítulo sistematiza los referentes teóricos y conceptuales de los sistemas pensionales en el contexto de los Estados de Bienestar y de los Estados latinoamericanos. El tercer capítulo caracteriza el marco legal e institucional de las obligaciones pensionales del sector público en Colombia. El cuarto capítulo describe el proceso de financiarización en la contabilidad. El quinto capítulo presenta las transformaciones de la regulación contable pública en materia pensional en Colombia y sus efectos en la situación financiera de la UGPP. El sexto capítulo identifica la relación

¹ Se busca explicar "el ámbito de la conciencia individual y la subjetividad, en el marco de referencia del participante" (Burrell y Morgan, 1979, p. 28). Es decir, develar las razones por las que ocurre un fenómeno socio-organizacional. Cabe señalar que el alcance explicativo de este trabajo se distancia de las relaciones causa-efecto propuestas por Hernández-Sampieri et al. (2014).

entre los cambios en el tratamiento de las obligaciones pensionales de la UGPP y los procesos de financiarización del sector público y, finalmente, el séptimo y último capítulo presenta las conclusiones generales de la investigación.

2. DESARROLLO DE LOS SISTEMAS PENSIONALES EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR

2.1. Introducción

A finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, las fuertes tensiones entre el capital y el trabajo llevaron al surgimiento de algunas estrategias de protección social que tuvieron como objetivo humanizar las injusticias sociales que había traído el capitalismo industrial. Los Estados, especialmente los europeos, adquirieron mayor legitimidad para intervenir en el bienestar de la población mediante el control de la política social. Sin embargo, la situación fue distinta en América Latina. Si bien hubo diversos esfuerzos durante el siglo XX para lograr la implementación de las tendencias intervencionistas, la poca capacidad fiscal y el incipiente desarrollo industrial limitaron su adecuada implementación.

Todo esto ha moldeado la concepción de los sistemas pensionales y, en particular, la forma en que la contabilidad concibe y representa los temas asociados con la protección pública de la vejez. De allí que, para lograr una adecuada caracterización de la evolución de los tratamientos contables en materia pensional, primero sea necesario profundizar en las principales transformaciones económicas, políticas y sociales que han tenido los Estados a lo largo de su historia en la provisión del bienestar social, así como en el proceso de formulación de políticas para la jubilación. Por consiguiente, el presente capítulo tiene como objetivo sistematizar los referentes teóricos y conceptuales de los sistemas pensionales desarrollados en el contexto de los esquemas de protección social de los Estados de bienestar y de los Estados latinoamericanos.

Para conseguir este objetivo, el capítulo se divide en siete secciones incluyendo esta introducción. En el segundo apartado, se abordan algunos antecedentes del Estado de bienestar. En el tercer apartado, se presentan los principales referentes teóricos y conceptuales del mismo. En el cuarto apartado, se describe el proceso de conformación de los sistemas pensionales en el contexto de los sistemas de protección social. En el quinto apartado, se profundiza en la aplicación y transformación de las políticas sociales en el caso latinoamericano. En el sexto apartado, se describen los modelos pensionales que se han implementado en la región durante los últimos años y, finalmente, en el séptimo y último apartado, se desarrollan las principales conclusiones del capítulo.

2.2. Antecedentes del Estado de bienestar

Los primeros rasgos de una sociedad preocupada por atender a los excluidos, en épocas de crisis y de normalidad, surgieron con las economías morales o humanas². En ellas, la ausencia de un aparato asistencial desarrollado se compensó con algunos valores y mecanismos de beneficencia y caridad promovidos por la familia, la vecindad, la iglesia o por asociaciones solidarias de naturaleza privada (Salazar, 2005; Martínez, 2018). Sin embargo, este sistema, de corte protector, empezó a verse transformado a partir de la concepción e implantación del Estado liberal, que inició una etapa en la cual se reemplazó la caridad (como eje de la asistencia social) y el mutualismo gremial de fundamento religioso (como forma de previsión) por la beneficencia pública y la filantropía (Martínez, 2018).

La llegada del liberalismo clásico, defensor de una noción de libertad individual expresada en términos de las leyes del mercado, promovió una corriente de pensamiento en la que los individuos se empezaron a visualizar como agentes económicos enfocados en elecciones placenteras de corto plazo y con pocos

² La economía moral es una red de seguridad que busca garantizar un mínimo de bienestar a los sectores más vulnerables sin considerar los presupuestos del *homo-economicus* (Soler, 2019). Por su parte, de acuerdo con Graeber (2014), las economías humanas son sistemas económicos que no están basados en la acumulación de riquezas, sino en la creación, redistribución y destrucción de los seres humanos.

deseos que lograran sobrevivir a la satisfacción (Bauman, 2012). Se promovió la formación de un mercado de trabajo en el que los hombres, incluso los más pobres, hicieron uso de su libertad para vender su fuerza de trabajo y así conseguir su supervivencia, lo cual implicó que los antiguos sistemas de asistencia social se vieran estructuralmente reducidos. Fue una ideología en la que “los intereses del individuo autónomo convergen con el interés del colectivo solo en el momento en que se considere el papel central del mercado en la constitución del orden social” (Salazar, 2005, p. 131).

Esto fue lo que Adam Smith materializó en su libro *La riqueza de las naciones* en 1776, afirmando que las relaciones económicas se definen a partir de un cálculo de medios y fines, lo que, desde una lectura crítica, implica que “la natural rapacidad y egoísmo de los ricos, con todos sus vanos e insaciables deseos, conduciría mediante la lógica de la mano invisible, al beneficio común” (Graeber, 2014, p. 270). Este desarrollo “natural” de las fuerzas del mercado ha sido ampliamente difundido en el mundo económico bajo la expresión *Laissez-faire*, la cual sustenta una doctrina que promueve el bienestar general a partir de una abierta oposición a la intervención gubernamental en los asuntos económicos.

Como resultado, se creó un estrecho vínculo entre capitalismo y bienestar social soportado en la garantía de la autorregulación del mercado (Salazar, 2005). El Estado terminó asumiendo la función de velar por el correcto funcionamiento de la economía de mercado y los procesos industriales quedaron permeados por una fuerte defensa de las leyes naturales de la oferta y la demanda y del intercambio rentable. Por su parte, las medidas de protección estatal se estructuraron sobre el estándar de “incorporar a la población por fuera de los círculos de consumo y producción, a la lógica del mercado, es decir, a actividades productivas” (Salazar, 2005, p. 129), de manera que la política social terminó direccionada exclusivamente hacia la población que se encontraba por fuera de la dinámica transaccional, particularmente hacia los más pobres y vulnerables³ (Giraldo, 2007).

No obstante, el dinamismo de las fuerzas productivas y de acumulación de capital causó un marcado deterioro en los mecanismos de seguridad y caridad, así como un incremento en los niveles de vulnerabilidad y desigualdad económica (Muñoz de Bustillo, 2000; Llanos, 2012). Esto se vio reflejado principalmente en el bienestar de los trabajadores, quienes notaron una reducción en el ingreso y un impacto en sus condiciones de vida, dadas las crecientes limitaciones que el mercado imponía para acceder a servicios básicos. Adicionalmente, las críticas de grupos sindicales contra las políticas centradas en el mercado se hicieron cada vez más agudas y su objetivo se fijó en la transformación social y en el reconocimiento de los derechos sociales. Estos grupos, a partir de una fuerte movilización política y social, empezaron a ocupar cada vez más espacios políticos y a crear una conciencia de clase vinculada con el proceso capitalista de producción (Salazar, 2005).

La fuerte resistencia a la dinámica del capitalismo exigió una mayor participación estatal en el funcionamiento de la economía de mercado y en la construcción de las expectativas de vida (Salazar, 2005), lo cual generó una mayor legitimidad por parte del Estado para intervenir en la redistribución de la renta y en el bienestar de la sociedad mediante el control de la política social. No obstante, esta nueva acción estatal no logró desmarcarse de la visión económica dominante, pues el Estado continuó siendo un instrumento para dinamizar el capitalismo y un pilar de la estabilidad del sistema socioeconómico mundial (Salazar, 2005).

³ El Reino Unido instauró medidas caracterizadas por el complemento de los salarios a fin de suprimir la mendicidad, entre las cuales se encontraban los subsidios a los desempleados con la Ley de Gilbert en 1782, los subsidios a la población de menores ingresos con la Ley de los pobres en 1795, los primeros sistemas de protección social con la Ley Speenhamland de 1795, etc. (Salazar, 2005).

La legislación social que implementó el canciller Otto Von Bismarck en Alemania, a finales del siglo XIX, se convirtió en el principal antecedente de las políticas socioeconómicas de bienestar. De acuerdo con Esping-Andersen, citado por Giraldo (2007), la política social de Bismarck:

Fue creada por unas élites que aborrecían el *laissez-faire* pero también contra la amenaza socialista. El deseo de Bismarck no era un Estado del Bienestar sino una monarquía del bienestar ("*Welfare monarchy*"). Era la respuesta a quienes entonces pregonaban la lucha irreconciliable entre capital y trabajo, de forma que los seguros sociales aparecían como una tercera vía entre el capitalismo y el socialismo. (p. 69)

Las instituciones de bienestar de Bismarck resultaron siendo complementarias al mercado, pues este continuó siendo el principal proveedor de la satisfacción de las necesidades sociales (Pardo, 2014). En general, este modelo se caracterizó por asumir una posición conservadora y paternalista enfocada en la integración de la clase obrera, por buscar una especie de compensación por la falta de libertades que el régimen dictatorial conllevaba y por servir de aglutinante de la unidad nacional (Juárez y Sánchez, 2003). No obstante, el centro de la propuesta giró en torno a la construcción de un seguro social organizado por el Estado y financiado mediante contribuciones, donde el estatus de trabajador dependiente era el requisito que daba acceso a los beneficios sociales.

Por su parte, en el Reino Unido, con el fin de hacerle frente a los efectos de los altos niveles de desempleo, William Beveridge, padre del Estado de bienestar británico, promovió el diseño de un nuevo modelo de Estado que asumió la responsabilidad de asegurar el funcionamiento de la economía y de garantizar empleo productivo. Para ello, desarrolló un esquema de intervención en función de la provisión de medios públicos para crear un estándar de vida básico que aliviara la pobreza, redujera la desigualdad y lograra mayor solidaridad e integración social (Juárez y Sánchez, 2003).

Beveridge fue ampliamente reconocido por su trabajo en un estudio publicado en 1942, titulado *Social insurance and allied services* y conocido desde entonces como el *Informe Beveridge*. El informe se fundamentó en el ideal de adoptar estrategias destinadas a la conservación de la salud y la generación de riqueza a fin de incrementar los niveles de motivación, productividad y demanda de servicios por parte de los trabajadores (Juárez y Sánchez, 2003). En este informe, se resaltaron los efectos positivos en la competitividad industrial, del reforzamiento de los mecanismos estatales de bienestar y del incremento en el nivel de gasto por parte del Estado.

La política de progreso social de Beveridge venía acompañada de una propuesta unificada de seguridad social, basada en el principio de universalidad en la cobertura y enfocada en la posibilidad de brindarle un mínimo nacional a los ciudadanos que veían sus ingresos interrumpidos (Llanos, 2012). Era un plan para dar seguridad en el ingreso y beneficios por encima de un nivel básico de subsistencia o piso mínimo (*flat rate*), de allí que su propuesta estuviera dirigida a "evitar situaciones de pobreza más o menos extrema, tratándose incluso de personas que no hayan formado parte del mercado laboral a lo largo de su vida" (Juárez y Sánchez, 2005, p. 285).

Como resultado del éxito de las propuestas beveridgeanas de bienestar, en términos de garantías sociales y políticas, las demás sociedades capitalistas e industrializadas de la época adoptaron este mismo tipo de estrategias. Esto, de forma paralela al desarrollo de una serie de conceptos y teorías económicas que surgieron desde la década de 1930 y que sirvieron de fundamento para explicar el proceso de transformación de los Estados en lo que se institucionalizó, a partir de entonces, como el Estado de bienestar.

2.3. Referentes teóricos y conceptuales del Estado de bienestar

A pesar de los avances en la formulación de algunas estrategias de bienestar social, la etapa previa a la Gran Depresión se caracterizó por el dominio del sistema económico de libre mercado que aseguraba que la autorregulación de los mercados, el *Laissez-faire*, restringía cualquier posibilidad de una depresión general en la demanda agregada. Sin embargo, el dramático fracaso de dicho enfoque en 1929 forzó un espacio de reflexión que promovió el surgimiento de alternativas a los fuertes desequilibrios que había traído este régimen de acumulación de capital.

En este periodo, el economista británico John Maynard Keynes, en su libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, publicado en 1936, invitó a sus seguidores a imaginar un modelo de mercado compuesto exclusivamente por bienes de consumo y de inversión y, a partir de este, contrario a lo que los liberales aseguraban, demostró que “una situación de exceso de demanda negativa de bienes de consumo podría conducir a un estado de exceso de demanda negativa de bienes de inversión” (Keen, 2016, p 349). Esto le permitió explicar, análogamente, la saturación de productos en el mercado y el desempleo ocasionado por la Gran Depresión.

Como solución, Keynes planteó que solo la intervención del Estado, mediante el incremento del gasto público y el aumento de la circulación del dinero, podía revertir los altos niveles de desempleo y la fuerte depresión (Hodgson, 2012). En su análisis, la incertidumbre era un obstáculo para que los inversores privados tomaran decisiones por iniciativa propia en la búsqueda de retornos de capital sobre el aparato productivo, de allí la necesidad de crear certidumbre económica sobre factores que incentivan el consumo como el salario, el empleo y la redistribución del ingreso (Salazar, 2005).

Este énfasis en el papel del Estado es lo que da cabida a que los elementos del keynesianismo soporten el Estado de bienestar, también conocido como Estado providencial o Estado benefactor. El análisis del mercado de trabajo del modelo keynesiano sirvió de fundamento para señalar que el desempleo se constituía en un problema inherente al capitalismo y que, para contrarrestar dicho problema, era necesaria la intervención del Estado (Salazar, 2006). Además, las tensiones entre el capitalismo y la democracia encontraron un espacio de diálogo justamente en la propuesta de Keynes, mediante la cual los representantes de las fuerzas del capital y del trabajo encontraron un lugar para el reconocimiento de la legitimidad de sus intereses (Juárez y Sánchez, 2003).

De esta forma, entre 1933 y 1979, los gobiernos de los países líderes del capitalismo, además de implementar algunos elementos del modelo de bienestar social propuesto por Beveridge, invirtieron sus estrategias económicas y adoptaron alguna forma de keynesianismo. Los Estados empezaron a asumir un papel más activo en los asuntos económicos, ya que, además de concentrarse en garantizar el cumplimiento de las reglas, los derechos de propiedad y el mercado, empezaron a participar en la economía fortaleciendo instrumentos de regulación económica e incrementando los niveles de gasto público (Galán, 2009).

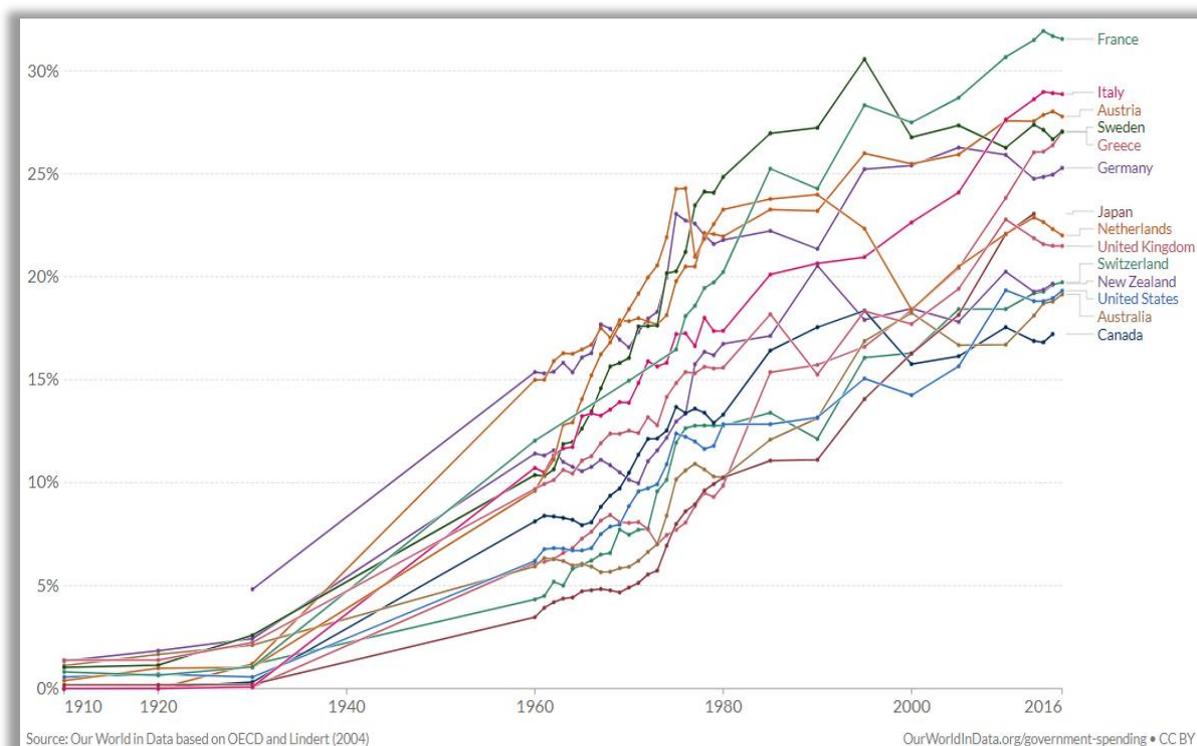
La implementación de las políticas de bienestar, junto con la aplicación de las medidas keynesianas, se llevó a cabo de forma sincronizada con el sistema económico internacional. Según Galán (2009), la gestión macroeconómica e institucional resultante de la conferencia de Bretton Woods en 1944 fue consistente con las medidas económicas adoptadas por las economías capitalistas de la época:

En el plano nacional, el Estado de bienestar requería un margen de maniobra amplio para articular las políticas de desarrollo, lo cual demandaba la rectoría económica del Estado, mientras que en el plano internacional se establecieron controles rígidos al flujo de capitales

para evitar distorsiones en el comercio internacional y no repetir los errores financieros del pasado inmediato, medidas que conllevaban una reducción del ámbito externo de las economías, fortaleciendo, en cambio, el espacio económico nacional y el mercado interno y, por tanto, la rectoría económica de los estados. (Galán, 2009, p. 341)

El Estado de bienestar vivió su época de oro durante el periodo comprendido entre 1947 y 1975, también conocido como los treinta gloriosos o la edad de oro de la posguerra. Las cifras de la Gráfica 1 muestran el incremento del gasto público social⁴ como proporción del PIB en algunos países miembros de la OECD. Esto es tan solo una medida que refleja el grado de profundización de las políticas de bienestar.

Gráfica 1 - Gasto público como proporción del PIB entre 1910 y 2016



Fuente: *Our World in Data* (2022)

En materia social, la implementación de las políticas de bienestar organizó la producción de bienestar de forma interdependiente entre el Estado, el mercado y la familia dentro de una sociedad específica (Esping-Andersen, 1990). Además, la noción de “ciudadanía social” se constituyó en el centro del Estado de bienestar, la cual implicó no solo la concesión de derechos sociales, sino la capacidad de esos derechos para generar procesos de desmercantilización del estatus de los individuos frente al mercado, así como la creación de mecanismos de estratificación social donde el estatus de ciudadano terminó compitiendo o reemplazando su posición de clase (Esping-Andersen, 1990).

La desmercantilización del estatus de los individuos surgió como una respuesta al hecho de que los trabajadores fueran tratados como mercancías ante la necesidad de vender su fuerza de trabajo como única forma de supervivencia. Allí, los Estados hicieron de la prestación de servicios sociales una

⁴ El gasto social incluye, entre otras, las siguientes áreas: salud, vejez, prestaciones por incapacidad, familia, programas activos del mercado de trabajo, desempleo y vivienda.

cuestión de derechos y, a su vez, asumieron la responsabilidad de ofrecer los medios para garantizar condiciones de vida suficientes sin que para ello fuese necesario requerir de la mediación del mercado (Esping-Andersen, 1990).

Así, surgieron los derechos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales fundamentados en la planificación de la economía del Estado social de derecho y la justicia social, los cuales introdujeron nociones como el derecho al trabajo digno, los derechos laborales colectivos, las prestaciones sociales, la prestación de servicios públicos esenciales y la salud, entre otros (Gómez, 2008). Estos derechos implican “la regulación de los mercados de trabajo y exigen que el Estado, además de la producción de normas para este fin, adopte un conjunto de tareas de protección” (Kuntz, 2015, p. 52).

Por otra parte, la estratificación social del Estado de bienestar se explicó no solo como un mecanismo por el que el aparato estatal interviene y posiblemente corrige la estructura de la desigualdad, sino como una fuerza activa, por derecho propio, en el ordenamiento de las relaciones sociales (Esping-Andersen, 1990). En consecuencia, la sociedad en su conjunto logró mecanismos de protección que desempeñaron una función de propiedad social para la seguridad, con la cual se ofreció un soporte para la independencia social que es una condición necesaria para el ejercicio de una ciudadanía social y para pertenecer a una sociedad democrática (Castel, 2010).

La protección social [...] es así la condición de base para fundar una “sociedad de semejantes”. Una sociedad de semejantes es una sociedad en la que todos los miembros, sin ser iguales en todos los aspectos, dispondrían por lo menos de una base de recursos y de derechos suficientes para “hacer sociedad” con sus semejantes [...], una sociedad de la que nadie estaría excluido. (Castel, 2010, p. 198)

Sin embargo, a pesar de que la gran mayoría de los países de Europa occidental y las principales democracias industrializadas hayan incursionado en el establecimiento de las políticas socioeconómicas de bienestar, distintos intereses políticos fueron los que terminaron definiendo el grado de intervención estatal (Salazar, 2005). La configuración institucional y social del bienestar en cada país terminó obedeciendo fundamentalmente a una mezcla particular entre, por un lado, las presiones y demandas constantes de cambio y, por otro lado, el diseño y la conducción intencionados de las instituciones políticas por parte de los actores involucrados (Galán, 2009).

Esping-Andersen (1990) caracterizó los Estados de bienestar en tres regímenes: liberal, corporativista y socialdemócrata. La Tabla 1 resume las principales características de cada uno.

Tabla 1 - Regímenes de los Estados de bienestar

	Estado de bienestar liberal	Estado de bienestar conservador	Estado de bienestar socialdemócrata
También conocido como	Modelo anglosajón o residual.	Modelo corporativista, continental, democristiano o residual-institucional.	Modelo universalista, nórdico, escandinavo o institucional.
Ideología:	Individualista	Jerárquica	Universalista
Relación	Fortalecimiento del	Se concibe al mercado	Se desplaza al mercado y se

	Estado de bienestar liberal	Estado de bienestar conservador	Estado de bienestar socialdemócrata
familia-mercado-Estado	mercado, el cual termina asumiendo una posición central. La familia y el Estado resultan siendo marginales.	como proveedor de servicios. La familia ocupa un lugar central, el mercado ocupa una posición marginal y el Estado resulta siendo subsidiario.	construye una solidaridad alrededor del Estado. El Estado ocupa un lugar central y la familia y el mercado resultan siendo marginales.
Des-mercantilización de derechos	*Asistencia social probada (con verificación de recursos). * Seguros. * Modestas transferencias universales. * Socorro a los pobres.	*Seguro social estatal obligatorio que ofrece beneficios básicos a los trabajadores. *La prestación depende de las cotizaciones y, por tanto, del trabajo y el empleo.	*Sistema de seguridad social universal. *Igualdad de los más altos estándares (no una igualdad de necesidades mínimas). *Los trabajadores manuales disfrutaban de derechos idénticos al personal administrativo o asalariado, pero los beneficios se gradúan según los ingresos.
Estratificación social	<u>Dualismo político</u> Relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios, pero desigualdad frente a las mayorías (participan en el mercado). Los pobres dependen del Estado y el resto del mercado.	<u>Preservación de las diferencias de estatus</u> Los derechos están ligados a la clase y al estatus.	Todos se benefician, todos son dependientes y todos se sienten obligados a pagar. Los costos del sistema implican la necesidad de minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos. Por tanto, hay más empleo y menos transferencias a las personas.
Ejemplos	Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda.	Alemania, Francia, Italia, Austria, Holanda y Bélgica.	Suecia, Dinamarca, Noruega, Finlandia, Islandia.

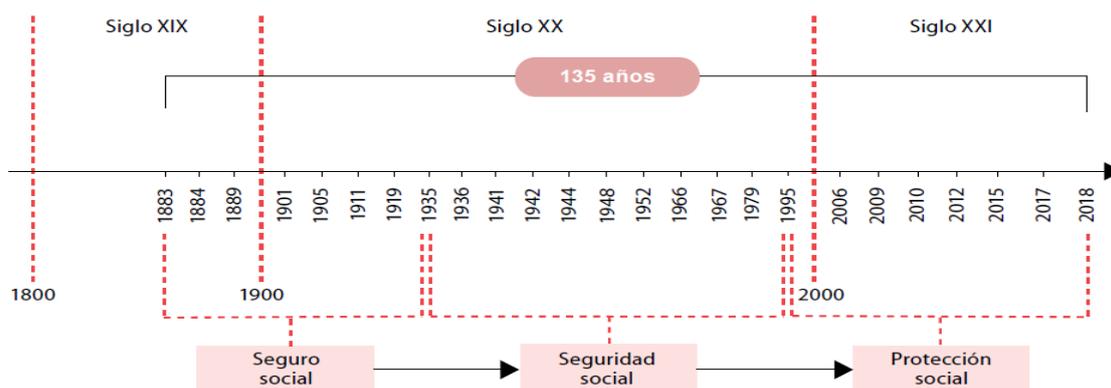
Fuente: *elaboración propia a partir de Esping-Andersen (1990) y de Briseño y Gillezeau (2012)*

2.4. La protección social y los sistemas pensionales en el contexto del Estado de bienestar

2.4.1. Del seguro social a la protección social

Las políticas socioeconómicas de bienestar encaminadas a implementar mecanismos de protección social se han dado a conocer de distintas formas. A finales del siglo XIX se desarrolló el seguro social; luego, en la primera mitad del siglo XX apareció la seguridad social y, posteriormente, a finales del siglo XX la discusión giró en torno a la protección social. La Gráfica 2 y la Tabla 2 sistematizan los principales hitos de este proceso de transformación.

Gráfica 2 - Principales hitos de la transición del seguro social a la protección social



Fuente: Arenas (2019)

Tabla 2 - Principales hitos de la transición del seguro social a la protección social

1883	Ley del Seguro de Enfermedades y Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo, Alemania. Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez, Alemania. Creación del Seguro Social Alemán (1883-1889).
1911	Seguro obligatorio de desempleo, Reino Unido. Ley del Seguro de Sobrevivencia y Código de Seguros Sociales, Alemania.
1919	Se crea la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
1935	Ley de Seguridad Social de los Estados Unidos (<i>Social Security Act</i>).
1936	Primera Reunión Regional Americana de la OIT en Santiago de Chile, en la que se aprueban resoluciones relativas a la seguridad social.
1941	Carta del Atlántico entre los Estados Unidos y el Reino Unido, en la que se acuerda promover condiciones económicas, laborales y de seguridad social.
1942	<i>Informe Beveridge</i> , Reino Unido. Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en la que se aprueba la Declaración de Santiago de Chile mediante la cual se promueve la seguridad social.
1944	<i>Declaración de Filadelfia</i> de la OIT, en la que se promueve la extensión de la cobertura y la seguridad económica.
1948	<i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i> de las Naciones Unidas, en la que se incorpora el derecho a la seguridad social.
1952	<i>Convenio sobre la seguridad social</i> de la OIT.
1966	<i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i> de las Naciones Unidas, en el que se reconoce el derecho a la seguridad social. 8a Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT en Canadá, donde se adopta una resolución sobre el papel de la seguridad social en el progreso social y económico.
1967	<i>Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes</i> de la OIT.

1995	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en la que se brindan las primeras definiciones internacionales del concepto de protección social.
2006	Documento <i>Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad</i> , trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo.
2009	Informe de la OIT presentado a los líderes del G-20 en la cumbre de Pittsburgh (USA), en el que se presenta el concepto de la protección social y sus efectos en el desarrollo.
2010	Creación del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social, creado por la OIT con la Organización Mundial de la Salud (OMS).
2012	Recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT.
2015	<i>Conferencia Regional sobre el Desarrollo Social de América Latina y el Caribe de la CEPAL</i> en Lima, en la que se promueve la protección social y el desarrollo sostenible. Adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las Naciones Unidas, donde la protección social se refleja en 5 de los 17 ODS (metas 1.3, 3.8, 5.4, 8.5, y 10.4).
2017	<i>Informe Mundial sobre Protección Social 2017-19</i> de la OIT.

Fuente: Arenas (2019)

El modelo alemán de Bismarck de finales del siglo XIX se constituyó en el principal antecedente del “seguro social”. En este modelo se fundaron las bases de la protección de los trabajadores mediante lo siguiente:

- i) programas separados para atender a distintos riesgos sociales (especialmente riesgos profesionales, pensionales y de enfermedad); ii) cobertura de la fuerza laboral empleada en relación de dependencia (asalariada) esencialmente urbana; iii) cotizaciones salariales tripartitas (pagadas por el asegurado, el empleador y el Estado); iv) prestaciones directamente relacionadas con las cotizaciones; y v) regímenes técnico-financieros de capitalización. (Mesa-Lago, 1986, p. 132)

También se destaca el papel que desempeñó la OIT y los Estados Unidos en la implementación de los seguros sociales. La OIT fue creada en 1919 bajo el ideario de que la paz universal solo puede basarse en la justicia social y en condiciones de trabajo humanas, de allí su influencia en la adopción de los sistemas de seguro social de corte bismarckiano en distintos países, muchos de ellos latinoamericanos, quienes adoptaron estos sistemas incluso antes que potencias económicas como Estados Unidos y algunos países europeos. Por su parte, la aprobación de la Ley de seguridad social (*Social Security Act*) en 1935 en los Estados Unidos se constituyó en la primera regulación de carácter legal en la que se empleó el término “seguridad social”, entendido como una combinación entre el seguro social y la seguridad económica (Arenas, 2019).

Sin embargo, el hecho determinante para la transformación del “seguro social” en la “seguridad social” fue la expedición del *Informe Beveridge* de 1942 en el Reino Unido. Con el avance hacia la solidaridad colectiva y la universalidad, el informe sugirió la necesidad de establecer un sistema previsional de carácter obligatorio financiado principalmente por el Estado y con el objetivo de garantizar un monto uniforme de beneficio prestacional a todos los ciudadanos y residentes, independientemente del estado, ocupación o nivel de renta (Navarro, 1997; Giraldo, 2007). Esta nueva propuesta se basó en lo siguiente:

i) la unificación - bajo un solo ente gestor o coordinador - de los diversos programas de seguro social con la asistencia pública y la atención de la salud (integrando la preventiva y la curativa) y con los programas de empleo y asignaciones familiares (principio de unidad); ii) la uniformidad de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de desigualdades injustificadas entre los asegurados (principio de igualdad); iii) la cobertura total de la población, independientemente de si está empleada o no (principio de universalidad) y de todos los riesgos sociales (principio de integridad); iv) el financiamiento mediante impuestos, las prestaciones mínimas básicas pero suficientes - no relacionadas con las contribuciones - y la distribución progresiva del ingreso (principio de solidaridad); y v) regímenes técnico financieros de reparto. (Mesa-Lago, 1986, pp.132 - 133)

Posteriormente, la seguridad social empezó a expandirse gracias al papel que continuó asumiendo la OIT, quien, mediante la *Declaración de Filadelfia* de 1944, sobre los fines y objetivos de la OIT y sobre los principios que deben inspirar la política de sus miembros, reconoció la obligación de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitieran extender las medidas de seguridad social con el fin de garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten (OIT, 1944). Con ello, la OIT se constituyó en un actor crucial de la transición que se vivió del seguro social a la seguridad social, así como en el principal líder del avance de esta última hacia la cobertura universal.

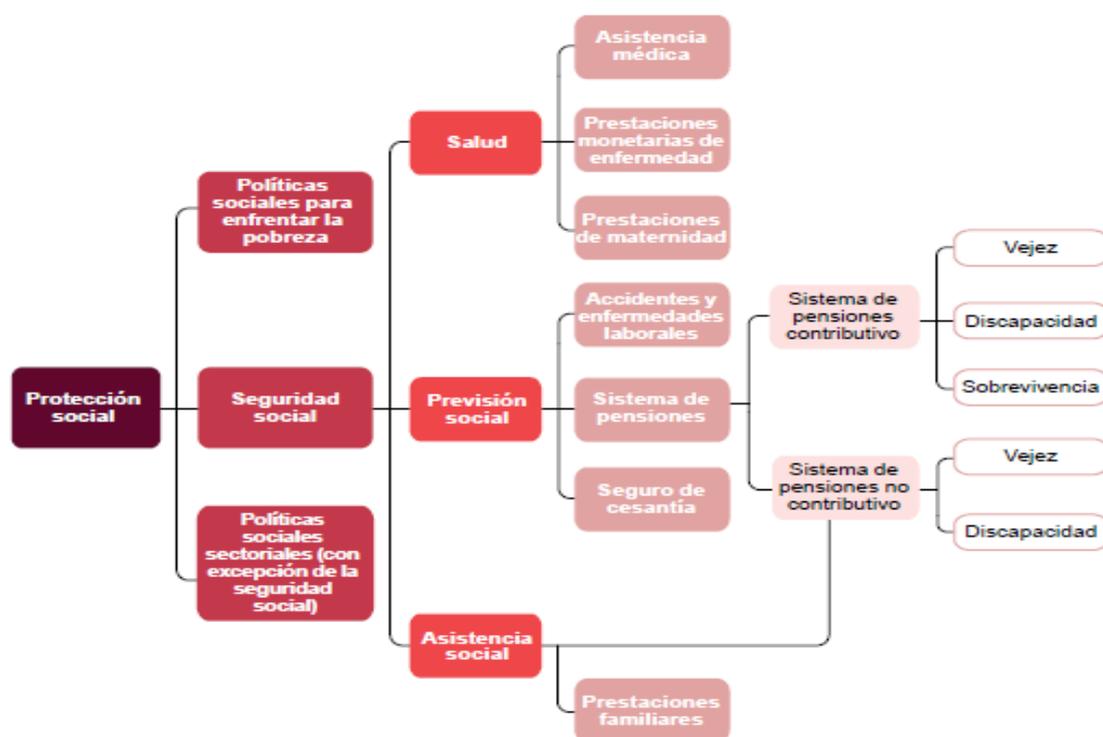
En 1952, con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 (núm. 192), la OIT definió el concepto de seguridad social y delimitó su alcance a todas las medidas, de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo, relacionadas con las prestaciones, en efectivo o especie, encaminadas a proteger en caso de falta o insuficiencia de ingresos laborales debido a lo siguiente:

enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia; falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica; apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo; pobreza generalizada y exclusión social. (OIT, 2011, p. 9)

También fue importante el hecho de que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, haya declarado la seguridad social como derecho humano y que, posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, haya reconocido el derecho de toda persona a la seguridad social, incluido el seguro social. Todo esto implicó una fuerte expansión de la seguridad social a nivel internacional.

Sin embargo, en las últimas décadas, “el debate sobre las políticas públicas destinadas al desarrollo social se centró en los sistemas de protección social” (Arenas, 2019, p. 30). Sánchez-Castañeda (2012) asegura que la universalidad de la seguridad social partió del supuesto de que todos los seres humanos en un momento u otro serían trabajadores. No obstante, según él, se ignoró la aparición de trabajadores que no necesariamente estuviesen sujetos a una relación de subordinación o a una subordinación frágil (trabajadores pobres, informales o autónomos, etc.), de forma que, la “protección social” vendría a compensarle, a estos últimos, sus necesidades. Al respecto, como se observa en la Gráfica 3, Arenas (2019) propone una definición de protección social que incluye elementos que van más allá de la seguridad social.

Gráfica 3 - Protección social, seguridad social y sistemas de pensiones



Fuente: Arenas (2019)

En el mismo sentido, Bonilla y Gruat (2003) plantean que la noción de protección social es más amplia e inclusiva que la de seguridad social en tanto que abarca medidas privadas u otras medidas no previstas por la ley para proporcionar seguridad social, así como medidas tradicionales como la asistencia (sistemas no contributivos) y la seguridad social (sistemas contributivos). Ellos proponen un concepto más integral de protección social, fundamentado en los siguientes tres objetivos:

Primero, garantizar un bienestar mínimo para todos mediante el acceso a bienes y servicios que les protege de las contingencias de la vida. Segundo, adoptar estrategias y políticas preventivas para proteger contra los riesgos y prevenirlos. Tercero, propiciar oportunidades y la realización de potenciales personales y sociales. (p. 24)

En definitiva, este enfoque de protección social más inclusivo y sustentable tiene como propósito garantizar niveles mínimos de bienestar a la sociedad en conjunto a partir de la concepción de ciudadanía. Según Abramovich, esta forma de protección se direcciona hacia la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y se fundamenta en los principios de igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia; de allí que, como resultado, se generen obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos (citado por Cecchini y Martínez, 2011).

2.4.2. Los sistemas pensionales y el Estado de bienestar

La protección a la vejez puede ser entendida a partir de la Teoría de la deuda primordial o deuda de vida, la cual señala que la mera existencia humana es un tipo de deuda y que dicha deuda se puede traducir en diversos modos de responsabilidad social. En ella, todo aquel que desee vivir una vida

correcta estará siempre pagando deudas existenciales de uno u otro tipo, las cuales, en esencia, se dirigen hacia la sociedad dado que esta se constituye en la precursora de lo que somos (Graeber, 2014). Así, “la deuda primordial es la que los vivos deben a la continuidad y durabilidad de la sociedad que asegura su existencia como individuos” (Ingham citado por Graeber 2014, p. 80).

Desde esta teoría, la vida es un don que se recibe y que se devuelve mediante relaciones sociales⁵, lo cual garantiza que la vida de la sociedad se mantenga a lo largo del tiempo y a pesar de que las generaciones cambien (Théret, 2013). Esta deuda es la que le da sentido a la relación entre lo individual y lo colectivo, de tal forma que “el nacimiento de un individuo presenta un endeudamiento original con poderes temporales soberanos y, de manera inmediata, con sus vínculos familiares, siendo los padres el primero de ellos” (Rodríguez, 2017, p. 230). Así mismo, siguiendo esta misma concepción, la asistencia de la vejez también recae en la colectividad, representada por las redes de amistad y vecindad, las instituciones, los gestos caritativos y el Estado (Bodei, 2016).

Existen dos formas de deuda de vida: una vertical y una horizontal. La primera, que asocia a todo miembro de la sociedad con sus autoridades superiores, inmortales y dadoras del don de la vida y, la segunda, que se presenta en la esfera doméstica y está asociada con relaciones de alianza y filiación entre grupos familiares (Rodríguez, 2017). Por ello, una forma de saldar cada una de estas deudas es, en el primer caso, mediante el pago de impuestos por parte de “cada ciudadano al Estado como forma de reconocimiento del beneficio que se tiene por acceder al conocimiento, la tecnología y el capital del cual se favorece cada persona al momento de nacer y en el transcurso de su vida” (Rodríguez, 2017, p. 231) y, en el segundo caso, cuando los hijos se responsabilizan de sus padres en el momento en que estos últimos llegan a la vejez.

De alguna forma, esto da sentido a los distintos mecanismos de protección a la vejez que la sociedad ha conformado, los cuales han ido transformándose hasta lo que hoy conocemos como los sistemas de pensionales. Además, la preocupación por la maximización de los niveles de productividad mediante la gestión científica y el uso óptimo y eficiente de la fuerza de trabajo reforzó la idea de establecer medios de protección social para los trabajadores envejecidos. Esto hizo que los gobiernos se decantaran por la formulación de sistemas de jubilación para sus propios funcionarios y, con la llegada de las políticas socio-económicas de bienestar, por la implementación de sistemas de protección social en materia pensional dirigidos a la sociedad en general.

Fue usual brindar mecanismos de protección a quienes desempeñaban funciones de alto riesgo o de alta prioridad pública⁶, como era el caso de los maestros o los marineros (Esping-Andersen, 1990). Estos planes continuaron vigentes y fueron fortalecidos durante gran parte del siglo XX, en conjunto con los demás mecanismos de protección al adulto mayor. En relación con la protección pública de la vejez al conjunto de la sociedad mediante sistemas de protección social, Giraldo (2007) señala que la política social estatal se caracterizó por la protección basada en el empleo formal⁷ y el universalismo.

La protección basada en el empleo formal nace con el modelo de seguro social de Bismarck. En ella, se requiere de una relación laboral para acceder a los beneficios de jubilación de tal forma que la pensión de gratificación del empleador terminó siendo un beneficio complementario contractual de la

⁵ Los promotores de esta teoría señalan que la devolución del don de la vida también se da a partir del uso de la moneda.

⁶ Por ejemplo, el gobierno británico introdujo las pensiones del servicio civil en 1834 e instituyó las pensiones para los maestros en 1898. A su vez, la ciudad de Nueva York comenzó a proporcionar pensiones a sus empleados en 1857 (Esping-Andersen, 1990).

⁷ Si bien Giraldo (2007), y otros autores como Arévalo (2006) y Rodríguez (2017), entre otros, denominan esta segunda etapa como “aseguramiento”, en el presente trabajo se hará referencia a dicha etapa como “protección basada en el empleo formal”. Esta última entendida como un mecanismo para llevar la protección social en materia pensional a los trabajadores, en el cual el derecho pensional está ligado a la obligación de cotizar a un sistema de seguridad social. Esta etapa se caracteriza por la instauración de los seguros sociales.

negociación colectiva. Según Esping-Andersen (1990), los primeros pasos de la protección basada en el empleo formal se caracterizaron por un excesivo minimalismo en el que se ofrecieron beneficios muy escasos y una cobertura incompleta; además, los requisitos de cotización implicaron que solo las futuras generaciones tendrían la oportunidad de beneficiarse.

El universalismo, por su parte, nace con el modelo beveridgeano. En este, los beneficios de protección a la vejez surgen a partir de la condición de ciudadano, lo cual marcó la historia del desarrollo de las pensiones hacia la cobertura universal. Esto se materializó, a su vez, con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); y la Recomendación que los complementa, 1967 (núm. 131), los cuales constituyeron un marco de referencia, propiciado por la OIT, para el establecimiento, desarrollo y mantenimiento de los sistemas pensionales.

En estos lineamientos se manifiesta el objetivo de garantizar la seguridad de los ingresos de todos los adultos mayores mediante el pago de pensiones una vez se cumpla un periodo mínimo que dé lugar al derecho y su ajuste de forma regular para mantener el poder adquisitivo de los jubilados. Así pues, se desarrollaron dos tipos de pensiones: i) las pensiones contributivas que garantizan “un nivel mínimo de prestaciones, o tasa de sustitución, equivalente a una proporción establecida de los ingresos anteriores de los beneficiarios, en especial a aquellos con los ingresos más bajos” (OIT, 2017, p. 85), propias de los esquemas de protección basados en el empleo formal, y ii) las pensiones no contributivas que se caracterizan por tener una tasa fija y universal para quienes no lograron la pensión contributiva (OIT, 2017).

La implementación de los sistemas de pensiones se extendió en la mayor parte de los países, particularmente en aquellos que adoptaron las políticas de bienestar. Estos sistemas estuvieron a cargo de los gobiernos (sistemas públicos) y fueron entendidos como la base de la seguridad de los ingresos de los adultos mayores, así como los que mejor garantizan los objetivos de bienestar que las sociedades modernas buscan alcanzar para este grupo de la población. Además, al estar contruidos bajo el principio de solidaridad⁸, representan una mayor seguridad para los afiliados puesto que las pensiones futuras no quedan expuestas a los riesgos vinculados con las fluctuaciones de las inversiones, ni se ven debilitadas al limitar su financiación vía impuestos (OIT, 2017).

2.5. La política social en Latinoamérica

2.5.1. Orígenes y desarrollo de la política social en Latinoamérica

La noción de Estado de bienestar surgió en el contexto de las experiencias específicas de los países desarrollados de la posguerra y, particularmente, de la aplicación de los postulados del keynesianismo clásico y de las condiciones socioeconómicas de pleno empleo. Esto hace que dicho concepto, tal y como ha sido descrito en los segmentos anteriores, no pueda ser utilizado en Latinoamérica.

Draibe y Riesco (2009) prefieren incluir la aplicación de las políticas intervencionistas estatales, en nuestro caso, bajo el concepto de Estado desarrollista de bienestar social latinoamericano. Según estos autores, el desarrollismo estatal surgió como respuesta al hecho de copiar lo que ya había sido

⁸ La OIT (2017) también señala la necesidad de que los sistemas pensionales públicos cumplan con otros principios como, por ejemplo, el carácter periódico de las prestaciones monetarias; la obligación de garantizar su cuantía y mantener su valor real; la necesidad de que los representantes de los afiliados participen en la gestión de los regímenes o colaboren con ella en aquellos casos en que la administración no se haya confiado a una institución reglamentada por las autoridades públicas; y la exclusión de soluciones que resultarían excesivamente onerosas a las personas de escasos recursos, entre otras.

implementado en los países más avanzados, a pesar de no contar con los actores que propiciaron la explosión social y económica de bienestar de dichos países.

De manera particular, el planteamiento de los autores se concentró en las políticas sociales del proceso económico que surgió a mitad del siglo XX con la implementación del Modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Ellos argumentan que los sistemas de protección social desarrollados en nuestro contexto fueron un componente esencial de los Estados teniendo en cuenta el nivel de modernización que hubo en las estructuras productivas, sociales y laborales (Draibe y Riesco, 2009). No obstante, reconocen una limitada participación del Estado en la producción de bienestar, reducidos derechos sociales universales y bajos niveles de gasto social (Aponte, 2012).

Giraldo (2007), por su parte, hace referencia a la categoría de Estado de bienestar parcelado. Esto, en razón a que gran parte del trabajo asalariado no fue cubierto por los derechos sociales garantizados desde el Estado, ni por la seguridad social. Según este autor, el intervencionismo estatal se caracterizó por una cobertura restringida para un segmento minoritario de la población. En consecuencia, es “parcelado en el sentido que los beneficios sociales se extienden parcialmente a determinados grupos sociales, grupos que después de la crisis de comienzos de los 80 fueron denunciados como privilegiados” (Giraldo, 2007, p. 90).

Específicamente, Giraldo (2007) señala como limitaciones del intervencionismo estatal en América Latina, los siguientes: i) el bajo desarrollo de las fuerzas productivas y de los niveles de salarización, que afectaron la capacidad de producir ingresos fiscales, ii) la ausencia de una repartición de las ganancias de la productividad entre asalariados y empresarios (trabajo y capital) y iii) la endeble capacidad fiscal del Estado en la consecución de recursos para la provisión de asistencia pública. Todo esto generó, según él, las condiciones para la conformación de un mercado interno débil, que terminó desarrollando un capitalismo débil y, en consecuencia, un Estado débil (Giraldo, 2007).

Por su parte, Barrientos (citado por Barba, 2018) hace referencia a un régimen informal/conservador. Él resalta la cercanía de las políticas de intervención latinoamericanas con los regímenes de bienestar conservadores europeos. No obstante, enfatiza en el grado de exclusión e informalidad que presentan los Estados latinoamericanos, aspectos que implican que la sociedad continúe dependiendo de relaciones comunitarias y familiares para enfrentar sus necesidades (Barrientos citado por Barba, 2018).

Otras aproximaciones abordan la intervención estatal latinoamericana bajo conceptos más amplios como el Estado social o Régimen de política social. Aponte (2012) define Estado social como aquel que desarrolla una política social, y define política social (o intervención social) como el conjunto de acciones estatales “directamente destinadas a la mejora de las condiciones de vida de la población o de grupos importantes de la misma en variados campos delimitados como sociales” (p. 14). Desde este enfoque, Mesa-Lago (1986), reconociendo la heterogeneidad de la región, clasifica la intervención estatal de los países latinoamericanos según el momento de surgimiento y grado de desarrollo de los sistemas de seguridad social. Él divide los países de la región en pioneros, intermedios y tardíos.

En los países pioneros, como Chile, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil, el sistema de seguridad social surgió en la década de 1920 de manera gradual y fragmentada, “dando lugar a una multiplicidad de instituciones gestoras que protegían a diferentes grupos ocupacionales aplicando subsistemas independientes con su propia legislación, administración, financiamiento y prestaciones” (Mesa-Lago, 1986, p. 133). Esta forma de implementación motivó una seguridad social estratificada y con forma piramidal, en cuya base se encontraba la población con subsistemas de protección más pobres y en la cima grupos relativamente pequeños de beneficiarios con subsistemas de protección más privilegiados

(Mesa-Lago, 1986). Además, esta estructura se caracterizó por una financiación asumida por el Estado, quien contribuyó mediante la creación de impuestos específicos y con el apoyo directo de recursos del presupuesto público (Mesa-Lago, 1986).

Los países intermedios, como Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Venezuela, crearon sus sistemas de seguridad social en la década de 1940 gracias a la influencia de la OIT y del *Informe Beveridge*. Estos países presentaban un escaso desarrollo industrial y, en casi todos, el sector rural predominaba sobre el urbano. En este grupo existían varias instituciones de seguridad social que protegían a los grupos de presión más poderosos (fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, operadores de energía y ferrocarriles), las cuales fueron reducidas a un único instituto gestor general “encargado de cubrir a la postre a toda la población, aunque el sistema se circunscribe inicialmente a la capital y a las ciudades principales” (Mesa-Lago, 1986, p. 134). No obstante, en los países más avanzados en la región se hicieron excepciones que permitieron la continuidad de algunos subsistemas independientes, casi siempre asociados al sector público (Mesa-Lago, 1986).

Por último, el grupo de los países tardíos se caracteriza por contar con un nivel de desarrollo menor que el grupo anterior y por diseñar sistemas de seguridad social más unificados. Allí se encuentran los países de Centroamérica y el Caribe latinoamericano, exceptuando a Costa Rica y Cuba. En este grupo la seguridad social aparece en 1950 y 1960 mediante un gestor general que cubre a casi todas las ocupaciones, exceptuando a las fuerzas armadas y a los empleados públicos. No obstante, la cobertura es muy baja y circunscrita a las ciudades capitales (Mesa-Lago, 1986).

Con posterioridad, el estudio de Mesa-Lago (1986) fue ampliado en función de otras dimensiones por parte de Filgueira (2005; 2015), quien propone tres regímenes de política social en América Latina: el universal-estratificado, el dual y el excluyente. Esta propuesta fue, a su vez, alimentada por Martínez (2008) y Barba (2018).

El régimen universal-estratificado se caracteriza por una cobertura parcial y segmentada en los mecanismos de seguridad social en pensiones (Antia, 2017). Mientras que, el régimen dual tiene una escasa cobertura en seguridad social en pensiones con beneficios altamente estratificados (Antia, 2017) y se caracteriza por “un fuerte familiarismo en el campo del cuidado, por un mayor grado de informalidad de sus mercados laborales y por haberse desarrollado en un contexto de alta heterogeneidad etno-cultural” (Barba, 2018, p. 83). Por su parte, el régimen excluyente o informal-familiarista presenta un bajo nivel de cobertura en los mecanismos de seguridad social. Además, las diferencias etno-culturales son más acentuadas y se presentan altos niveles de informalidad laboral, de allí que, los riesgos sociales continúen siendo enfrentados por la familia y la comunidad y, más recientemente, por la sociedad civil y las organizaciones internacionales (Barba, 2018). La Tabla 3 relaciona estas clasificaciones con los países.

Tabla 3 - América Latina: tipologías de Estado social

Etapas de formación de los sistemas de seguridad social - Mesa-Lago (1986)	Tipos de Estado - Filgueira (2015)
Pioneros (años 20s - 30s) – Estratificados: Chile, Argentina, Uruguay, Cuba y Brasil	Estados sociales universal-Estratificados: Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica
Intermedios (años 40s - 50s) - Relativamente unificados:	Estados sociales duales: México, Colombia, Paraguay, Perú, Venezuela y

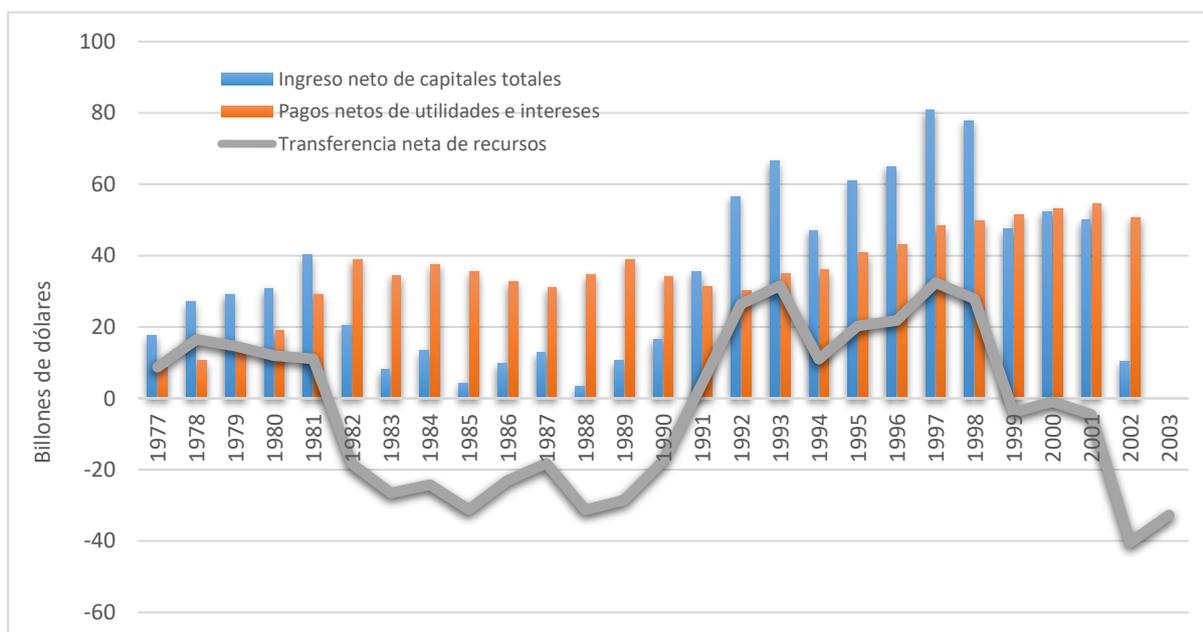
México, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Venezuela, Panamá, Ecuador y Bolivia	Panamá
Tardíos (años 60s - 80s) – Unificados: República Dominicana, El Salvador, Paraguay, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Haití.	Estados sociales excluyentes: Ecuador, Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Paraguay, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Haití.

Fuente: Aponte (2012)

2.5.2. Transformación de la política social en Latinoamérica

La política social en Latinoamérica se vio fuertemente transformada en las últimas décadas del siglo pasado. Los excesivos niveles de endeudamiento de la segunda mitad de la década de 1970 en América Latina hicieron insostenible la balanza en cuenta corriente, ocasionando una interrupción generalizada de los flujos financieros del extranjero, una devolución de los recursos captados y una fuerte contracción de la demanda agregada de la población (Giraldo, 2007). La Gráfica 4 evidencia que, en América Latina y el Caribe, la transferencia neta de recursos del exterior fue positiva hasta 1982, año en el que explotó la crisis de la deuda y a partir del cual se empezó a vivir una transferencia neta de recursos negativa que duró hasta 1991.

Gráfica 4 - América Latina y el caribe: transferencia neta de recursos del exterior



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de la CEPAL

La crisis de la deuda ocasionó recortes presupuestarios en el gasto social e hizo que la situación financiera empezara a girar en torno al pago de las acreencias financieras, lo cual facilitó que la banca acreedora estableciera condicionamientos tendientes a introducir reformas dirigidas hacia la reducción del Estado, la apertura comercial y la economía de mercado. Los condicionamientos se impusieron mediante los denominados préstamos de ajuste estructural (*Structural Adjustment Lending*) del Banco Mundial (BM), los cuales venían atados a la implementación de reformas institucionales y a la adopción de políticas públicas por parte de los gobiernos latinoamericanos (Giraldo, 2007; Arenas, 2019). Estas

acciones vinieron acompañadas de la influencia de otros organismos financieros multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las autoridades económicas de los Estados Unidos, todos ellos ubicados en Washington D.C; de ahí la expresión “Consenso de Washington”⁹.

Para el Consenso de Washington, el origen de los desequilibrios macroeconómicos se derivó de los desequilibrios financieros producidos por el intervencionismo del estado, más que por la lógica especulativa del capital financiero. En consecuencia, desde esta visión, era necesario implementar ajustes fiscales (reformas estructurales) que se orientaran a crear un excedente en la balanza comercial mediante la remoción de las estructuras que no permitían el libre funcionamiento del mercado con el fin de garantizar el pago de la deuda, sus intereses, etc. (Chesnais citado por Giraldo, 2007).

Así entonces, los acreedores financieros resultaron siendo quienes terminaron aprobando o desaprobandando la política económica y la política fiscal de la región (Giraldo, 2007). El régimen de acumulación de los países latinoamericanos pasó a ser más funcional a los intereses del capital financiero y se empezó a promover la eliminación de cualquier función redistributiva a cargo del Estado. En especial, el gasto social terminó dependiendo de los ajustes macro-financieros y la seguridad social resultó sometida a la intermediación financiera (Giraldo, 2007), lo que motivó una nueva vertiente en el diseño de la política social que se concentró en la formulación de programas sociales focalizados en los más pobres y con la participación del sector privado en la prestación de servicios sociales clave como las pensiones (Barba, 2018).

El hecho de que la política social se direccionara sobre la categoría de pobreza hizo que terminaran excluidos quienes eran considerados como “no pobres”, de ahí el surgimiento de una política social dirigida específicamente a estos últimos sobre la base del “Manejo Social del Riesgo”. Con ella se promovieron, a partir de la década del 2000, mecanismos de mercado que ayudaron a repartir los riesgos de los “no pobres” a través del mercado de seguros. Al respecto, Giraldo (2007) aclara:

Los pobres y los no pobres están sujetos al riesgo, solo que en el caso de los primeros ello se traduce en vulnerabilidad y por tanto deben ser objeto de políticas asistencialistas, mientras que los segundos tienen la opción de comprar un seguro para mitigar dicho riesgo. De manera que aquí claramente la política hacia los pobres se diferencia de los no pobres. Para los últimos la propuesta se basa en el aseguramiento. (2007, p. 168)

Así las cosas, la política social latinoamericana terminó convertida en una mezcla de políticas asistencialistas de lucha contra la pobreza y de aseguramiento, las cuales, a diferencia de las políticas socio-económicas de bienestar, no tienen como propósito la protección de los individuos frente a las afectaciones sociales derivadas de su existencia, sino ayudarlos a participar en el mercado (Giraldo, 2007). Es un enfoque que ubica a la protección social por fuera de un marco normativo de derechos. En el caso de los pobres, el objetivo de la política social es reincorporarlos en el mercado y, en el caso de los “no pobres”, la política social consiste en hacer que los individuos gestionen su propio capital y distribuyan sus riesgos mediante el mercado.

⁹ El Consenso de Washington se refiere específicamente al conjunto de reformas en materia económica y política, recogidas por el economista John Williamson, que se vienen aplicando en América Latina desde finales de la década de 1980 a partir de las presiones ejercidas por un conjunto de organizaciones financieras radicadas en Washington.

2.6. Sistemas pensionales latinoamericanos

A pesar de las constantes presiones para aplicar el nuevo paradigma de la política social¹⁰, América Latina terminó desarrollando modelos pensionales disímiles. Las reformas en las políticas de protección a la vejez en los países de la región surgieron a partir de, por un lado, el balance de poder entre quienes apoyaban y quienes se oponían a las tendencias de reestructuración y, por el otro, a partir de las experiencias en las políticas sociales del periodo del modelo ISI (Antia, 2017). Asimismo, el paso de los años motivó la implementación de reformas adicionales que resultaron en la corrección de problemáticas institucionales o en la implementación de nuevos modelos pensionales tendientes a brindar una mejor respuesta ante las necesidades sociales. El resultado de todas estas transformaciones se refleja en los modelos pensionales que se describen en el siguiente apartado.

2.6.1. Modelo de reparto o de capitalización parcial colectiva (*pay-as-you-go*)

América Latina fue pionera en la implementación de sistemas públicos pensionales basados en el modelo de reparto o de capitalización parcial colectiva (*pay-as-you-go*) durante las primeras décadas del siglo XX. En este modelo, las contribuciones que recibe el sistema son empleadas para financiar los derechos de los beneficiarios del presente (actuales pensionados); a su vez, los actuales contribuyentes (futuros pensionados), una vez cumplan los requisitos para su reconocimiento pensional, verán sus beneficios financiados con las contribuciones de las futuras generaciones.

Estos sistemas pensionales generalmente fueron constituidos sobre la noción de la pensión como derecho, de tal manera que no existe una relación de correspondencia directa entre la contribución o cotización y el beneficio pensional. “El ciudadano paga unos impuestos (generales o cotizaciones) de acuerdo con sus obligaciones y recibe unos derechos (que pueden ser más o menos generosos dependiendo de cada país) de acuerdo con sus necesidades” (Giraldo, 2007, p. 181). La administración de este modelo es pública y las disposiciones relacionadas con su funcionamiento están determinadas en la Ley. En la mayoría de los casos, la Ley define los requisitos de acceso, el ajuste de las prestaciones y el valor de las cotizaciones. Estas últimas pueden obedecer a un sistema tripartito en el cual los trabajadores, empleadores y el Estado participan contribuyendo (Arenas, 2019).

Específicamente, este modelo fue implementado en países como Argentina, Brasil, Cuba, Haití, Venezuela, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

2.6.2. Modelo de capitalización individual

El modelo sustitutivo o de capitalización individual consiste en un mecanismo de ahorro administrado por el sistema financiero que intenta “asegurar un ingreso frente a la eventualidad de una pérdida de la capacidad de generar ingresos” (Giraldo, 2007, p. 185). A diferencia del anterior, este modelo establece una relación de carácter comercial en condiciones de mercado entre el aportante y el fondo de pensiones que depende del valor de los aportes periódicos realizados, los cuales, junto con sus rendimientos, adquieren el carácter de ahorro individual y, por tanto, a futuro, de beneficio pensional. Por consiguiente, la pensión es el disfrute de la riqueza financiera acumulada mediante aportes a los fondos

¹⁰ Como se mencionó anteriormente, el papel que desempeñó el BM en la transformación de la administración pensional resultó determinante. Este organismo influyó técnica y financieramente en la implementación de las reformas estructurales que se llevaron a cabo en Latinoamérica, especialmente en el tema pensional. Según Arenas (2019), “entre 1984 y 2004 el Banco Mundial concedió más de 200 préstamos y créditos, por un valor aproximado de 5.400 millones de dólares, para apoyar las reformas de los sistemas pensionales de más de 68 países” (p. 64).

de pensiones durante la vida laboral (Giraldo, 2007). De acuerdo con Mesa-Lago (2004), este modelo se diferencia del anterior en cuatro características que se detallan en la Tabla 4.

Tabla 4 - Características de los sistemas pensionales públicos y privados

Característica	Sistemas pensionales públicos	Sistemas pensionales privados
Contribución	No definida	Definida
Prestación	Definida (determinada por la ley, la cual especifica la fórmula de calcular la pensión)	No definida (basada en lo que se acumule en la cuenta individual del asegurado y sin tasas de reemplazo definidas por la ley)
Régimen financiero	Reparto o capitalización parcial colectiva	Capitalización plena e individual
Admón.	Pública	Privada o múltiple

Fuente: *Mesa-Lago (2004)*

En general, el principal antecedente del modelo sustitutivo o de capitalización individual se dio con la reforma estructural chilena de 1981. Este modelo también ha sido implementado en países como México (1997), Bolivia (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003), entre otros (Mesa-Lago, 2004; Arenas, 2019). No obstante, en las dos últimas décadas, la implementación del modelo sustitutivo se ha visto reformada o se está debatiendo la posibilidad de hacerlo, especialmente por la insuficiencia de las prestaciones y la escasa cobertura. En Chile se reformó en 2008, en Bolivia en 2010, y en el Salvador en 2017, mientras que, en México ha existido un intenso debate respecto a su modificación (Arenas, 2019).

2.6.3. Modelo paralelo: competencia entre el reparto y la capitalización individual

El sistema pensional es paralelo cuando los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual. En consecuencia, ambos modelos son excluyentes, conviven en competencia y existe la posibilidad de cambiar entre ellos después de cierto tiempo. Este modelo ha sido implementado en países como Colombia (1993) y Perú (1994) (Mesa-Lago, 2004; Arenas, 2019).

2.6.4. Modelo paralelo integrado: competencia entre el reparto y la capitalización individual con presencia de una base solidaria

Este modelo pensional fue implementado en Argentina en 1994 y se distingue del anterior porque cuenta con una base solidaria universal, es decir, ofrece cobertura tanto para los asegurados del sistema de reparto como para los del sistema de capitalización individual. Los asegurados podían elegir entre el antiguo sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual. No obstante “la elección era definitiva, es decir, no existía la posibilidad de cambiar de sistema una vez realizada la elección individual” (Arenas, 2019, p. 59). Años más tarde, en 2008, Argentina realizó una segunda reforma estructural que tuvo como objetivo regresar al sistema público de reparto.

2.6.5. Modelo mixto: complementación entre el reparto y la capitalización

En este sistema pensional los afiliados pertenecen tanto al modelo público de reparto como al modelo de capitalización individual. En este sistema, implementado en países como Costa Rica (2001), Panamá (2005) y Uruguay (1996), las pensiones provienen principalmente del primer modelo y se complementan con el segundo modelo. Adicionalmente, existe la característica de que los trabajadores con menores ingresos cotizan en el modelo público y, en algunos casos, pueden optar por cotizar una parte de su

remuneración en el modelo privado. En cambio, los trabajadores de ingresos altos aportan a ambos modelos (Arenas, 2019).

2.6.6. *Modelo integrado: complementación entre el sistema público de pensiones y la capitalización individual con presencia de una base sólida*

Este modelo fue implementado en Chile en el 2008. En él se integran distintas dimensiones que con antelación eran paradigmas antagónicos en materia pensional. Según Arenas (2019):

En un solo sistema de pensiones se integraron las siguientes dimensiones: i) el sistema no contributivo y el sistema contributivo; ii) el financiamiento público proveniente de rentas generales y el régimen financiero de capitalización individual, y iii) la administración pública y la administración privada del sistema. (p. 61)

La reforma pensional chilena tuvo tres objetivos. El primer objetivo fue crear un Sistema de Pensiones Solidario (SPS) mediante el cual el Estado asume la garantía del sistema pensional, especialmente la de los más pobres. El SPS tiene dos componentes: el esquema de pensiones no contributivo llamado Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Este último, consiste en una prestación financiada y administrada por el Estado para personas con pensiones contributivas pertenecientes al 60% de los hogares de menores ingresos. De esta forma, cuando una persona no alcanza los requisitos para el reconocimiento de una pensión, el Estado entrega una pensión no contributiva igual a la PBS, “mientras que si la pensión contributiva es igual a cero e inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), el Estado financia un APS” (Arenas, 2019, p. 69).

El segundo objetivo consistió en aumentar la cobertura de activos y pasivos provenientes de grupos vulnerables, como es el caso de jóvenes, mujeres e independientes, y el tercer objetivo fue contribuir al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, mediante el fomento de la competencia, la regulación de inversiones, la reducción de los costos y el fortalecimiento del ahorro previsional voluntario (Arenas, 2019). Como resultado, el modelo integrado aumentó la cobertura de los pensionados, en especial de la población más vulnerable, y redujo la pobreza extrema en las personas mayores.

No obstante, las discusiones sobre el sistema pensional chileno continúan. Recientemente, se han realizado movilizaciones en contra de los fondos privados y se han presentado proyectos de ley tendientes a modificar el actual sistema pensional chileno¹¹. Entre las exigencias de la sociedad chilena se encuentran las siguientes: i) aumentar el valor de las pensiones, pues en promedio la mesada pensional corresponde al 38% de los ingresos obtenidos en la vida activa; ii) eliminar la alta concentración de capital por parte de los fondos privados, quienes, a través de la administración de los recursos pensionales, expenden sus inversiones y concentran más el capital; iii) crear nuevos mecanismos de solidaridad que avancen en la conformación y consolidación de un sistema mixto de pensiones; y iv) buscar soluciones que beneficien a la población que no fue cubierta con la creación del SPS (dirigido a la población de menores ingresos).

2.7. Conclusiones

Los constantes conflictos sociales derivados de las políticas centradas en el mercado y la venta de la fuerza de trabajo como principal forma de supervivencia promovieron una mayor legitimidad por parte

¹¹ Incluso los gobiernos de Bachelet, en el 2017; Piñera, en el 2018; y Boric, en el 2022, han propuesto reformas, con diferencias sustanciales entre ellas, para solventar las deficiencias en materia pensional. Sin embargo, no se ha logrado un acuerdo al respecto.

de los Estados para intervenir en el bienestar de la población mediante el desarrollo, ejecución y control de la política social. Con un fuerte sustento en los postulados del keynesianismo, el Estado terminó asumiendo un rol más intervencionista, en el cual, mediante la creación de mecanismos de seguridad sociales, facilitó el equilibrio de las relaciones sociales y la concesión de derechos sociales tendientes a garantizar adecuadas condiciones de vida.

Los modelos más avanzados de bienestar se caracterizaron por establecer lazos de reciprocidad y solidaridad entre el conjunto de la sociedad con el propósito de disminuir las desigualdades que sufría la población, incluyendo aquellos que no habían participado en el mercado laboral de forma plena. Fue un mecanismo concebido, en esencia, para que toda sociedad se protegiera a sí misma frente a las contingencias del entorno que pudiesen afectar su bienestar, de tal forma que todos sus miembros, sin ser iguales en todos los aspectos, tendrían los derechos suficientes para interactuar con sus semejantes, sin la necesidad de excluir a nadie. Así entonces, los beneficios pensionales fueron entendidos, desde una concepción de protección social, como un proceso económico colectivo y de derechos que contribuye activamente en una mayor independencia social y en una sociedad más democrática.

En América Latina, por su parte, si bien no se logró este mismo nivel de desarrollo, sí se dieron algunas aproximaciones a la implementación de políticas de protección social. Los esfuerzos resultaron segmentados entre los grupos de ocupaciones con mayor influencia. Los países pioneros en la implementación de sistemas de seguridad social se caracterizaron por la existencia de una multiplicidad de gestores que protegían a diferentes grupos ocupacionales, lo que implicó altos niveles de cobertura, pero también altos niveles de estratificación. Mientras tanto, los sistemas de seguridad social de los países más tardíos resultaron más unificados toda vez que su administración se enfocó en un solo gestor que se encargó de la mayoría de los grupos ocupacionales, pero con menores niveles de cobertura que los países pioneros. Además, la política social terminó cubriendo solamente a quienes contaban con relaciones laborales formales, lo que, en un contexto de informalidad como el latinoamericano, implicó una inmensa masa social excluida del sistema de seguridad social, especialmente de las pensiones.

Adicionalmente, el cambio en la política social de finales del siglo XX en la región, a partir de reformas tendientes a desmontar las estructuras estatales que limitaban el libre funcionamiento del mercado, motivó el cambio de los sistemas pensionales. Estos se fueron transformando, en la mayoría de los países, de un modelo público de reparto (de inspiración bismarckiana) basado en el principio de solidaridad y con prestaciones definidas, a un modelo privado de capitalización individual cuyo beneficio pensional quedó en función del valor de los aportes realizados. No obstante, se presentaron diferencias a partir los balances de poder de cada caso.

Todo lo anterior influyó en la creación de los seguros sociales en Colombia y en la forma en que el país gestionó la protección de los riesgos asociados a la vejez. En comparación con los demás países de la región, la política social en Colombia fue relativamente unificada puesto que su administración recayó en pocos entes gestores que representaron menores niveles de estratificación y cobertura que los observados en los países pioneros. En todo caso, el siguiente capítulo continúa con la caracterización del sistema pensional colombiano y detalla el proceso que se llevó a cabo para llegar a la actual estructura institucional del Estado en materia pensional, ubicando el rol que allí terminó desempeñando la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP).

3. EL SISTEMA PENSIONAL PÚBLICO COLOMBIANO Y LA UGPP

3.1. Introducción

Durante buena parte del siglo XX la implementación de sistemas de protección social en países avanzados materializó la garantía de condiciones de vida suficientes para el conjunto de la población sin la intermediación del mercado. No obstante, esta situación puede estar cambiando en los últimos años (El País, 2012). En Latinoamérica, el desarrollo de estos sistemas no alcanzó los mismos resultados, pues la existencia de diversos intereses, actores e instituciones, de orden nacional y supranacional, llevó a que se viera principalmente beneficiado un sector minoritario de la población con gran capacidad gremial y política, y se dificultara la consolidación de dichos sistemas sobre la base de una garantía de derechos sociales universales.

En Colombia, los elementos estructurales de la seguridad de la población más adulta se han visto permeados por distintas tensiones enmarcadas entre el asistencialismo social, la protección basada en el empleo formal y, más recientemente, el aseguramiento. Este último, con una fuerte influencia de la intermediación de los mercados de capitales y actores financieros y con el propósito de contrarrestar individualmente los riesgos derivados del envejecimiento, lo cual ha definido, a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, lo que se conoce como el sistema general de pensiones.

Todo este proceso de transformación condiciona la forma en que la contabilidad participa en los temas asociados a las obligaciones pensionales del sector público, de allí que, para lograr una adecuada comprensión de su evolución, el presente capítulo tiene como objetivo caracterizar el marco legal e institucional de las obligaciones pensionales del sector público colombiano. Lo anterior, ahondando en los principales hechos sociales, políticos y económicos que llevaron al diseño actual del sistema pensional colombiano y ubicando allí el rol que terminó asumiendo la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) en torno a los beneficios de jubilación del nivel nacional.

Para conseguir el objetivo, este capítulo se divide en seis secciones que se ciñen a las etapas del sistema pensional colombiano propuestas por Fortich (2010) y donde esta introducción es el primer apartado. El segundo apartado describe la forma en que el Estado asume como propia la cuestión social. El tercer apartado desarrolla el debilitamiento de la seguridad social que coincide con la llegada de una visión económica anti-Estado y de apertura de los mercados. El cuarto apartado presenta la transformación del sistema pensional a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993. El quinto apartado describe el papel que terminó desempeñando la UGPP en el actual contexto pensional del gobierno colombiano y, finalmente, el sexto apartado, presenta las principales conclusiones del capítulo.

3.2. Primera etapa: emergencia del sistema pensional (desde sus orígenes hasta 1969)

En Colombia, previo a la instauración de un sistema de seguridad social, existieron algunas experiencias en materia pensional que funcionaron principalmente como dádivas o privilegios de carácter estatal. Durante el siglo XIX los militares y algunos empleados públicos recibieron remuneraciones del tesoro nacional a modo de gratitud de la patria por el ejercicio de sus funciones o el logro de grandes resultados en las campañas independentistas o libertadoras. De ahí que los militares, por ejemplo, se vieran beneficiados con montepíos¹² o leyes de cobertura pensional a favor de estos, sus viudas o sus huérfanos

¹² Los montepíos fueron depósitos de dinero formados de los descuentos otorgados a los militares para socorrer a sus viudas y huérfanos. El origen de estos se dio en España, de allí que se hayan implementado en Colombia durante el periodo de la colonia. No obstante, una vez gestada la independencia, los montepíos continuaron recaudándose, pero a favor de la recién creada República de Nueva Granada.

(Arévalo, 2006). Aquellos que no resultaron beneficiados con este tipo de reconocimientos, que fueron la mayoría de los adultos mayores de la época, enfrentaron la vejez a través de dos formas: la primera, mediante mecanismos de amparo brindados por el hogar o la familia extendida y, la segunda, mediante modalidades de asistencia social a cargo de actores privados como la iglesia o, eventualmente, el sector público a través de las entidades pertenecientes a los niveles de gobierno territoriales (Arévalo, 2006).

Durante los primeros años del siglo XX, los cambios en los procesos sociales de producción y el avance hacía un régimen de acumulación propiciado por el desarrollo del capital industrial hicieron que el país empezara a vivir una serie de transformaciones en materia social y económica. En la medida en que se dio un rápido crecimiento poblacional y un fuerte proceso de urbanización, se impulsaron las relaciones salariales y, con ellas, un modelo de producción de imitación taylorista que cambió las condiciones del mercado de trabajo (Rodríguez, 2006). Esto hizo que se excluyera a la población de mayor edad como parte de la fuerza de trabajo y que, además, se deterioraran las formas tradicionales de protección con las que contaba el adulto mayor.

Además, la organización de los grupos sociales, el surgimiento del movimiento obrero y la existencia de algunos brotes de lucha sindical crearon la necesidad de promover algunas innovaciones en materia de seguridad social tendientes a reconocer el derecho a la previsión social y a garantizar beneficios en torno a la protección de las afectaciones sociales (Gómez, 1975). Por un lado, los trabajadores se convirtieron en sujetos sociales con aspiraciones y pretensiones de protección social y, por el otro, el Estado, al asumir nuevas funciones y tener un papel más protagónico en la vida social y política, terminó recogiendo las banderas de la política social (Rodríguez, 2006).

Así entonces, se dieron los primeros pasos en la construcción de un sistema pensional que, al igual que el resto de los países de la región, terminó desarrollándose de forma gradual y fragmentada (Mesa-Lago, 1986; Filgueira, 2005; Martínez, 2008; Barba, 2018). El modelo de protección implementado se estructuró sobre el contrato de trabajo y adoptó un carácter corporativo cuyos beneficios terminaron dependiendo del poder de presión gremial y político de cada uno de los grupos ocupacionales del país (Rodríguez, 2006; Ayala, 1992). Esto hizo que, durante gran parte del siglo XX, los derechos pensionales terminaran siendo reconocidos en la medida en que al gobierno le surgían necesidades de lograr alianzas con sectores sociales claves de los asalariados (Rodríguez, 2017). La Tabla 5 sintetiza parte de este proceso.

Tabla 5 - Evolución de las cajas o fondos de previsión social en Colombia

Fecha de legalización	Riesgos	Grupo cubierto
1843, 1896, 1903, 1916	M	Montepío familiar.
1905, 1926	IM	Jueces de la Corte Suprema y ciertos servicios civiles.
1906, 1913, 1961	IVM	Educación pública.
1912	M	Viudas de presidentes.
1923	I	Empleados públicos.
1925, 1977, 1984	IVM	Militares y policías (Cremil).
1943, 1945, 1960	IVM, PA	Empleados del Ministerio de Comunicaciones (Caprecom).
1945, 1946, 1968, a963, 1978	IVM	Servicio civil (Cajanal) y creación de fondos locales que proliferaron.
1946, 1949, 1957, 1965, 1966, 1967, 1975, 1980	IVM	Asalariados del sector privado (ISS).
1946	IVM	Empleados de la Superintendencia bancaria (Capresub).
1946	IVM	Caja de Previsión Social de la Universidad Nacional.

Fecha de legalización	Riesgos	Grupo cubierto
1946, 1964	IVM	Asalariados del sector de la industria y comercio.
1954	IVM	Fondo del pasivo social de Ferrocarriles Nacionales.
1955, 1971, 1984	IVM	Separación de los Policías de los militares (Casur).
1961	IVM	Caja de Auxilios y Prestaciones de la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles.
1962, 1965	IVM	Miembros del Congreso y Asambleas.
1971	IVM	Procuraduría y sector judicial.
1971, 1976	IVM	Independientes, voluntarios ISS.
1975	IVM	Cajanal, maestros de secundaria.
1976	IVM	Contraloría.
1977	IVM	Civiles en fuerzas armadas.
1985	IVM	Fondo independiente para Congreso (Fonprecon).
1988	IVM	Empleados de la Superintendencia de Notariado, de las notarías y de las oficinas de instrumentos públicos (Fonprenor).
1989	IVM	Docentes – Fondo del Magisterio (Fomag).
1993	IVM	Empleados de las superintendencias de industria y comercio, sociedades y valores (Corporanónimas).
IVM: pensiones por invalidez, vejez y muerte; PA: pensiones de antigüedad.		

Fuente: elaboración propia con base en Ayala (1992)

A mediados de la década de 1930 e inicios de la década de 1940, Colombia empezó a actuar con relativa autonomía “al ver debilitados coyunturalmente los lazos de dependencia con países metropolitanos y contar con instrumentos para intervenir en la economía” (Arévalo, 2006, p. 290). La nueva mentalidad económica se vio impulsada por la suscripción de algunos convenios internacionales promovidos por la OIT, entre ellos la Carta del Atlántico en 1941, mediante los cuales se reforzó la necesidad de modernizar la intervención estatal en la esfera de lo social. Esto, en un contexto caracterizado por las movilizaciones populares y reformistas de otros países de la región como Perú, Brasil, Chile o México¹³, así como por la llegada de intelectuales colombianos formados en corrientes de pensamiento defensoras de una mayor regulación del mercado por parte del Estado¹⁴ (Rodríguez, 2006).

En general, confluyeron diversos intereses que terminaron impulsando la expansión de los seguros sociales. Si bien sus promotores impulsaron inicialmente la creación de un modelo de protección obligatorio de carácter beveridgeano o universalista, en la práctica su aplicación terminó siendo de corte bismarckiano (protección basada en el empleo formal). Es decir, se terminó acentuando “un sistema de méritos para tener acceso a la protección, y su financiación correspondió a los directos comprometidos en el proceso productivo: empleadores y asalariados” (Arévalo, 2006, p. 295).

El proyecto de creación del seguro social en Colombia se caracterizó, a su vez, por la dualidad en sus beneficios o beneficiarios. Por una parte, se conformó un subsistema de seguridad social para los trabajadores del sector público nacional distintos de los que ya contaban con una caja o fondo de seguridad social, con aportes de los empleadores y con recursos fiscales; y, por otra parte, se creó un subsistema de prestaciones patronales para los trabajadores del sector privado.

¹³ Sánchez Cerro en Perú (1930-1931), el movimiento tenentista y el ascenso de Getulio Vargas en Brasil (1930-1945), el Frente Popular en Chile (1938-1952) y Lázaro Cárdenas en México (1934-1940) (Arévalo, 2006).

¹⁴ Entre ellos se destaca el exministro de Hacienda, Esteban Jaramillo, quien introdujo en el país el impuesto sobre la renta.

En lo relacionado con el subsistema del sector público nacional, se expidió la Ley 6 de 1945, mediante la cual se creó la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal), cuyo propósito fue extender el seguro social a los empleados y obreros públicos. Esta entidad cubrió una parte importante del personal vinculado al sector central del gobierno nacional. No obstante, su creación fortaleció, de forma paralela, la configuración de unidades similares adicionales a nivel departamental, municipal y distrital; de ahí que técnicamente no se pueda hacer referencia a un único sistema de seguro social, pues existieron más de 1.000 cajas o fondos de previsión social en todo el país, que tuvieron la función de reconocer y administrar los beneficios pensionales de los servidores públicos. Todas ellas sin una coordinación o un único régimen común (Arrieta, 2011; Rodríguez, 1992a).

A nivel nacional, se consolidaron cajas o fondos para policías, empleados del sector de las comunicaciones, las superintendencias, la procuraduría, el sector judicial, la contraloría, los docentes, las universidades públicas y el Congreso de la República, entre otros. A su vez, a nivel departamental y municipal, se constituyeron cajas o fondos para cobijar a los empleados públicos de cada jurisdicción, entre las que se encontraba personal vinculado a los colegios, hospitales de nivel territorial, etc. Este nivel de proliferación no solo se dio según grupos ocupacionales o niveles geográficos de administración, sino también por entidades públicas descentralizadas y empresas públicas, como fue el caso de las cajas de previsión para los empleados del sector de los ferrocarriles, el petróleo y los puertos.

En lo relacionado con el sector privado, se expidió la Ley 90 de 1946, mediante la cual se estableció el seguro social obligatorio y se creó el Instituto Colombiano de Seguridad Social (ISS). Con esta Ley, el ISS asumió la protección de los “individuos, nacionales o extranjeros, que prestaran sus servicios a otra persona en virtud de un contrato de trabajo o aprendizaje, inclusive los trabajadores a domicilio o los del servicio doméstico” (Riaño, 2013, p. 19). Sin embargo, algunas fallas de carácter administrativo hicieron que el ISS tuviera que aplazar su deseo de instaurar los beneficios económicos asociados a la invalidez, vejez y muerte. Este tuvo que concentrarse inicialmente en la protección de los seguros de enfermedad y maternidad.

No obstante, la fuerza del proceso de industrialización y la desconfianza en el papel del mercado hizo que las ideas keynesianas tomaran cada vez más fuerza en la dirigencia nacional y, con ellas, la búsqueda de altas tasas de crecimiento y la generación de condiciones para garantizar un desarrollo auto sostenible del capitalismo (Rodríguez, 1992b). Además, el acuerdo partidista para encauzar el desarrollo nacional, en el marco del Frente Nacional, dirigió los esfuerzos hacia la superación del atraso con vistas a alcanzar los niveles de desarrollo de los países industrializados (Arévalo, 2006). Esto hizo que las transformaciones del Estado hicieran necesaria la asunción de los beneficios pensionales, así como el uso de sus reservas (el ahorro) con el fin de financiar proyectos de inversión y de apoyar el aparato productivo bajo un modelo construido sobre el mercado interno (Rodríguez, 1992b).

Fue así como se extendieron los beneficios económicos pensionales al resto de la población asalariada. En relación con los afiliados del ISS, el Decreto 1824 de 1965 aprobó la reglamentación de las inscripciones, aportes y recaudos para las pensiones y el Decreto 3041 de 1966 aprobó el reglamento general de las mismas. Mientras que, en relación con los trabajadores del sector público nacional, el Decreto 3135 de 1968 y el reglamentario 1848 de 1969 terminaron de organizar la seguridad social para los empleados oficiales del orden nacional y sus respectivas cajas (Riaño, 2013).

Con esto, se terminó consolidando un modelo dual de seguro social altamente estratificado, para el sector público y el sector privado, estructurado bajo un régimen de capitalización colectiva mediante el cual se privilegió la redistribución interpersonal e intergeneracional de la afectación social dentro de la

comunidad de afiliados (los asalariados y sus beneficiarios). Lo anterior, aunado a la existencia de la cotización estatal financiada vía impuestos que facilitó la redistribución en el ingreso y el fortalecimiento de la solidaridad entre la población contribuyente y beneficiada (Arévalo, 2006).

3.3. Segunda etapa: la reestructuración del sistema pensional colombiano (1970 a 1992)

Durante los primeros años de la década de los 70, el bipartidismo y la falta de apertura a la oposición política propició un escenario para la corrupción, causando diversos cuestionamientos sobre la forma en que se venía manejando el sistema de seguridad social (Arévalo, 1992; Rodríguez, 2006). En particular, se destacó una creciente politización del ISS que lo condujo a ineficiencias administrativas; falta de transparencia en el manejo de las pensiones (los recursos de estos fondos se destinaron a financiar otros seguros); e incumplimientos del Estado al no girar los dineros estipulados en la ley para el ISS (Rodríguez, 1992c).

Adicionalmente, la regulación del sistema continuó fragmentada entre empleados del sector privado y del sector público, lo cual profundizó la desigualdad del sistema. El aporte de los trabajadores del sector privado era muy alto en comparación con el de los trabajadores estatales, los beneficios de los pensionados del sector público eran muy superiores al valor capitalizado de las cotizaciones, y los beneficios que se otorgaban a los pensionados eran diferentes entre ambos sectores, por ejemplo, mientras que en Cajanal (entidad estatal) la pensión fue igual al 75% del salario base mensual, en el ISS llegó a ser tan solo del 45% del mismo (Ayala, 1992; Fedesarrollo, 2010).

También se presentaron notables diferencias dentro de los empleados del sector público nacional. La proliferación de regímenes, fondos o cajas al interior del sector agravó la inequidad del sistema, pues eran constantes las disparidades en los aportes, las edades de jubilación y los niveles de pensión. Los beneficios pensionales fueron, con respecto al ISS, un 66% superiores en Cajanal, 150% superiores en Caprecom y 350% superiores en Capresub; no obstante, en cualquier caso, era el Estado el que financiaba la mayor parte de la contribución de dichos trabajadores (Ayala, 1992; Fedesarrollo, 2010). Además, los cálculos de las obligaciones pensionales y la información de las historias laborales se concentraron en el ISS, lo cual implicó que, según Rodríguez (1992d), no existiera una magnitud exacta del déficit del sistema en lo relacionado con el sector público nacional. Según él, para la época, “se desconocieron los compromisos del Estado con sus trabajadores, en el sentido de no saber cuántos funcionarios [accederían] a la jubilación en los próximos años y cuáles [serían] los niveles de sus respectivas pensiones” (p. 238).

Como respuesta, se promovieron desde el Gobierno distintas reformas administrativas para solucionar las fallas del seguro social. Sin embargo, el respaldo financiero del ISS resultó insuficiente. Los niveles de cobertura continuaron muy bajos, se acrecentó el déficit actuarial y se volvieron frecuentes las quejas en torno a la calidad de los servicios prestados. No obstante, la crisis de la protección basada en el empleo formal en Colombia resultó opacada por la situación política y social de la época. Durante los 80, el cambio en el régimen de acumulación, la erosión de la institucionalidad política y la pérdida de legitimidad del Estado empezaron a verse reflejados en movilizaciones sociales y en hechos de violencia ejercidos por grupos paramilitares, guerrilleros y de narcotraficantes (Arévalo, 2006), de ahí que la coyuntura política con respecto al conflicto armado haya terminado ocupando el centro de la discusión pública.

El recrudecimiento del conflicto interno y las presiones del BM para acelerar el programa de apertura económica hicieron que el Gobierno terminara suscribiendo una nueva Constitución Política e

implementando una segunda fase de reformas en materia económica, conocidas como reformas estructurales. Era un ambiente de transformación que, si bien se originó a partir del conflicto armado, a la hora de realizar los cambios se buscó la forma de que, en el mismo paquete, se introdujeran los temas económicos e institucionales que promulgaba el Consenso de Washington (Giraldo, 2007).

Este periodo de transformación coincidió con la presidencia del liberal César Gaviria entre 1990 y 1994. Con su llegada, se implementaron rápidamente reformas económicas estructurales dirigidas con el propósito de abandonar el viejo modelo ISI por el de apertura económica, mediante el cual se introdujo la apertura comercial y se desregularon los mercados de trabajo y de capitales. No obstante, el ritmo de expedición de las reformas se vio obstaculizado por la discusión en torno a la Constitución Política, que incluyó opiniones de actores armados en proceso de reinserción y de sectores que, para la época, habían sido excluidos históricamente del espectro político y cuya visión económica se alejaba de la del Gobierno de Gaviria (Giraldo, 2007).

La pluralidad ideológica en la Asamblea Constituyente desembocó en la existencia de contradicciones al interior de la misma Constitución (Saade, 2020). La Constitución enmarcó la seguridad social como una obligación a cargo del Estado y un derecho a favor de la ciudadanía, mientras que eliminó el monopolio del Estado en la provisión de los derechos sociales y económicos, lo cual dio paso a que entes privados entraran a participar como proveedores de los mecanismos de seguridad social (Arévalo, 2006). Esto hizo que, según Giraldo (2007), a pesar de que la seguridad social quedara incluida en un discurso generoso de derechos, se introdujeran criterios diferentes a la garantía efectiva del Estado de tales derechos, pues, además de incluir la participación de particulares en la provisión de los servicios sociales, el gasto público pasó a depender exclusivamente de la autoridad fiscal y el Gobierno perdió la soberanía monetaria al renunciar a la emisión para financiar su presupuesto.

Por consiguiente, no hubo una preocupación de fondo sobre el sistema de seguro social o sobre la necesidad de luchar contra la alta exclusión o desigualdad social del mismo. En su lugar, la reforma se estructuró como parte de las tendencias económicas liberales de disciplina fiscal que buscaron solucionar el desequilibrio de las finanzas públicas en momentos en que América Latina vivía las repercusiones de la deuda externa (Rodríguez, 2006).

3.4. Tercera etapa: el sistema pensional actual

La Constitución Política de 1991 fue el primer paso para la construcción de un nuevo sistema pensional. Sin embargo, fue la expedición de la Ley 100 de 1993 el hecho definitivo que terminó reestructurando el sistema de seguridad social y erigiendo las bases de lo que desde entonces se conoce en el país como sistema general de pensiones. La reforma se diseñó bajo los lineamientos del neoliberalismo, pues, como se mencionó anteriormente, Colombia fue conducida durante las últimas décadas del siglo XX a la adopción de las medidas económicas del Consenso de Washington, entre las cuales se encontraba el diseño de un sistema de aseguramiento articulado con un régimen de acumulación de dominación financiera, con el propósito de facilitar una mayor integración del país en el mercado mundial.

El centro de la discusión recayó fundamentalmente en la generación de condiciones económicas para un mayor crecimiento, en el fortalecimiento de los mercados de capitales y en una especie de dictadura fiscal que giró en torno a la promoción del equilibrio de las finanzas públicas. Esto se evidencia, por ejemplo, en lo señalado por el Banco Mundial en el reconocido informe de *Envejecimiento en crisis* de 1994, que terminó influyendo significativamente en la política social de la región. Dicho informe señaló:

Los planes de pensiones públicos están sometidos a una presión financiera creciente. El problema tiene tres niveles. En un primer lugar, algunos están al borde de la insolvencia, sobre todo en América Latina (...). En segundo lugar, los déficits de las pensiones están presionando a los tesoros públicos, que ya están sometidos a una gran presión y no pueden salvar la situación. En tercer lugar, detrás de la crisis fiscal del gobierno está la crisis más profunda de los mercados del trabajo y del capital, que están funcionando mal y obstaculizando el crecimiento, el cual constituye en último término la única forma de vencer estas dificultades. (p. 158-159)

Esto hizo que la verdadera preocupación de la tecnocracia local de la época haya sido la carga fiscal que el modelo de protección basado en el empleo formal representaba para las finanzas del Gobierno, particularmente lo relacionado con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones pensionales de las vigencias siguientes (Rodríguez, 2017). También fue clave el rol que desempeñó la reforma previsional chilena, pues terminó convirtiéndose en el modelo en la región. De acuerdo con Moreno y Ortiz (2010), el comportamiento de América Latina resultó adoptando un esquema de rebaño; es decir, “Chile la inició y el Banco Mundial la avaló con supuestos frágiles y discutibles; los demás países, en fila, siguiendo a sus antecesores y dejando de lado la información y los argumentos opuestos, siguieron el mismo camino” (p. 170).

Los defensores de la reforma en Colombia asumieron los mismos argumentos de las instituciones internacionales. Se afirmó que i) la asignación por medio del mercado permitiría elevar el nivel y la eficiencia de la inversión, requisito para llevar a cabo la reconversión industrial que llevaría al país a una nueva dinámica de internacionalización; ii) el ahorro individual reduciría la presión sobre las finanzas públicas, toda vez que adecuar los beneficios a las cotizaciones redundaría en la disminución del gasto público futuro en pensiones; iii) la adecuación entre cotizaciones y beneficios se convertiría en un incentivo para aumentar la afiliación y el valor de los aportes; y iv) la administración privada lograría elevadas tasas de capitalización del ahorro y, por ende, la mesada pensional sería alta (Arévalo, 2006; Moreno y Ortiz, 2010).

Bajo este escenario, se presentó en 1992 el “Proyecto de ley por el cual se crea el ahorro pensional y se dictan otras disposiciones sobre la seguridad social” (Gaceta del Congreso 10, 1992), cuyo eje central consistió en que “mientras los trabajadores antiguos podían elegir entre el sistema de prima media y el de ahorro individual, los nuevos trabajadores (quienes entraban al mercado laboral a partir de 1993) solo podían afiliarse al sistema de ahorro individual” (Rodríguez, 2017, p. 234). No obstante, el proyecto se vio enfrentado a la oposición de varios congresistas y grupos sociales, quienes debilitaron la propuesta inicial insistiendo en la permanencia del sistema público de pensiones (Giraldo, 2007). Allí resalta la labor del mismo partido liberal, partido de César Gaviria, que se enfrentó fuertemente al Gobierno y a quienes apoyaban el proyecto, de tal suerte que el modelo que terminó implementándose en Colombia resultó más parecido al mexicano que al chileno (Saade, 2020).

Una vez expedida, la Ley 100 de 1993 puso a competir a los fondos privados, integrantes del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), con el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPM) administrado principalmente por el ISS. Los fondos privados empezaron a administrar recursos de pensiones mediante el esquema de capitalización individual, mientras que el RPM mantuvo las características del sistema que venía dirigiendo el Instituto, es decir, el reparto simple y la administración pública bajo un modelo la solidaridad social o intergeneracional.

Según Giraldo (2006), con la creación de este sistema dual o modelo paralelo, se tuvo la intención de debilitar el sistema público y, de esta forma, pasar la administración del sistema a los grupos económicos de naturaleza privada. Con la reforma, el ISS quedó principalmente con quienes estaban pensionados o próximos a pensionarse y con las cotizaciones de menores ingresos, además de continuar con los pasivos laborales de la propia entidad; mientras que, los cotizantes de mayores ingresos y con un horizonte lejano para su pensión se trasladaron a los fondos privados¹⁵.

El RAIS implementó un mecanismo de ahorro forzoso que, de acuerdo con Arévalo (2006), recae en el ámbito de la asistencia-responsabilidad. Es decir, un régimen en el que la responsabilidad no solo es del empleador sino también del mismo trabajador, de allí que, para este caso, el beneficio pensional, en lugar de ser reconocido como un derecho social o económico, se convierta en un derecho del mercado (contractual) y exclusivo de aquellos que puedan comprarlo (Giraldo, 2006). Giraldo (2006) agrega:

La pensión deja de ser un derecho social para ser una mercancía que se compra a lo largo de la vida, y que además depende de la suerte que corran en los mercados de capitales las reservas que soportan dicha pensión. El mercado de capitales es considerado como el mecanismo mediante el cual se transfieren los recursos entre generaciones. (p. 392)

Por su parte, el RPM continuó bajo el esquema de protección basada en el empleo formal y principalmente a cargo del ISS. Esto último en razón a que se eliminó cualquier posibilidad de crear nuevas cajas o fondos de previsión social de nivel nacional o territorial, de forma que, se detuviera la dispersión en la administración pensional originada durante las décadas previas a la Ley 100 de 1993.

No obstante, la reforma mantuvo los derechos adquiridos de los afiliados a la fecha de expedición de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, permitió que las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes a esa fecha co-administraran el RPM, junto con el ISS, pero solo respecto de sus afiliados y mientras dichas entidades subsistieran. Es decir, estas cajas, fondos o entidades continuaron con la función pensional de aquellos que, al momento de la expedición de la Ley 100 de 1993, ya tenían reconocido su beneficio de jubilación (pensionados) o se encontraban afiliados (cotizantes). Así entonces, entidades como Cajanal no pudieron volver a afiliarse nuevos empleados públicos, pues todo aquel que quisiera afiliarse al sistema debía elegir entre el ISS o los fondos privados.

Lo anterior hizo que se crearan los denominados regímenes especiales, los cuales, de acuerdo con Manrique y Vargas (2016) son aquellos que consideró expresamente la Ley 100 de 1993, los cuales se derivaron del régimen de transición pensional o se contemplaron en leyes posteriores a la reforma. Según Riaño (2013) algunos de estos regímenes son los siguientes:

- a) Regímenes especiales de los Congresistas, Magistrados de las Altas Cortes, funcionarios de la rama jurisdiccional y del Ministerio Público; pero solamente respecto de quienes estén en el régimen de transición y el régimen de prima media.
- b) Regímenes especiales de las superintendencias, de la Contraloría, de la Registraduría, de la Orquesta Sinfónica, de la Liga Antituberculosa, de la Imprenta Nacional, de los embajadores y carrera diplomática. Son escasas las personas cobijadas por estos regímenes y sujetos al

¹⁵ Según Saade (2020) hubo varios intentos fallidos de reformar nuevamente el sistema de pensiones con el objetivo de deteriorar el sistema público. El primero fue con el Gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), quien intentó prohibir nuevas afiliaciones al ISS. Luego, se intentó otra reforma en el primer Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), también sin resultados y, posteriormente, con el ingreso del país a la OCDE y el apoyo del BID se intentó otra reforma, pero, de nuevo, sin el apoyo político suficiente para lograr su aprobación.

régimen de transición, luego no todos quienes laboran en las mencionadas instituciones quedan cobijados por el régimen especial.

c) Otros regímenes especiales basados especialmente en convenciones colectivas: Telecom, Adpostal, Inravisión, Banco de la República, ISS como empleador, Álcalis, Ferrocarriles, Corfitransporte, Corporación Nacional de Turismo, Caja Agraria, Foncolpuertos, IFI, Concesión Salinas.

d) Regímenes especiales para actividades de alto riesgo. (p. 28)

En cualquier caso, las entidades pertenecientes a los regímenes especiales, entre ellas Cajanal, continuaron realizando temporalmente las funciones de reconocimiento y administración de los beneficios pensionales del personal que se encontraba afiliado en cada entidad a la fecha de expedición de la Ley. Esto sin perjuicio de que dicho personal decidiera, por su cuenta, acogerse a cualesquiera de los regímenes pensionales permitidos por la Ley. De ahí que, con el tiempo, la mayoría de los regímenes especiales hayan venido reduciéndose y tiendan a desaparecer.

De igual forma, pese a los esfuerzos de unificar la normativa aplicable al RPM, el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 excluyó expresamente algunos sectores ocupacionales del sistema general de pensiones. Estos sectores fueron conocidos desde entonces como regímenes exceptuados y se caracterizaron en razón a que sus afiliados estaban cubiertos por una normativa distinta a la del sistema general de pensiones (Manrique y Vargas, 2016). Hacen parte de los regímenes exceptuados, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional (con excepción del que se vincule con posterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993), los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG), los servidores públicos y pensionados de Ecopetrol y el presidente de la República. La Gráfica 5 esquematiza la configuración institucional de los regímenes de pensiones que resultaron con la Ley 100 de 1993.

Gráfica 5 - Estructura institucional de los regímenes pensionales establecidos con la Ley 100 de 1993



Fuente: *elaboración propia*

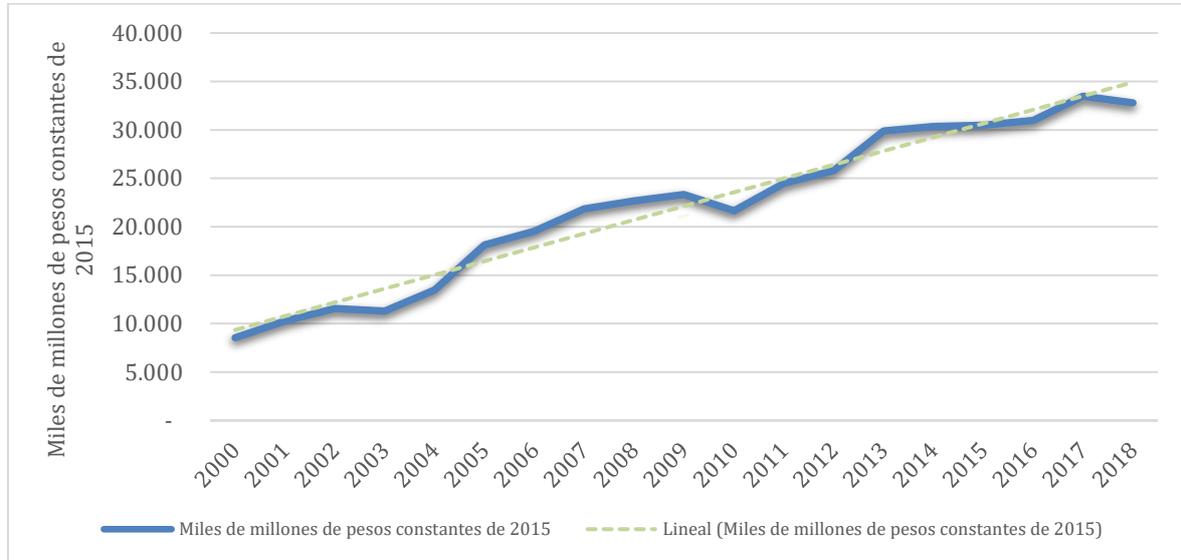
Posteriormente, se presentó una nueva reforma pensional que profundizó las medidas adoptadas con la Ley 100 de 1993. El Acto Legislativo (AL) 01 de 2005 se enfocó en la racionalización de los beneficios de los futuros pensionados asegurando que las leyes en materia pensional expedidas con posterioridad a dicho AL garanticen la sostenibilidad financiera del sistema. Esta regulación constituyó otro golpe al modelo pensional público y a la concepción de los beneficios pensionales como una cuestión de derechos, toda vez que quedaron sujetos a la disponibilidad de recursos del Gobierno. El AL también redujo la influencia de las organizaciones sociales y las convenciones colectivas en el régimen pensional al prohibir el establecimiento de nuevos pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o actos jurídicos con condiciones pensionales diferentes a las establecidas en el sistema general de pensiones de la Ley 100 de 1993. También determinó que aquellos ya existentes debían perder vigencia a 31 de julio de 2010.

En vista de la persistencia de cajas, fondos o entidades con funciones de administración pensional dirigidas a empleados estatales y con beneficios distintos a los ofrecidos por el ISS, el AL 01 de 2005 elevó a nivel constitucional la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados, los cuales se vieron en la obligación de desaparecer en el 2010. No obstante, quedó vigente lo relacionado con la fuerza pública y los presidentes de la república, quienes aún continúan catalogados como exceptuados del sistema general de pensiones.

Con todo lo anterior, se aceleró el proceso de reducción de las entidades administradoras del RPM con funciones de reconocimiento de obligaciones pensionales de empleados del sector público nacional. No obstante, las obligaciones pensionales previamente reconocidas continuaron vigentes, lo cual repercutió en mayores cargas financieras para el sector público nacional. El Gobierno tuvo que asumir

directamente el pago de los beneficios pensionales sin contar con las reservas suficientes para cubrir dichas obligaciones y sin poder recibir las aportaciones de los trabajadores dado que estos tuvieron que trasladarse al ISS o a los fondos privados¹⁶ (Giraldo, 2007; Saade, 2020; Azuero, 2020).

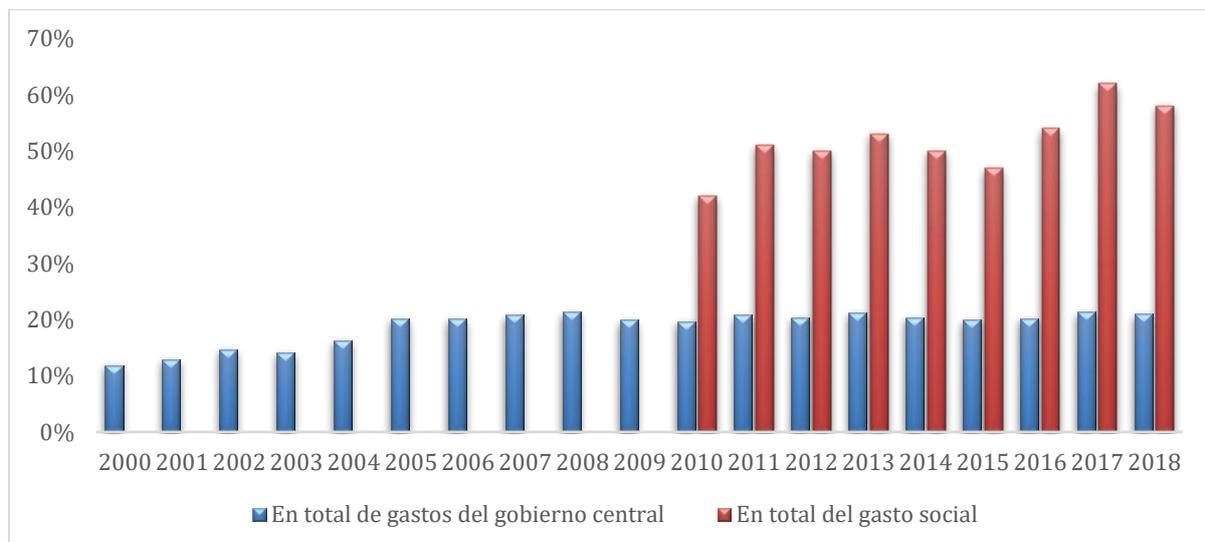
Gráfica 6 - Gasto en el sistema de pensiones del Gobierno central



Incluye giros a las entidades administradoras, el pago de bonos pensionales, así como pagos de los programas no contributivos Colombia Mayor y BEPS

Fuente: *elaboración propia con base en Azuero (2020)*

Gráfica 7 - Gasto del sistema de pensiones como proporción del gasto del Gobierno central y del gasto social (en porcentajes)



Fuente: *elaboración propia con base en Azuero (2020)*

¹⁶ Además, el Gobierno tuvo que asumir el pago de los bonos pensionales reconocidos a quienes se trasladaron del régimen público al régimen privado y la pensión mínima a quienes siendo afiliados del RAIS no lograron acumular la suma suficiente para constituir una pensión (Giraldo, 2007; Saade, 2020; Azuero, 2020).

Según Sarmiento y Delgado (2003), el gasto social en seguridad social como porcentaje del PIB pasó de ser del 2,12 en 1985 y del 2,54% en 1990 (antes de las reformas) al 3,61% en 1998 y 4,73% en el 2001 (después de la Ley 100 de 1993). Para Giraldo (2007), las transferencias que el presupuesto general de la nación tuvo que hacerle al sistema pensional pasaron del 4% del total de gastos en 1992 (antes de las reformas) al 17,2% en el 2005 (mismo año del AL 01 de 2005). Por su parte, Azuero (2020) evidenció que el comportamiento del gasto pensional ha venido incrementándose en Colombia entre el 2000 y el 2018. La Gráfica 6 presenta el gasto del sistema de pensiones del Gobierno central entre el 2000 y el 2018 en pesos constantes de 2015 y la Gráfica 7 muestra, para el mismo periodo, el gasto del sistema de pensiones como proporción del gasto del Gobierno central y del gasto social. No se presenta información sobre el gasto en pensiones con respecto al gasto social entre el 2000 y 2010.

3.5. La UGPP

La reingeniería institucional del sistema de seguridad social colombiano no fue un tema aislado de las reformas económicas del Estado de las últimas décadas. Las reformas hicieron que el funcionamiento del Estado, en lugar de dirigirse hacia la intervención directa de la economía, se encaminara hacia las actividades de regulación (CLAD, 1998; Cunill, 1999). Es así como el Gobierno nacional redefinió la participación del Estado en el sistema pensional mediante la modificación de la estructura de las entidades pertenecientes a dicho sistema. En este contexto, el Gobierno nacional liquidó algunas entidades con problemas administrativos y de corrupción, como el ISS, Cajanal y Caprecom y, en su lugar, ordenó la creación de Colpensiones¹⁷ y de la UGPP, las cuales resultarían esenciales para la labor pensional del país en la actualidad.

En materia pensional, la UGPP se creó con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 con el propósito de administrar y racionalizar los derechos pensionales, ya reconocidos y por reconocer, de los trabajadores estatales afiliados a cajas, fondos o entidades del nivel nacional liquidados, los cuales, dada su dispersión institucional e ineficiencia operativa al momento del reconocimiento pensional, requerían de un proceso de centralización y seguimiento para evitar las situaciones de corrupción que se estaban presentando y que impactaban negativamente el erario público. La exposición de motivos de la Ley 1151 de 2007 (Gaceta del Congreso 32) dispuso lo siguiente:

Porque la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica, esta solo se desarrollará en sectores o mercados en donde la acción del Estado esté plenamente justificada. El objetivo central del Gobierno en este campo será la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica a través de la operación de agencias especializadas. Las acciones se encaminarán a buscar la profundización de estos principios mediante la especialización funcional de las instituciones encargadas de la planeación, la promoción, la regulación y el control, y la focalización de la intervención del Estado a través de las empresas con capital público. (Congreso de la República, p. 15, 2007)

El Gobierno buscó la forma de desconcentrar las funciones que le son exclusivas en materia pensional mediante la creación de agencias descentralizadas especializadas, con el propósito de separar las estructuras institucionales responsables de ejecutar los servicios sociales de aquellas encargadas de la

¹⁷ A raíz de las fallas históricas que traía el ISS, el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 creó Colpensiones con el objetivo de asumir la titularidad del RPM. No obstante, dicha creación se materializó solo hasta que se expidió el Decreto 2011 de 2012, mediante el cual se determinó el reglamento de su entrada en operación.

formulación de políticas y, en ese sentido, orientar el conjunto de la administración pública a través mecanismos de control basados en los resultados de cada una de ellas (CLAD, 1998).

En el caso de la UGPP, el modelo institucional se enfocó en solventar las fallas que se presentaban en la información derivadas del manejo inadecuado de las historias laborales y de la deficiente defensa judicial de algunas entidades que habían reconocido pensiones, evitando así situaciones de corrupción y de cargas financieras injustificadas. Todo ello, articulado con la necesidad de ejecutar de manera efectiva y eficiente la política pública en materia de protección social y de brindar un servicio en materia pensional bajo las mejores condiciones de calidad y oportunidad (Congreso de la República, 2007).

Una vez constituida la UGPP, el Decreto 2196 de 2009, por el cual se suprime Cajanal EICE y se ordena su liquidación, y el Decreto 4269 de 2011, por el cual se distribuyen unas competencias, ambos decretos reglamentarios del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, señalaron que con la liquidación de Cajanal se debían trasladar los afiliados cotizantes a Colpensiones y que la administración de la nómina de pensionados debía quedar a cargo de la UGPP. Con ello, la ejecución de los procesos misionales de carácter pensional relacionados con el reconocimiento de derechos pensionales, el proceso de administración de la nómina de pensionados y la atención a los pensionados de la liquidada Cajanal quedó en cabeza de la UGPP. La gráfica 8 representa el cambio que trajo la Ley 1151 de 2007.

Desde entonces, ha ocurrido lo mismo con más administradoras del RPM y entidades públicas del orden nacional que habían tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se ha decretado su liquidación. De acuerdo con las disposiciones legales, la UGPP debe ejercer la función pensional de 40 entidades liquidadas. No obstante, al cierre del año 2022, había recibido la administración pensional únicamente de 38 entidades que corresponden a 309.044 beneficiarios. El detalle de cada una de estas entidades se presenta en la Tabla 6.

Gráfica 8 - Cambio institucional en el RPM con la Ley 1151 de 2007



Fuente: elaboración propia

Tabla 6 - Entidades asumidas por parte de la UGPP

No.	Entidades	Recepción
01	Caja Nacional de Previsión Social en Liquidación - CAJANAL	01-Nov-2011

02	Puertos de Colombia – FONCOLPUERTOS	01-Dic-2011
03	Compañía de Fomento Cinematográfico – FOCINE	31-May-2013
04	Empresa Nacional Minera Ltda. – MINERCOL	31-May-2013
05	Instituto Nacional de Reforma Urbana – INURBE	31-May-2013
06	Carbones de Colombia S.A – CARBOCOL	21-Jun-2013
07	Fondo Nacional de Caminos Vecinales	21-Jun-2013
08	Compañía de Informaciones Audiovisuales – AUDIOVISUALES	31-Ago-2013
09	Administración Postal Nacional – ADPOSTAL	31-Oct-2013
10	Instituto Nacional de Radio y Televisión – INRAVISIÓN	31-Oct-2013
11	Instituto Nacional de Reforma Agraria – INCORA	30-Nov-2013
12	Caja Agraria	01-Dic-2013
13	Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica S.A E.S.P. – CORELCA	01-Feb-2014
14	Instituto de Seguro Social - ISS Empleador	28-Feb-2014
15	Ministerio de Comunicaciones – MINCOMUNICACIONES	31-Mar-2014
16	Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas – INEA	30-Abr-2014
17	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT	31-May-2014
18	Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria – CAPRESUB	01-Jul-2014
19	Caja de Previsión Social de Comunicaciones - CAPRECOM Empleador	30-Sep-2014
20	Instituto Nacional de Vías – INVÍAS	29-Dic-2014
21	TELEARMENIA	27-Mar-2015
22	TELECALARCA	27-Mar-2015
23	TELECARTAGENA	27-Mar-2015
24	TELEHUILA	27-Mar-2015
25	TELESANTAMARTA	27-Mar-2015
26	TELENARIÑO	29-Mar-2015
27	TELETOLIMA	29-Mar-2015
28	Empresa Nacional de Telecomunicaciones – TELECOM	31-May-2015
29	Empresa Financiera del Transporte – CFT	26-Jun-2015
30	Corporación Nacional de Turismo – CNT	26-Jun-2015
31	ISS – ARL	30-Jun-2015
32	Zonas Francas	29-Abr-2016
33	Promotora de Vacaciones y Recreación Social – PROSOCIAL	31-Ago-2017
34	Ministerio de Obras Públicas y Transportes – MOPT	18-Dic-2019
35	Instituto Nacional de Tránsito y Transporte – INTRA	18-Dic-2019
36	Álcalis de Colombia Ltda	19-Dic-2020
37	Inst. Nal. de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA	30-Nov-2021
38	Instituto de Mercadeo Agropecuario – IDEMA	29-Dic-2021

Fuente: *Estados Financieros de la UGPP al cierre del 2022.*

De acuerdo con los estados financieros de la UGPP, las últimas 2 recepciones de obligaciones pensionales se dieron durante el año 2021. El Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA), el 30 de septiembre de 2021 con 765 pensionados y una nómina mensual de \$1.125 millones de pesos, y el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA), el 24 de diciembre de 2021 con 2.353 pensionados y una nómina mensual de \$2.523 millones de pesos. Las 2 entidades faltantes son Fonprenor y el IFI Concesión de Salinas, las cuales esperan ser trasladadas durante el año 2023 y, de esta forma, completar la recepción de 40 entidades liquidadas del nivel nacional¹⁸.

¹⁸ En el momento en que se estaba desarrollando este capítulo no se habían publicado los Estados Financieros correspondientes al periodo con corte al 31 de diciembre de 2023.

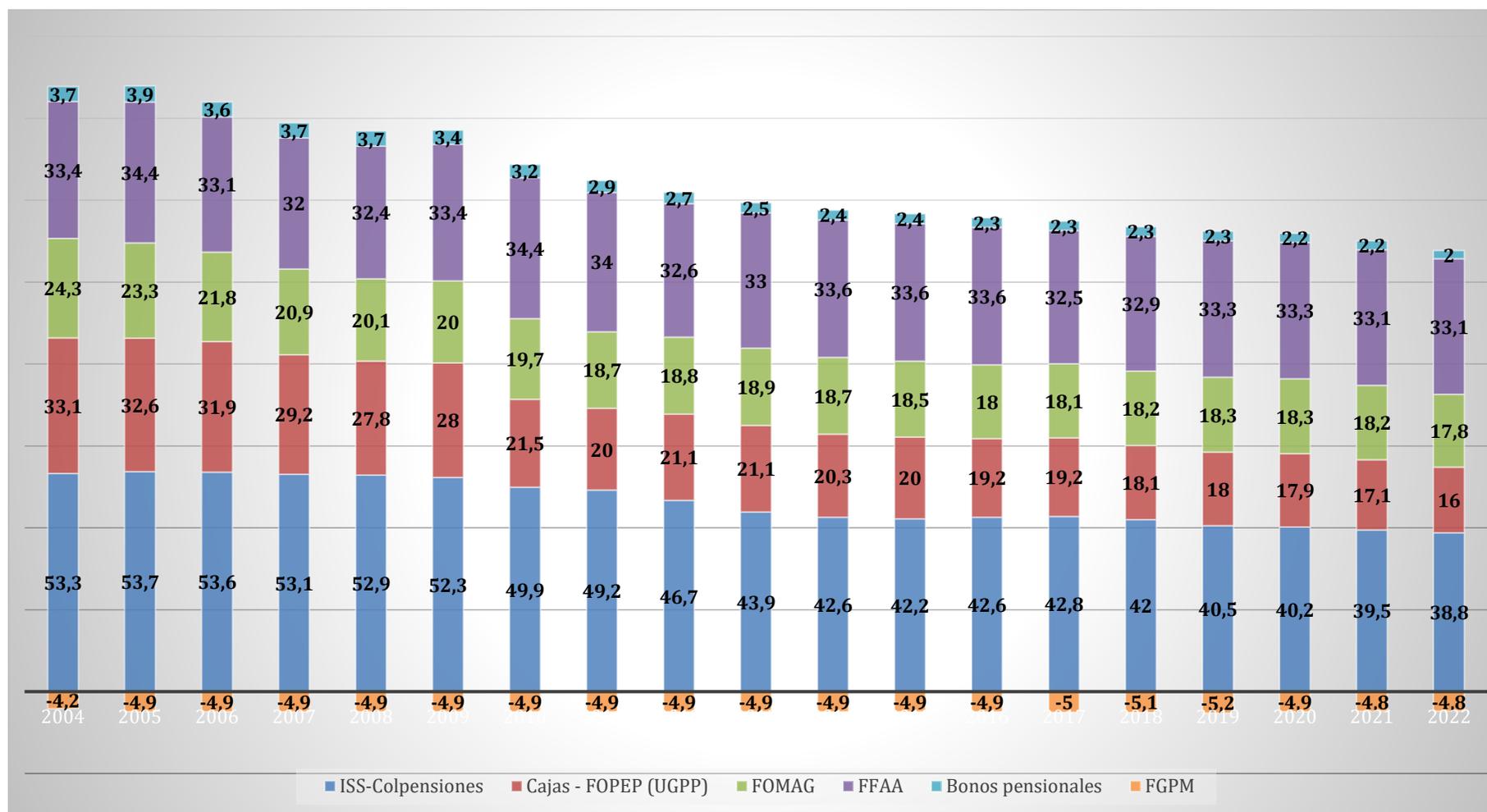
Cabe resaltar que la función pensional de la UGPP se relaciona únicamente con el reconocimiento y la administración de los beneficios de jubilación. Lo relacionado con el pago de dichas obligaciones recae sobre el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (Fopep)¹⁹, de manera que la UGPP no recibe recursos del presupuesto general de la nación para el pago de las nóminas pensionales que administra, ni se hace responsable por la cancelación de dichas obligaciones. La Unidad se encarga esencialmente de los trámites operativos de liquidación, reconocimiento y acompañamiento al pensionado para que, posteriormente, el Fopep realice los giros respectivos.

En ese sentido, las obligaciones pensionales de las entidades liquidadas recibidas por la UGPP se pagan en su totalidad con los recursos del Fopep. Sin embargo, este último también asume el pago de las obligaciones pensionales de entidades del orden nacional sobre las cuales no se ha ordenado su liquidación. Al cierre de 2022, el Fopep asumió el pago de las obligaciones pensionales de 42 entidades, mientras que la UGPP asumió la función pensional de 38 de ellas. Es decir, aparte de las obligaciones que paga de la UGPP, el Fopep también paga las obligaciones pensionales de 4 entidades más: Corporación autónoma Regional del Valle del Cauca, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Sociedades, y Superintendencia de Industria y Comercio.

Es por lo anterior que, en lo relacionado con los pagos de las obligaciones pensionales de las cajas o fondos de previsión social del Gobierno, también se acude a la información del Fopep. La Gráfica 9 evidencia el comportamiento, desde el 2004 al 2022, de los recursos destinados a cancelar las obligaciones pensionales de las entidades públicas de nivel nacional. Allí se observa que, los pagos pensionales que se realizan mediante el Fopep constituyen el tercer rubro más significativo para el Gobierno nacional por dicho concepto, de ahí la importancia de la UGPP, pues es ella la encargada de la administración de la gran mayoría de las obligaciones que se pagan mediante dicho fondo. Lo relacionado con las fuerzas armadas (FFAA), se administra, reconoce y paga mediante entidades como Casur y Cremil.

¹⁹ El artículo 130 de la Ley 100 de 1993 creó el Fopep como una cuenta de la nación adscrita al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, con el propósito de sustituir, en lo relacionado con el pago de las pensiones, a Cajanal y a las cajas, fondos o entidades de seguridad social del sector público del orden nacional que fueron declaradas insolventes por el Gobierno. Es una cuenta especial de la nación sin personería jurídica cuyos recursos se administran mediante un encargo fiduciario.

Gráfica 9 - Recursos destinados al pago de las obligaciones pensionales por entidades (% del PIB)



Fuente: MHCP (2021, 2022)

3.6. Conclusiones

El sistema pensional colombiano ha sido el resultado de cambios en el régimen de acumulación y de tensiones asociadas a las distintas formas de interacción de los principales grupos sociales, políticos y económicos del país a lo largo del último siglo. Los primeros esfuerzos de protección a la vejez en el país se caracterizaron por la entrega de beneficios pensionales a los adultos mayores más vulnerables como una estrategia de asistencialismo social tendiente a mantener el statu quo de una sociedad donde los sectores más desprotegidos dependían de la caridad y el reconocimiento de su comunidad. Más adelante, a mitad del siglo XX, al igual que en el resto de los países de América Latina, se implementó un modelo de protección de corte bismarckiano que trajo consigo una noción de derechos sociales en materia pensional.

No obstante, en la práctica, las circunstancias políticas y económicas del país hicieron que el modelo propuesto resultara profundamente estratificado e inequitativo. Los beneficios pensionales terminaron vinculados exclusivamente al contrato de trabajo (protección basada en el empleo formal) y focalizados en grupos de trabajadores concretos, adoptando un carácter corporativista y dividido en dos grandes subsistemas: uno para los trabajadores estatales a cargo de Cajanal (y de otras cajas, fondos o entidades de previsión del nivel nacional con grandes diferencias entre ellas) y otro para los trabajadores del sector privado a cargo del ISS. En cualquier caso, los beneficios pensionales fueron entendidos, desde una concepción de protección social, como un proceso económico colectivo y de derechos que contribuye activamente en una mayor independencia social y en una sociedad más democrática.

Posteriormente, siguiendo las recomendaciones de organismos financieros multilaterales como el BM, Colombia terminó reformando el modelo público existente por un sistema general de pensiones que puso a competir (modelo paralelo) a fondos privados (integrantes del RAIS) con el ISS (principal administrador del RPM). Esta reforma mantuvo los derechos adquiridos de los afiliados y, permitió que las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes a la fecha de la expedición de la Ley 100 de 1993 coadministraran el RPM con el ISS, pero solo en relación con sus afiliados y mientras dichas entidades subsistieran (régimenes especiales). Como resultado, la reforma transformó el derecho social a la pensión al entregar el devenir de gran parte de los recursos pensionales a la intermediación de mercado de capitales (Giraldo, 2007). Este fue el punto de partida de un modelo de protección dirigido a aliviar las afectaciones sociales derivadas de la vejez de manera individual y en el que se privilegió la eficiencia financiera de los recursos sobre el principio de solidaridad e interdependencia generacional.

En lo relacionado con los beneficios pensionales de los trabajadores del nivel nacional, el Gobierno nacional creó la UGPP que terminó asumiendo parte de las funciones pensionales de entidades como Cajanal, así como de otras cajas, fondos o entidades de previsión social del nivel nacional. La UGPP recibió la función de ser co-administradora del RPM y ha tenido como objetivo racionalizar, centralizar y garantizar la eficiencia operativa del proceso de administración de los beneficios pensionales previamente reconocidos de aquellas administradoras o entidades públicas del orden nacional que tenían a su cargo el reconocimiento de obligaciones pensionales, pero sobre las cuales se ha ordenado su liquidación. Al cierre del 2022, la Unidad ha recibido la administración de las obligaciones pensionales de 38 entidades del orden nacional, lo cual la convierte en la administradora del RPM con el rubro más significativo en materia pensional entre todo el sector público (excluyendo a Colpensiones). De allí la importancia que esta entidad representa tanto para la política de protección social como para las finanzas públicas del país.

Sin embargo, los procesos de transformación del sistema pensional colombiano y del diseño institucional de las pensiones en el que ha emergido la UGPP, han tenido como trasfondo la entrada de los principales grupos económicos en la administración del sistema pensional. La entrega de parte de los recursos pensionales a la intermediación financiera ha incrementado la importancia de los mercados financieros y de los actores financieros en Colombia, lo que algunos autores han denominado como financiarización. Sin embargo, la contabilidad pública ha participado y reproducido de forma activa en este proceso, particularmente en el control y comunicación de la información pensional. Por consiguiente, a fin de comprender este fenómeno, el siguiente capítulo se concentrará en describir el proceso de financiarización y en señalar la relación que existe entre este proceso y la regulación contable pública, particularmente en el caso de las obligaciones pensionales de una entidad como la UGPP.

4. FINANCIARIZACIÓN, CONTABILIDAD Y OBLIGACIONES PENSIONALES

4.1. Introducción

En los capítulos anteriores se abordó el desarrollo de los sistemas de seguridad social en el contexto del Estado de bienestar y de América Latina, y se explicó la forma en que la política de seguridad social en Colombia desembocó en un sistema pensional fragmentado que organizó la gestión de los beneficios de jubilación de los trabajadores del sector público en distintas cajas o fondos de previsión social, de las cuales hoy sobreviven muy pocas, siendo la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) una de las más importantes. Asimismo, se presentaron las transformaciones de la política social a partir de la década de 1970, impulsadas en la región con las reformas económicas del Consenso de Washington. Allí el sistema pensional colombiano se vio alterado por la penetración de la lógica financiera, lo que hizo que gran parte del ahorro de los trabajadores se haya trasladado a los fondos de pensiones privados, privilegiando la intermediación financiera y la captura de rentas de los grupos económicos propietarios de dichos fondos, en detrimento del modelo pensional público.

Este proceso de transformación hacia una mayor importancia de los mercados y de los actores financieros ha sido denominado en la literatura académica como financiarización. En esencia, este fenómeno corresponde a la sobre posición de la lógica financiera frente a la lógica productiva (Giraldo, 2007) y ha sido un cambio que no solo ha impactado la seguridad social y la administración pública, sino también diversos aspectos de la sociedad, así como campos de conocimiento, entre ellos, la disciplina contable. La contabilidad, por su parte, es entendida como una práctica social e institucional, que no es neutral y que ejerce influencia y, a su vez, es influenciada por una multiplicidad de agentes, prácticas e instituciones (Miller, 1994). Por lo tanto, a fin de hacer evidente la relación entre los procesos de financiarización del sector público, particularmente lo relacionado con los beneficios pensionales, y la evolución en el tratamiento contable de este tipo de beneficios, el presente capítulo tiene como objetivo describir el proceso de financiarización económica, las fuentes académicas que soportan y evalúan este proceso y su relación con la disciplina contable.

Para ello, el capítulo se divide en seis apartados, el primero de los cuales corresponde a esta introducción. En el segundo apartado, se explica el proceso de financiarización económica. En el tercer apartado, se desarrolla el impacto de la financiarización económica en la disciplina contable. En el cuarto apartado, se detalla la incidencia de la financiarización en la regulación contable pública y en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales. En el quinto apartado, se sintetiza la evolución que ha tenido la regulación contable pública en Colombia y, finalmente, en el sexto apartado, se presentan las principales conclusiones del capítulo.

4.2. Financiarización económica

El mundo ha experimentado a lo largo del tiempo una serie de transformaciones caracterizadas por una expansión cada vez más profunda de las actividades financieras, los actores financieros, la influencia de las relaciones financieras sobre la economía y la sociedad, las rentas financieras y el predominio de los intereses del sector financiero en la política económica (Epstein, 2005; Lapavitzas, 2016). Este ha sido un proceso extenso cuyo origen se puede vincular, incluso, al surgimiento del dinero, el crédito, la tasa de interés y los instrumentos financieros que se han originado con estos (Sawyer, 2013).

Sin embargo, la profundización de las actividades financieras se hizo más evidente con el abandono del régimen de paridades fijas en 1971, también conocido como “patrón oro-dólar”, que surgió a partir de

los acuerdos de Bretton Woods.²⁰ El abandono de dicho régimen llevó a que USA perdiera el monopolio de la emisión de divisas internacionales y a que adoptara un régimen de paridades flexibles, lo cual incrementó la incertidumbre acerca del valor entre las diferentes monedas, permitiendo así que el sistema financiero internacional creciera considerablemente a partir del surgimiento de productos financieros cada vez más sofisticados dirigidos a la administración del riesgo (Giraldo, 2007).

Desde entonces, se ha venido consolidando una fuerza de transformación en el capitalismo que se ha evidenciado en tres tendencias del régimen de acumulación²¹. Primero, “las empresas no financieras se han implicado cada vez más en procesos financieros en tanto actores independientes, emprendiendo a menudo transacciones en el mercado financiero por cuenta propia” (Lapavitzas, 2016, p. 23) y alejándose cada vez más de operaciones de financiación con los bancos y de otras instituciones financieras. Segundo, los bancos se han concentrado en obtener beneficios a través del comercio financiero, en lugar de la actividad crediticia, y han dirigido su atención hacia la generación de rentas derivadas de los ingresos de los individuos y de los hogares. Tercero, “los individuos y los hogares han confiado cada vez más en el sistema financiero formal para facilitar su acceso a bienes y servicios esenciales” (Lapavitzas, 2016, p. 23).

La transformación en la conducta de los distintos actores de la economía hizo que surgiera un crecimiento sin precedentes en los medios de pago, lo que, a su vez, terminó incrementando considerablemente la circulación financiera en comparación con la circulación de los bienes y servicios (Giraldo, 2007). Lo anterior se dio de forma paralela a un crecimiento mediocre del sector productivo en los países industrializados, tasas de ganancia por debajo de niveles históricos, altos indicadores de desempleo y salarios sin un incremento sostenido (Lapavitzas, 2016).

Este fenómeno ha venido siendo analizado principalmente desde los años noventa del siglo pasado y ha sido conocido con el nombre de “financiarización”. Según Krippner (2005, p. 174), la financiarización se constituye en “un patrón de acumulación en el que las ganancias se logran principalmente a través de canales financieros en lugar de a través del comercio y la producción de materias primas”; este patrón coincide, además, con una época caracterizada por la globalización y por la implementación de políticas económicas de corte neoliberal, que incluyen la liberalización financiera y la desregulación del mercado de trabajo (Epstein, 2005). Ha sido un “proceso de evolución en el que ha aumentado progresivamente el papel del dinero en la economía y la sociedad dando lugar a formas de intercambio, circulación, distribución y acumulación del valor de cambio” (Vercelli, 2013, p. 5).

La Descripción del trabajo sobre Financiarización, Economía, Sociedad y Desarrollo Sostenible (FESSUD, por sus siglas en inglés) propone ocho características esenciales de este fenómeno:

Primero, se refiere a la expansión y proliferación a gran escala de los mercados financieros durante los últimos treinta años. En segundo lugar, el proceso ha estado estrechamente relacionado con la desregulación del propio sistema financiero y de la economía en general. En tercer lugar, la financiarización, entendida como la expansión y la proliferación de instrumentos y servicios financieros, se ha asociado con el nacimiento de toda una gama de instituciones y mercados financieros [...] que son desconcertantemente complejos [...]. En cuarto lugar, a nivel sistémico, la financiarización se ha ubicado en términos del predominio de las finanzas sobre la industria. En quinto lugar, la financiarización está fuertemente asociada con los mecanismos de mercado, complementada o incluso reforzada por políticas que han apuntalado la creciente

²⁰ Dicho régimen se caracterizó porque la divisa clave era el dólar y porque la autoridad monetaria estadounidense garantizó un tipo de cambio fijo igual a 35 dólares la onza de oro y de este modo se fijaron los tipos de cambio de las demás monedas (Giraldo, 2007; Lapavitzas, 2016).

²¹ Esto, principalmente en países industrializados.

desigualdad de ingresos y de la desigualdad en general. En sexto lugar, sin embargo, el consumo a menudo se ha sostenido mediante la concesión de crédito [...]. Séptimo, no se trata simplemente de la expansión y proliferación de instrumentos y mercados que son sorprendentes, sino también de la penetración de dicho financiamiento en una gama cada vez más amplia de reproducción tanto económica como social: vivienda, pensiones, salud, etc. Finalmente, la financiarización está asociada a una cultura particular que debe interpretarse de manera amplia. (FESSUD; 2011; p 3)

No obstante, a pesar de su uso cada vez más generalizado, no hay una noción universalmente aceptada actualmente de la financiarización dentro de las ciencias sociales. Este término, por ejemplo, no se menciona de forma explícita en la literatura económica dominante. En su lugar, se encuentra relacionado a la economía política marxista, la escuela francesa de la regulación y el postkeynesianismo, los cuales han indicado de manera general que la financiarización i) alude a un cambio de época del capitalismo; ii) consiste en una transformación, sistémica o agregada, de la economía y la sociedad; y iii) sugiere una relación problemática entre las finanzas y el resto de la economía (Lapavitzas, 2016).

La relación entre la financiarización y el marxismo se remonta especialmente a los trabajos de Paul Baran y Paul Sweezy (citados por Lapavitzas, 2016), pertenecientes a la corriente de la *Monthly Review*. Para ellos, la financiarización es una tendencia característica del capitalismo maduro (monopolista) que se deriva de la producción de un excedente de valor que no se puede absorber con facilidad y que solo logra canalizarse mediante las finanzas (Lapavitzas, 2016). Así, la financiarización, desde la perspectiva, se convierte en “una de las tres tendencias de la acumulación capitalista del siglo XX, junto con la ralentización de la tasa de crecimiento y la expansión de las empresas monopolísticas multinacionales” (p. 40).

Giovanni Arrighi (citado por Lapavitzas, 2016), también afín a la economía política marxista y cuyo análisis ha sido esencial para la comprensión de la financiarización, sostiene que en la economía mundial capitalista los poderes hegemónicos se suceden entre sí cuando su participación y lucha en la producción y el comercio disminuyen, mientras que la esfera de las finanzas crece; de ahí que la financiarización, según él, represente el ocaso de la trayectoria cíclica de un poder hegemónico. En ese sentido, el sector productivo se caracteriza por perder participación en la economía, mientras que las ganancias derivadas de operaciones financieras empiezan a centrar la atención.

Otros académicos marxistas, como Chesnais (1996), le prestaron atención al creciente papel de los rentistas en las economías capitalistas maduras, particularmente a los intereses financieros sobre el capital industrial y otros capitales, lo cual ha hecho que se le otorgue a la globalización el carácter de “capitalismo rentístico”. Gérard Duménil y Dominique Lévy (2002) relacionan el crecimiento de las finanzas con el auge del neoliberalismo; y Claude Serfati (1996) y Francois Morin (2000) se concentraron en la relación entre las empresas no financieras y las finanzas, también conocida como financiarización de las empresas no financieras (citados por Lapavitzas, 2016).

Chesnays (1996) y Lordon (2000) de la Escuela Francesa de la Regulación propusieron los conceptos de “régimen de acumulación de dominación financiera” y “régimen de acumulación financiarizado”, respectivamente, para hacer referencia a este nuevo régimen, distinto del viejo régimen de acumulación fordista (citados por Lapavitzas, 2016). Por su parte, Orlean (1999) propuso una regulación generada a través del intercambio de capitales en el mercado financiero y asoció la financiarización con la reestructuración de la organización interna de las empresas como respuesta a los intereses del mercado

de valores; y, Aglietta y Rebérioux (2009) desarrollaron la noción de “capitalismo patrimonial”, en la cual la renta se acumula a partir de la participación accionarial.

Por su parte, Dominique Plihon (2009) propuso el término “capitalismo accionarial” para recoger la expansión de las finanzas y la transformación del capitalismo en las últimas décadas. Desde este enfoque, Lazonick y O’sullivan (2000) describen la financiarización como un patrón de transformación de las empresas caracterizado por pasar de “retener e invertir” a “reducir el tamaño y redistribuir” (citados por Fasianos, Guevara y Pierros, 2018). Según Hein (2008) y Van Treeck (2008), es una orientación del valor para el accionista en la cual existe una fijación en el corto plazo con respecto a las ganancias empresariales, exigiendo dividendos y precios de acciones cada vez más altos, y en contra de los objetivos de largo plazo de las empresas, lo que finalmente se traduce en menores utilidades y en una reducción en la emisión de acciones (citados por Fasianos et al., 2018).

A su vez, algunos trabajos postkeynesianos que comparten aspectos marxistas y que fundamentan su análisis en el concepto de “renta” y en la figura del acreedor como rentista, señalan que la financiarización “representa el ascenso y la consolidación de los rentistas, gracias a políticas neoliberales adoptadas por el Estado en las últimas décadas” (Lapavitzas, 2016, p. 55), lo cual ha terminado fortaleciendo la ganancia financiera a expensas del excedente productivo industrial. Asimismo, para ellos, la expansión del sector financiero es la causa del mediocre desempeño del sector real y la política económica inapropiada de países industrializados es el motivo del crecimiento de las finanzas (Lapavitzas, 2016).

Por otro lado, hay quienes vinculan la financiarización con la innovación financiera, lo cual incluye el surgimiento de nuevos patrones de consumo con implicaciones negativas en los niveles de redistribución y con estructuras de deuda más altas, especialmente en los hogares (Fasianos et al., 2018). En este enfoque se destacan, entre otros, los estudios de Hein y Mundt (2013) en torno al estancamiento de los salarios ante el aumento de la deuda de los hogares; de Bhaduri, Laski y Riese (2006), acerca de la influencia para gastar de los niveles más altos de la riqueza financiera sobre los hogares dada la desregulación financiera; y de Montgomerie (2006), sobre la introducción y uso de las tarjetas de crédito (citados por Fasianos et al., 2018).

Todas estas visiones que examinan el impacto desestabilizador de la financiarización en la economía y la sociedad, pueden clasificarse, de acuerdo con Fasianos et al. (2018), en seis enfoques o líneas de investigación, a saber: i) la sumisión del proceso de producción a los principios de la liquidez financiera, ii) el poder creciente de una clase rentista, iii) el cambio en el patrón de acumulación, iv) la orientación al valor para el accionista, v) el surgimiento de innovaciones financieras y vi) los objetivos de baja inflación. La Tabla 7 sintetiza y relaciona cada uno de estos enfoques propuestos con los trabajos académicos más relevantes en cada caso.

Tabla 7 - Financiarización en la literatura económica

<i>Enfoques</i>	<i>Estudios relevantes</i>
Desarrollo financiero / tamaño creciente del sector financiero	King and Levine (1993); Rousseau and Wachtel (2000); Greenwood and Scharfstein (2013); Philippon (2015).
Importancia creciente de los mercados financieros / poder creciente de las élites financieras y la clase rentista	Arrighi (1994); Epstein (2001); Dumenil and Levy (2002); Epstein and Jayadev (2005); Palley (2007); Dallery (2008); Vercelli (2013/2014)

Regímenes de acumulación / sociedades anónimas con ánimo de lucro en el sector financiero	Arrighi (1994); Lavoie (1995); Boyer (2000); Stockhammer (2004); Krippner (2005); Van Treeck (2008a); Hein (2008)
Orientación al valor para el accionista	Lavoie (1995); Lazonick and O’Sullivan (2000); Aglietta and Breton (2001); Cutler and Waine (2001); Stockhammer (2004); Froud et al. (2006); Roberts et al. (2006); Dallery (2008); Hein (2008)
Innovaciones financieras / consumo y distribución impulsados por la deuda	Hilferding (1910); Palley (1994); Phillips (1996); Dutt (2005); Bhaduri, Laski, and Riese (2006); Montgomerie (2006); Hein and van Treeck (2008); Hein (2009)
Metas de baja inflación	Palley (1999); Epstein (2001)

Fuente: *Fasianos, et al. (2018)*

En todo caso, la financiarización se ve condicionada por las interacciones emergentes que se originan entre los participantes de cada país en el marco de unas características históricas e institucionales establecidas. La financiarización adquiere un carácter sistémico que termina reflejando las particularidades de cada contexto, lo cual hace que se presenten diferencias entre países industrializados, y entre estos y países en vías de desarrollo (Lapavitzas, 2016).

En el caso de los países industrializados, hay diferencias importantes entre, por ejemplo, economías liberales que se articulan en torno a los mercados bursátiles, como USA y Reino Unido, y economías coordinadas de mercado que se articulan en torno a los bancos, como Alemania (Lapavitzas, 2016). Por su parte, la financiarización de los países en vías de desarrollo se encuentra asociada a una estrategia pro-mercado relacionada con el Consenso de Washington, con la cual se promovió la apertura de las economías internas a los mercados internacionales de capitales bajo el ideal de que los flujos de capital irían de los países ricos a los pobres. No obstante, en la práctica, dicho objetivo no se logró, toda vez que durante los últimos años se ha evidenciado un cambio en la dirección de los flujos de capital; lo cual se ha conocido, incluso, como financiarización de carácter subordinado²² (Lapavitzas, 2016).

En los Gobiernos latinoamericanos, el crecimiento en el movimiento de divisas y en el flujo internacional de capitales contribuyó a que los déficits fiscales y de cuenta corriente hayan pasado a ser financiados por el crédito internacional de los bancos y los mercados de títulos y, con ello, a que la financiación de las economías nacionales haya pasado a depender de la opinión de los inversionistas financieros acerca de la sostenibilidad de las obligaciones financieras externas (Giraldo, 2007). Esto ha motivado un incremento en los impuestos y un recorte de los gastos sociales para garantizar el pago de las obligaciones con los acreedores, además de “modificar la legislación fiscal-financiera para forzar un endeudamiento en los mercados de capitales, en lugar de emplear los recursos del Banco Central” (Giraldo, 2007).

La posición dominante de la banca acreedora facilitó, además, el establecimiento de condicionamientos tendientes a introducir reformas dirigidas hacia la reducción del Estado, la apertura comercial y la economía de mercado, y se creó un ambiente en el que la intervención estatal se encaminó a “asegurar la solvencia de los bancos, para proveerlos de liquidez extraordinaria y para garantizar los depósitos del público” (Lapavitzas, 2016, p. 22). Esto hizo que el régimen de acumulación de los países

²² La financiarización subordinada se presenta, por ejemplo, en el caso de USA, cuyo poder imperialista ha hecho que dependa de la entrada de capital en dinero prestable y que extraiga beneficios, provenientes, incluso, de países pobres (Lapavitzas, 2016).

latinoamericanos sea más funcional a los intereses del capital financiero, de allí que el gasto social haya terminado dependiendo de los ajustes macro-financieros, que la seguridad social haya resultado sometida a la intermediación financiera y que los fondos de pensiones privados hayan sido introducidos como una herramienta de alto potencial para recolectar fondos destinados a inversiones financieras y actividades de intercambio (Giraldo, 2007).

4.3. La financiarización y la disciplina contable

Desde una perspectiva social e institucional, la contabilidad es considerada como una práctica intrínseca y constitutiva de las relaciones sociales, que influye y, a su vez, es influenciada por una multiplicidad de agentes, organismos, instituciones y procesos (Miller, 1994). Esta visión no ve a la contabilidad como una técnica que se aplica para representar aspectos preexistentes de la realidad o verdades particulares sobre una organización; en su lugar, asume la presencia de la contabilidad en el contexto social y, por ello, se constituye en un intento para intervenir o transformar el tipo de realidad social que habitamos y la forma en que entendemos el mundo (Miller, 1994).

Según Miller (1994), hay tres aspectos distintivos de esta visión de la contabilidad. Primero, hay un énfasis en la contabilidad como una tecnología, esto es, una forma de intervención o un dispositivo para actuar sobre las actividades, los individuos y los objetos, de tal forma que el mundo pueda ser transformado (Miller, 1994). Por lo tanto, la contabilidad se constituye en un mecanismo que representa los distintos eventos y procesos organizacionales en términos financieros con el propósito de modificar el pensamiento y el comportamiento de los agentes involucrados (Miller, 1994).

Segundo, hay un enfoque en el complejo lenguaje y en los intrínsecos significados de la contabilidad. Esto se encuentra asociado a un vocabulario especializado que hace posible un conjunto particular de representaciones discursivas sobre la actividad organizacional (Potter, 2005). Según Pardo (2014), dichas representaciones son racionalidades que inciden en la comprensión de la realidad económica que intenta representar la contabilidad y que se hacen calculables y comprensibles gracias a la técnica contable.

Tercero, las formas en las cuales se constituye y reconstituye el dominio económico en el cual las prácticas son aplicadas (Potter, 2005). Allí, la contabilidad transforma flujos económicos en flujos financieros y, con ello, “crea un reino particular de cálculo económico, en el cual se pueden realizar juicios, tomar y justificar acciones, elaborar políticas y generar o adjudicar disputas” (Miller, 1994, p. 7). Este aspecto gira en torno al vínculo entre la contabilidad y la razón económica (Potter, 2005).

Además de su dimensión social e institucional, la contabilidad también opera construyendo sentidos dentro de las organizaciones a partir de la construcción de métricas sobre procesos, actividades, personas y resultados, a fin de objetivizar categorías abstractas como la eficiencia, la eficacia, la productividad o la rentabilidad, con las cuales se facilita la intervención y la evaluación (Gómez-Villegas, 2020). Es decir, la contabilidad operativiza en el mundo económico la capacidad de ser y hacer por parte de las organizaciones, lo que, a su vez, representa una forma de visibilizar y controlar a cada sujeto para sí mismo y para los otros, comparándolos, controlándolos a distancia y conduciendo sus conductas a partir de incorporar formas concretas de pensar y de actuar (Gómez-Villegas, 2020).

Por consiguiente, desde esta visión, la contabilidad juega un papel crucial en la economía y, particularmente, en la estructuración del capitalismo (Chiapello, 2016; Burlaud, 2020; Gómez-Villegas, 2020). Los sistemas contables ayudan a reproducir el sistema económico a través de sus propias construcciones y mediante la producción de información dirigida a agentes que se basan en este

conocimiento para actuar (Chiapello, 2016). La contabilidad se ubica en el centro de las relaciones económicas, pues mediante sus cálculos se miden muchos de los beneficios económicos (dividendos, nivel de interés de la deuda, salarios, impuestos, etc.) a los que las partes interesadas (accionistas, clientes, proveedores, prestamistas, empleados, gerentes, autoridades gubernamentales) tienen derecho (Chiapello, 2016).

La contabilidad, a su vez, se encuentra asociada al proceso de financiarización del capitalismo toda vez que el crecimiento del poder y riqueza de los actores financieros ha llevado a la imposición de formas de regulación e instrumentos para su beneficio. Las técnicas y métodos de la contabilidad han sido colonizados a través de la incorporación gradual de modelos y representaciones específicas de las finanzas, la economía financiera y las matemáticas financieras (Chiapello, 2016). “Estos instrumentos, que forman parte de un cuerpo de saberes específicos, participan de la financiarización en el sentido de que hablan un lenguaje portador de premisas, sistemas de toma de decisiones y fuertes convicciones sociopolíticas que difunden y reproducen” (Chiapello, 2016, p. 73).

Paralelamente, los crecientes intereses en torno a los niveles de rentabilidad hicieron que el objetivo de las organizaciones se redireccionara hacia la gestión de activos financieros, la asignación del capital y la valoración de la empresa en el mercado. El resultado empresarial perdió importancia en comparación con la predicción del funcionamiento de los mercados, la formación de precios o las tasas de retorno (Pardo, 2014), lo cual implicó una mayor preponderancia del estado de situación financiera (balance) y, con este, un ascenso de la contabilidad financiera como subdisciplina dominante.

Así entonces, la financiarización del sistema económico, de los instrumentos de cálculo y de las políticas y teorías que los sustentan, se ha visto especialmente legitimada, en parte, con las recientes transformaciones de la contabilidad. Entre ellas, con la armonización de la regulación contable financiera internacional (Boyer, 2007; McSweeney, 2009; Newberry y Robb, 2008; Roberts y Jones, 2009; Hatherly y Kretzschmar, 2011; Zhang y Andrew, 2014; Anderson y Suzuki, 2014; Pardo, 2014), proceso que inició con la creación del *International Accounting Standards Committee* (IASB) en 1973 y con la emisión, por parte de este organismo, de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC o IAS, por sus siglas en inglés). Las NIC fueron un compilado de buenas prácticas, con algunas prohibiciones y alternativas en los tratamientos contables. No obstante, con el tiempo, el IASB junto con la *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) y la *International Federation of Accountants* (IFAC) fueron reduciendo estas alternativas a fin de lograr una mayor transparencia, comparabilidad y eficiencia de los mercados financieros (Burlaid, 2020; Zhang y Andrew, 2014).

Posteriormente, como resultado de una evaluación de las causas y determinantes de la inestabilidad financiera global, se evidenció la necesidad de transformar el entramado institucional y, de esta forma, consolidar una Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) que tuviese el propósito de establecer un conjunto de estándares destinados a definir las operaciones de los bancos y entidades financieras y la gestión, divulgación de información y control de las empresas y los Gobiernos (Eichengreen, 2000).

De esta manera, en el marco de la transformación promovida por la NAFI, el IASB se transformó en el *International Accounting Standards Board* (IASB) y, con ello, se detuvo la emisión de las NIC. En su lugar, a partir del año 2001, el IASB empezó a emitir las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF o IFRS, por sus siglas en inglés). Este cambio profundizó la lógica financiera en la regulación contable, pues, además de eliminar el término de “contabilidad” en los estándares, implicó la transición de la regulación de la contabilidad (concebida como proceso) hacia unos informes

financieros con pretendida calidad (entendidos como productos del proceso) que garantizaran, según los propósitos del IASB, la transparencia y la comparabilidad de los mercados financieros (Chua y Taylor, 2008; Gómez-Villegas, 2016).

El nivel de poder alcanzado por la financiarización hizo que los usuarios y los mercados que esta considera como apropiados sean los que se utilicen, incluso, para evaluar el éxito de la regulación expedida por el IASB (Andersen y Suzuki, 2014). Las NIIF definieron la satisfacción de las necesidades de los actores financieros como el propio objetivo de la contabilidad. Los actores financieros quedaron amparados bajo la categoría de “usuarios de la información financiera”, sin importar aquellos con intereses o necesidades distintas de información y, con ello, se canalizó la introducción de instrumentos de cálculo, propios de las innovaciones financieras de la financiarización, en la contabilidad. De esta forma, el enfoque y las técnicas de los profesionales de las finanzas terminaron incorporados en las prácticas contables cotidianas de las organizaciones.

En relación con el objetivo de la información financiera, el Marco Conceptual para la Información Financiera (MC)²³ de las NIIF, expedido en 1989 por el IASC y actualizado en los años 2010 y 2018 por el IASB, señala que:

El objetivo de la información financiera con propósito general es proporcionar información financiera sobre la entidad que informa que sea útil a los inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales para tomar decisiones relacionadas con el suministro de recursos a la entidad. (IASB, 2022, párr. 1.2)

El compromiso del IASB con los mercados de capitales se evidencia, a su vez, en el documento de los Fundamentos de las conclusiones del MC. Allí se indican las razones por las cuales el IASB tomó esta decisión:

(a) Los inversores, prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales tienen la mayor necesidad crítica e inmediata de informarse utilizando los informes financieros y muchos de ellos no pueden requerir que la entidad les proporcione directamente la información que necesitan. (b) Las responsabilidades del Consejo (...) les requieren que se centren en las necesidades de los participantes en los mercados de capitales, lo que incluye no solo a los inversores existentes sino también a los potenciales y a los prestamistas y otros acreedores existentes y potenciales. (c) La información que satisface las necesidades de los usuarios principales, anteriormente especificados, es probablemente la que atiende las de los usuarios tanto en jurisdicciones con un modelo de gobierno corporativo definido en el contexto de los accionistas, como en aquellas con un modelo de gobierno corporativo definido en el contexto de todo tipo de grupos de interés. (IASB, 2022b; párr. FC1.16)

En opinión del IASB, los mercados financieros son el mejor representante del interés público, pues se parte de la creencia de que las buenas decisiones de inversión y crédito (asignación eficiente de recursos), que son posibles gracias a las buenas prácticas contables, son beneficiosas para el público en general. Incluso para aquellos que evalúan la forma en que la gerencia ha satisfecho su responsabilidad como administrador²⁴ (Zhang y Andrew, 2014). Esto hizo que el IASB y la expedición de las NIIF

²³ Luego de su expedición en 1989, el MC fue revisado en el 2004 y, producto de un proyecto conjunto con el *Financial Accounting Standard Board* (FASB), resultó la publicación de una nueva versión en el 2010. Esta última versión no fue totalmente finalizada, de ahí que el IASB haya retomado posteriormente el proyecto (esta vez sin el acompañamiento del FASB) y haya emitido la versión completa en el 2018, la cual se encuentra actualmente vigente (IASB, 2022). La regulación contable internacional se basa, en teoría, en el MC al ayudar al IASB en el desarrollo de las NIIF para que estén basadas en conceptos congruentes.

²⁴ De acuerdo con el MC, el término “administrador” implica la gestión cuidadosa y responsable de algo que ha sido confiado para cuidarlo.

terminaran consolidando el paradigma de la utilidad en la disciplina contable, cuyo origen se remonta a lo señalado por Staubus (1961), sobre la necesidad de transformar los conceptos y bases de la contabilidad para producir información útil que satisfaga las necesidades de los inversores.

En la medida en que se fortaleció el enfoque hacia los inversionistas, el establecimiento de las NIIF promovió la incorporación en la contabilidad de prácticas de cálculo basadas en las finanzas y, con estas, el reconocimiento del valor razonable para los activos y pasivos. Según Andersen y Suzuki (2014), bajo el régimen del valor razonable, los elementos de los estados financieros se revalúan anualmente utilizando técnicas de la economía financiera, como el método de flujo de efectivo descontado, que se perciben más útiles ya que proporcionan a los inversores información más “relevante”, como es el caso del valor de la empresa.

En palabras de Chiapello (2016), las NIIF: i) contienen una preferencia por describir fenómenos económicos en términos de flujos de efectivo; ii) incluyen definiciones utilitaristas de los bienes basadas en los servicios que prestarán en el futuro y concebidos principalmente a partir de su capacidad para generar flujos de efectivo futuros; iii) promueven como mejor estimación del valor de las mercancías el valor de mercado mediante el cual confluyen y se organizan todas las opiniones del futuro para conformar precios, y; iv) insertan una concepción de los riesgos determinable a partir de probabilidades que involucran expectativas y desviaciones estándar, las cuales terminan introducidas en todos los modelos de gestión y valoración.

También se asume que la contabilidad hace parte de la información requerida por los participantes del mercado de capitales como un instrumento que ayuda a predecir valores a partir de expectativas. Se trata de un enfoque sustentado en un sistema de precios que opera en un mundo idealizado de mercados completos; en equilibrio perfecto (mercados financieros eficientes); y donde el tiempo, las incertidumbres y la complejidad del proceso empresarial son eliminados (Biondi, 2011). Por tanto, la contabilidad se convierte en una forma de lograr alguna estimación teórica del valor de la entidad (relevancia del valor), pero a costa de desintegrarla como si fuese una recopilación de activos y pasivos valorados individualmente. Biondi (2011) también agrega:

El nuevo modelo de contabilidad del valor razonable parece aumentar los activos al tener en cuenta los ingresos futuros esperados, disminuir los pasivos al descontarlos a sus valores actuales y, así, inflar el patrimonio de los accionistas para aproximarlos mejor a las cotizaciones siempre cambiantes en la bolsa de valores. Al hacerlo, sin embargo, este modelo puede estar en desacuerdo con la representación relevante y confiable del proceso económico de la empresa. Al pretender seguir la referencia del mercado (...), este modelo corre el grave riesgo de volverse menos relevante y confiable para tener sentido en la organización económica de la empresa comercial (...). Puede socavar entonces su papel fundamental en la estructura institucional de producción de la economía y la sociedad. (Biondi, 2011, p. 21)

Según Himick y Brivot (2018), “la información financiera en general, las NIIF y la contabilidad del valor razonable en particular, son parte del proceso de financiarización porque ayudan a engrasar las ruedas y legitimar este sistema de pensamiento político y económico” (p. 31). Estas prácticas, que se concentran en el valor de mercado y el valor presente, en lugar del costo histórico, suponen en todo momento un criterio de liquidez de las inversiones y requieren un reconocimiento cada vez más temprano de las ganancias, lo cual contribuye al cortoplacismo de la financiarización. En ese sentido, la contabilidad termina presentando una forma concreta de comprender los fenómenos económicos, de

tal suerte que, luego, lo que se quiere presentar resulta convirtiéndose en realidad. Al respecto, Chiapello (2016) señala lo siguiente:

mostrar constantemente el valor de mercado de los activos de la empresa, incluso cuando no se tiene intención de venderlos, en última instancia proporciona un incentivo para que un cierto número de empresas se deshaga de ellos y cree la liquidez que inicialmente solo se postulaba. (p. 80)

Es una forma de construir una verdad económica (un conocimiento económico) y es esta verdad la que se debe tener, según las NIIF, sobre la empresa, sus operaciones y su desempeño, de allí que la información se termine planteando esencialmente desde el punto de vista de un inversor (Chiapello, 2016). Por tanto, una inversión en un activo fijo, por ejemplo, ya no es vista como algo que se emplea en la producción a partir de su consumo, sino como algo que potencialmente podría revenderse (Chiapello, 2016).

Por consiguiente, no solo la contabilidad se ha visto impactada por la financiarización, sino que, también, la contabilidad contribuye activamente en la reproducción de la financiarización. Esto hace que sea legítimo que una empresa incremente la riqueza de sus accionistas incursionando cada vez más en actividades distintas a la producción de bienes o la prestación de servicios. Es decir, para incrementar su rentabilidad, las empresas no financieras empiezan a desarrollar un volumen creciente de actividades financieras. Todo bajo la aparente objetividad y neutralidad de los cálculos contables, que terminan ocultando las intenciones subyacentes con el apoyo legal de los Gobiernos (Chiapello, 2016).

4.4. Financiarización, contabilidad pública y obligaciones pensionales

Después de la crisis de 1973, el tamaño del sector público fue visto como una de las causas del reducido crecimiento económico, lo que originó una profunda aversión por la participación del Gobierno en las actividades productivas (Manigat, 2019). Esto hizo que se propusieran fuertes restricciones al acceso de recursos por parte del Gobierno, incluyendo una “política monetaria anti-inflacionaria administrada de forma independiente; disciplinas fiscales a nivel macro impuestas a los Gobiernos para lograr presupuestos equilibrados sin incurrir en deuda; y reformas microeconómicas para proporcionar incentivos para la inversión del sector privado” (Ellwood y Newberry, 2007, p. 552).

En relación con las reformas de nivel microeconómico, se planteó la necesidad de reformar el aparato administrativo estatal a fin de proporcionar una mayor eficiencia a través de los procesos del mercado, en los cuales se impulsó la competencia, la privatización y el encausamiento de las actividades estatales hacia la regulación (CLAD, 1998; Cunill, 1999). Esta visión de reforma de la administración pública ha sido conocida como Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública (NGP). Con ella, se logró la importación de la gobernanza corporativa hacia el aparato administrativo estatal, una gobernanza que se desarrolló a partir de la relación principal-agente de la teoría de la agencia (Jensen y Meckling, 1976) y que buscó maximizar la creación de valor para el accionista (Aglietta y Rebérioux, 2009).

La NGP constituye un enfoque altamente pragmático y conforma una doctrina donde el progreso humano descansa en el crecimiento económico a través de la productividad y cuyo ideario se encuentra soportado en un conjunto de creencias y valores fundados en la eficiencia, la eficacia y la economía (Guerrero, 2004). En la práctica, es una visión privada de lo público que busca establecer “mercados intra-estatales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano, así como la introducción del ‘espíritu empresarial’ en el gobierno y el desarrollo de los principios de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos” (Guerrero, 2004, p. 3).

La NGP abrió la puerta para los procesos de financiarización en el funcionamiento de los Gobiernos. Según Hood (1992), los principios de la gestión pública se desarrollaron a partir de i) mayor énfasis en la satisfacción de los ciudadanos como clientes de los servicios del sector público; ii) una apertura de las entidades del sector público a la competencia; iii) el desarrollo de la comparación sistemática de actividades entre unidades de manejo; iv) la separación entre la elaboración de políticas y la prestación de servicios, así como la creación de agencias para la prestación de servicios; y iv) un mayor énfasis en los métodos de evaluación de la gestión y la contabilidad pública (citado por Navarro y Valera, 2007). Esta última pasó a ser el punto de referencia para los nuevos gerentes públicos al configurarse como una herramienta para realizar mediciones, documentar logros, realizar negociaciones y ofrecer un lenguaje con un nuevo significado en la vida de las organizaciones públicas (Lasley, 1999).

En el contexto de la NGP, la contabilidad debe permitir el seguimiento de las nuevas políticas económicas tanto para garantizar el cumplimiento de las restricciones presupuestales como para restaurar la eficiencia mediante el uso de procesos de mercado. De esta forma, la contabilidad sirve, por ejemplo, para comparar el costo de los servicios ofrecidos por el Gobierno con el de los servicios ofrecidos por proveedores externos y, también, como una herramienta capaz de lograr una lectura transversal, en términos de comparabilidad, entre el sector público y el privado, y entre administraciones públicas (Ellwood y Newberry, 2007).

Lo anterior ocasionó una demanda de transformación de los modelos contables de la administración pública (Brusca, Gómez-Villegas y Montesinos, 2016; Manigat, 2019). La NGP alertó sobre la necesidad de “implantar sistemas contables que permitieran obtener información útil para la toma de decisiones y rendir cuentas a los ciudadanos de la gestión de los recursos, iniciando un proceso de reforma y modernización de la contabilidad pública” (Brusca y Gómez-Villegas, 2013, p. 91). Este proceso tomó como principal referente, las Normas Internacionales de Contabilidad Pública (NICSP o IPSAS por sus siglas en inglés) emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB por sus siglas en inglés) del IFAC (Brusca y Martínez, 2016). La labor de este consejo puede asociarse a la del IASB; no obstante, según el propio organismo, su objetivo es servir al interés público desarrollando normas de contabilidad y otras publicaciones de alta calidad para ser utilizadas por entidades del sector público de todo el mundo a fin de preparar informes financieros con propósito general (IPSASB, 2022).

Investigaciones académicas señalan que la implementación de la regulación contable internacional por parte de las administraciones públicas atiende, en particular, a la necesidad de incrementar los niveles de comparabilidad en la información, facilitar la consolidación y mejorar la credibilidad (Schmidhuber, Hilgers y Hofmann, 2022). Sin embargo, hay evidencia de que la implementación de las NICSP puede verse como una forma simbólica en la que los Gobiernos buscan legitimidad externa o como un intento de obtener recursos de agencias internacionales para lograr la aplicación de reformas (Chan, 2003; Gómez-Villegas, 2013; Brusca et al., 2016; Bakre, Lauwo y McCartney, 2017; Ramos y Gómez-Villegas, 2020). La Tabla 8 resume los principales factores que impulsan la implementación de NICSP.

Tabla 8 - Factores y barreras para la implementación de NICSP

Principales factores para la implementación de NICSP
<ul style="list-style-type: none"> ● Contar con deseo y apoyo político. ● Mejorar la comparabilidad de la información financiera, facilitar la consolidación de los estados financieros e incrementar la credibilidad. ● Modernizar los sistemas contables.

- Reformar la administración pública internacional.
- Cumplir estándares internacionales.
- Legitimar una mejora en la transparencia y el reporte de información.
- Contrarrestar la deuda de los Gobiernos locales y reducir el riesgo fiscal.
- Cohesionar a las partes interesadas clave.

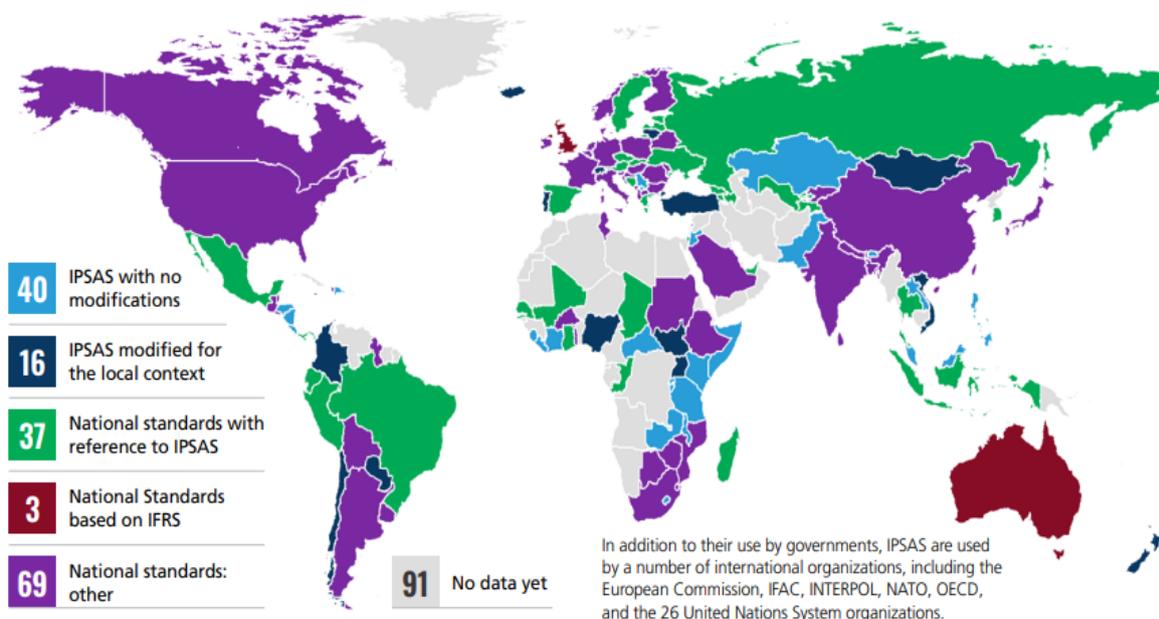
Principales barreras para la implementación de NICSP

- Dependencia del camino.
- Miedo a perder la autoridad en el establecimiento de estándares.
- Costos de implementación.
- Diversos intereses de contadores y políticos.
- Ninguna presión para cambiar.

Fuente: *Schmidhuber et al. (2022)*

En todo caso, la tendencia en la implementación de NICSP es creciente. Los esfuerzos en torno a una armonización internacional han motivado que las NICSP sean empleadas por organizaciones internacionales como la Comisión Europea, la *International Criminal Police Organization* (INTERPOL), la Organización del Tratado Atlántico del Norte (NATO por sus siglas en inglés), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y las Naciones Unidas (UN por sus siglas en inglés). De igual forma, las NICSP han sido aplicadas en 40 países sin modificaciones, en 16 países se han aplicado las NICSP con modificaciones que incorporan las particularidades del contexto local y en 37 países se han expedido estándares nacionales con referencia a las NICSP (Ver gráfica 10).

Gráfica 10 - Indicador de los marcos normativos de información financiera para 2020



Fuente: *IFAC y CIPFA (2021)*

De acuerdo con Brusca et al. (2016) y Ramos y Gómez-Villegas (2020), ninguno de los países miembros de la Unión Europea ha adoptado directamente las NICSP. En estos países, como se observa en la

gráfica 10, se ha optado por el desarrollo de unas normas europeas de contabilidad pública (también conocidas como EPSAS, por sus siglas en inglés) que estarían basadas en las NICSP (Brusca y Gómez-Villegas, 2013). Los países con sistemas contables anglosajones están más dispuestos a incorporar las modificaciones que trae la NGP, incluso, “países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia son pioneros en la adopción de la contabilidad de devengo y en la aplicación de las NIIF para el sector público” (Brusca et al., 2016, p. 55).

También existen diferencias en los distintos niveles de gobierno dentro de los países. Por ejemplo, Austria ha aplicado parcialmente las NICSP a nivel de Gobierno central, pero los municipios austriacos aún utilizan normas contables con la base de caja. El Gobierno central de Suiza ha implementado NICSP, pero los Gobiernos estatales y las municipalidades, a pesar de estar obligados a emplear una base de devengo, no tienen obligación de armonizar sus sistemas contables con las NICSP. En Latinoamérica, ocurre una situación similar, por ejemplo, en Argentina. En contraste, Sudáfrica aplica NICSP solo para los Gobiernos locales, mientras que el Gobierno central no ha implementado estas normas.

Las diferencias pueden llegar a ser más amplias teniendo en cuenta las restricciones o barreras que se presentan en la implementación de las NICSP y que suelen estar asociadas a ambigüedades técnicas, limitaciones financieras para la transición y posterior aplicación, capacidades profesionales, diversidad de culturas administrativas y poca experiencia por parte de los Gobiernos en la base de devengo (Gómez-Villegas, 2013; Brusca et al., 2016; Schmidhuber et al., 2022). La Tabla 8 también resume las barreras para la implementación de NICSP. En esencia, este es un aspecto que afecta los niveles de comparabilidad con los que se promueven las NICSP.

En relación con los tratamientos contables, las NICSP se basan en las NIIF. Por tanto, las NICSP se constituyen en la incorporación de las prácticas contables empresariales del sector privado en el sector público. Según Benito, Brusca y Montesinos (2007), las NICSP se caracterizan por dos aspectos: el primero consiste en la estrecha coordinación con las NIIF a fin de aproximar los sistemas contables del sector público con los empresariales y así lograr homogeneidad entre estos dos tipos de entidades y entre las entidades de diferentes países y, el segundo, tiene que ver con la influencia que, sobre las NICSP, ha tenido la tradición angloparlante, tanto así que su modelo ha tenido prelación.

Sin embargo, para efectos de su labor regulatoria, el IPSASB ha considerado algunos aspectos que destacan las características específicas de las administraciones públicas. Entre estos, se encuentran, en general, el hecho de no tener fin de lucro, las transacciones sin contraprestación directa (o sin acuerdos vinculantes) de los gobiernos, la relevancia del rol presupuestal en la información pública, las propiedades y objetivos específicos de los bienes de uso público; la longevidad de las entidades y programas públicos; el rol regulatorio de las entidades públicas; y la interdependencia con las estadísticas de finanzas públicas (Bergmann y Labaronne, 2013). Lo anterior derivó en algunas diferencias entre ambos marcos normativos, tanto en el MC como en las normas específicas.

En lo relacionado con el MC, a diferencia del MC de las NIIF, se establece que el objetivo de la información financiera es “proporcionar información sobre la entidad que sea útil para los usuarios de los IFPG [Informes financieros de propósito general] a efectos de la rendición de cuentas y a efectos de la toma de decisiones” (IPSASB, 2022, párr. 2.1). El MC de las NICSP se diferencia del MC de las NIIF en al menos tres aspectos. Primero, el MC de las NICSP hace referencia a “informes financieros”, entre los cuales se incluyen los estados financieros. Es decir, el MC de las NICSP contempla aspectos de la información financiera pública que van más allá de los estados financieros básicos, como es el

caso de información presupuestal y las estadísticas para las finanzas públicas. Segundo, el MC de las NICSP se refiere explícitamente a la rendición de cuentas como uno de los objetivos de la información financiera del sector público.

Los gobiernos y otras entidades del sector público tienen que rendir cuentas a los que les suministran recursos, y a los que dependen de ellos para utilizar esos recursos para prestar servicios durante el periodo sobre el que se informa y a largo plazo. El cumplimiento de sus obligaciones de rendición de cuentas requiere el suministro de información sobre la gestión de la entidad de los recursos que le han confiado para la prestación de servicios a los miembros de la comunidad y otros, y su cumplimiento con la legislación, regulación u otra normatividad que regule su prestación de servicios y otras operaciones. (...) el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas requerirá también la presentación de información sobre temas tales como los logros de la prestación de servicios por parte de la entidad durante el periodo sobre el que se informa, y su capacidad para continuar prestando servicios en periodos futuros. (IPSASB, 2022, párr. 2.8)

Tercero, el MC de las NICSP contempla como usuarios principales de los informes financieros de propósito general a los destinatarios de los servicios y sus representantes, así como a los suministradores de recursos y sus representantes. Entre ellos, se encuentran los ciudadanos, los contribuyentes, los donantes, los prestamistas, demás suministradores de recursos y otros destinatarios de servicios. De forma complementaria, se encuentran las agencias donantes bilaterales o multilaterales, corporaciones que proporcionan recursos a un gobierno o realizan transacciones con él, y quienes financian los servicios prestados por organizaciones gubernamentales internacionales o se benefician de dichos servicios, entre otros (IPSASB, 2022).

Las características específicas de las administraciones públicas consideradas por el IPSASB promovieron algunas diferencias en las Normas. Se destaca, por ejemplo, el hecho de incorporar el criterio de “potencial de servicio” en la definición de activo de las NICSP, así como el desarrollo de estándares específicos para el sector público que no se encuentran en los estándares del sector privado. La Tabla 9 presenta un comparativo de las normas expedidas por el IASB y por el IPSASB.

Tabla 9 - Comparativo entre estándares emitidos por el IPSASB (NICSP) y por el IASB (NIIF)

<i>Tema</i>	<i>Estándar del IPSASB²⁵</i>	<i>Referente en el IASB</i>
Presentación de Estados Financieros	NICSP 1	NIC 1
Estado de Flujos de Efectivo	NICSP 2	NIC 7
Políticas contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores	NICSP 3	NIC 8
Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera	NICSP 4	NIC 21
Costos por préstamos	NICSP 5	NIC 23
Ingresos de Transacciones con Contraprestación	NICSP 9 ²⁶	NIC 18 - Ingresos de Actividades Ordinarias
Información Financiera en Economías Hiperinflacionarias	NICSP 10	NIC 29
Contratos de construcción	NICSP 11 ²⁷	NIC 11

²⁵ Las NICSP 6, 7, 8, 15 y 25 han sido derogadas.

²⁶ La NICSP 9 será derogada una vez entre en aplicación la NICSP 47 sobre Ingresos; esto es, a partir del 01 de enero de 2026.

²⁷ La NICSP 11 será derogada una vez entre en aplicación la NICSP 47 sobre Ingresos; esto es, a partir del 01 de enero de 2026.

<i>Tema</i>	<i>Estándar del IPSASB²⁵</i>	<i>Referente en el IASB</i>
Inventarios	NICSP 12	NIC 2
Arrendamientos	NICSP 13 ²⁸	NIC 17
Hechos Ocurridos después de la Fecha de Presentación	NICSP 14	NIC 10
Propiedades de Inversión	NICSP 16	NIC 40
Propiedades, Planta y Equipo	NICSP 17 ²⁹	NIC 16
Información Financiera por Segmentos	NICSP 18	NIC 14
Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes	NICSP 19	NIC 37
Información a Revelar sobre Partes Relacionadas	NICSP 20	NIC 24
Deterioro del Valor de Activos No Generadores de Efectivo	NICSP 21	NIC 36 - Deterioro de valor de los activos
Revelación de Información Financiera sobre el Sector Gobierno General	NICSP 22	N/A
Ingresos de Transacciones sin Contraprestación (Impuestos y Transferencias)	NICSP 23 ³⁰	N/A
Presentación de Información del Presupuesto en los Estados Financieros	NICSP 24	N/A
Deterioro del Valor de Activos Generadores de Efectivo	NICSP 26	NIC 36 - Deterioro de valor de los activos
Agricultura	NICSP 27	NIC 41
Instrumentos Financieros: Presentación	NICSP 28	NIC 32 y CINIIF 2 ³¹ - Aportaciones de socios de entidades cooperativas e instrumentos similares
Instrumentos Financieros: Reconocimiento y Medición	NICSP 29 (Derogada en gran medida)	NIC 39, CINIIF 9 - Nueva evaluación de Derivados Implícitos, y CINIIF 16 - Inversión neta en un Negocio en el Extranjero
Instrumentos Financieros: Información a Revelar	NICSP 30	NIIF 7
Activos Intangibles	NICSP 31	NIC 38
Acuerdos de Concesión de Servicios: La Concedente	NICSP 32	CINIIF 12 - Acuerdos de Concesión de Servicios, y SIC 29 - Acuerdos de Concesión de Servicios: Información a Revelar
Adopción por Primera vez de las NICSP de Base de Acumulación (o Devengo)	NICSP 33	N/A
Estados Financieros Separados	NICSP 34	NIC 27
Estados Financieros Consolidados	NICSP 35	NIIF 10
Inversiones en Asociadas y Negocios Conjuntos	NICSP 36	NIC 28
Acuerdos Conjuntos	NICSP 37	NIIF 11

²⁸ La NICSP 13 será derogada una vez entre en aplicación la NICSP 43 sobre Arrendamientos; esto es, a partir del 01 de enero de 2025.

²⁹ La NICSP 17 será derogada una vez entre en aplicación la NICSP 45 sobre Propiedad, Planta y Equipo; esto es, a partir del 01 de enero de 2025.

³⁰ La NICSP 23 será derogada una vez entre en aplicación la NICSP 47 sobre Ingresos; esto es, a partir del 01 de enero de 2026.

³¹ Las CINIIF corresponden a interpretaciones de las NIIF ante situaciones que pueden recibir un tratamiento contable divergente o inadecuado. Su nombre se deriva del Comité de Interpretaciones de Normas Internacionales de Información Financiera (o IFRIC, por sus siglas en inglés), quien elabora las interpretaciones.

<i>Tema</i>	<i>Estándar del IPSASB²⁵</i>	<i>Referente en el IASB</i>
Información a Revelar sobre Participaciones en Otras Entidades	NICSP 38	NIIF 12
Beneficios a los Empleados	NICSP 39	NIC 19
Combinaciones del Sector Público	NICSP 40	NIIF 3
Instrumentos Financieros	NICSP 41	NIIF 9, CINIIF 16 - Coberturas de una inversión Neta en un Negocio en el Extranjero, y CINIIF 19 - Cancelación de Pasivos Financieros con Instrumentos de Patrimonio
Beneficios sociales	NICSP 42	N/A
Arrendamientos	NICSP 43 (Vigente a partir del 01/01/25)	NIIF 16
Activos No Corrientes Mantenidos para la Venta y Operaciones Discontinuas	NICSP 44 (Vigente a partir del 01/01/25)	NIIF 5
Propiedades, Planta y Equipo	NICSP 45 (Vigente a partir del 01/01/25)	NIC 16
Medición	NICSP 46 (Vigente a partir del 01/01/25)	N/A
Ingresos	NICSP 47 (Vigente a partir del 01/01/26)	NIIF 15
Gastos de Transferencia	NICSP 48 (Vigente a partir del 01/01/26)	N/A
Planes de Beneficio por Retiro	NICSP 49 (Vigente a partir del 01/01/26)	N/A
Presentación de Información sobre Sostenibilidad a Largo Plazo de las Finanzas de una Entidad	GPR 1 ³²	N/A
Análisis y Comentario de Estados Financieros	GPR 2	N/A
Presentación de Información sobre el Rendimiento de los Servicios	GPR 3	N/A

Fuente: *elaboración propia*

A pesar de los esfuerzos para desmarcar las NIIF y las NICSP a partir de las particularidades del sector público, investigaciones académicas han cuestionado la adopción generalizada de los criterios utilizados en el sector empresarial privado para la representación contable de los hechos económicos de las administraciones públicas. Según los críticos, las NICSP no logran reconocer de forma plena la singularidad de la dinámica económica del sector público (Chan, 2003; Ellwood y Newbury, 2006;

³² Las Guías de Prácticas Recomendadas (GRP) son pronunciamientos expedidos por el IPSASB sobre buenas prácticas para la preparación de informes financieros con propósito general que no son estados financieros. A diferencia de las NICSP, estas no establecen requerimientos (IPSASB, 2022).

Lapsley, Mussari y Paulsson, 2009; Eurostat, 2012; Biondi, 2012; 2016; Gómez-Villegas, 2013, 2020; Biondi y Soverchia, 2014; Brusca et al., 2016).

Chan (2003) argumenta que, dados los activos y pasivos que maneja un gobierno, el problema principal de la convergencia contable internacional del sector público gira en torno a qué tantos elementos incluir en el balance o estado de situación financiera. En su opinión, en lugar de proponer un devengo pleno³³, “la contabilidad de devengo debe proceder gradualmente y de forma simétrica porque las formas más estrictas de devengo son más riesgosas dado que crean más problemas de medición, tienen menos apoyo técnico y son más subjetivas” (Chan, 2003, p. 17). Por su parte, “los devengos simétricos significan alinear activos y pasivos de naturaleza y vencimiento similares” (Chan, 2003, p. 17).

Ellwood y Newbury (2006) señalan que, en lugar de una revisión minimalista del marco contable diseñado para el sector privado, se requiere un marco contable específico para el sector público, especialmente cuando sus objetivos y usuarios son mucho más amplios que los asumidos para entidades orientadas al lucro. Según las autoras, la toma de decisiones económicas puede ser apropiada en el contexto del sector público, pues “el futuro crece a partir del pasado y se necesita información ex post para formular políticas para el futuro” (p.31), sin embargo, esto generalmente no ocurre con la visión de la creación de riqueza del sector privado; de ahí que temas como los impuestos, los beneficios sociales o las subvenciones del Gobierno no pueden ser abordados como ideas de último momento.

Biondi (2012) resalta que la convergencia contable internacional tiene como propósito cambiar la visión de la contabilidad desde una visión dinámica asociada al modelo de costo histórico hacia una visión estática asociada al modelo de valor razonable³⁴. En su opinión, este enfoque no es coherente con la actividad y la rendición de cuentas del sector público porque, en lugar de presentar la correspondencia entre cargos e ingresos, se le da mayor prioridad al estado de situación financiera que se basa en el reconocimiento de activos y pasivos medidos en un momento arbitrario en el tiempo (Biondi, 2016).

Adicionalmente, para Biondi (2012), el desempeño de la administración pública consiste en la satisfacción directa de las necesidades individuales y colectivas y, por tanto, “los recursos conferidos al Estado no son ingresos, sino que representan fuentes de los contribuyentes que se requieren para cubrir los gastos y para financiar los recursos adquiridos en la realización de determinadas actividades estatales” (Biondi, 2012, p. 12). A diferencia de las empresas comerciales, no se requiere la recuperación de los aportes que se otorgan para el sostenimiento de las actividades. Es por ello que, según este autor, “si se ha de mantener el motivo no lucrativo, la representación contable de las actividades económicas del Estado y otras entidades no comerciales debe ser fundamentalmente distinta de la representación de las empresas comerciales” (Biondi, 2012, p. 12).

También se argumenta que el establecimiento de normas contables para el sector público a partir de las normas empresariales busca influir en los procesos y resultados de las políticas en una dirección y en beneficio de un interés particular (Ellwood y Newbury, 2006, 2007; Robb y Newberry, 2007; Biondi, 2012; Biondi y Soverchia, 2014; Biondi y Boisseau-Sierra, 2018; Gómez-Villegas, 2013; 2016; Bakre et al., 2017), incluso, afectando los objetivos de desarrollo de los países, particularmente de aquellos

³³ Según Chan (2003), los devengos “leves” muestran solo activos financieros a corto plazo y pasivos a corto plazo; los devengos “moderados” muestran adicionalmente los activos financieros a largo plazo y los pasivos financieros a largo plazo; los devengos “fuertes” incluyen diversas categorías de activos de capital al balance general; y los devengos “plenos” muestran beneficios de derecho legislados como pasivos.

³⁴ La visión estática se centra en evaluar el patrimonio neto de una organización valorando los activos menos los pasivos. Es estática porque se refiere a un momento arbitrario en el tiempo y porque las mediciones se basan en estimaciones de valores actuales en ese momento. Por su parte, la visión dinámica se centra en las entradas y salidas de recursos de la empresa, y “en la representación de los recursos movilizados (y utilizados) por sus actividades durante un periodo de tiempo determinado” (Biondi, 2012, p. 7). Así, no se tiene en cuenta el valor actual de un futuro ingreso imaginado, sino que “se refiere a la acumulación de gastos reales relacionados con el proceso productivo en curso de la entidad” (Biondi, 2012, p. 7).

menos industrializados (Hopper, Lassou y Soobaroyen, 2017). Según Gómez-Villegas (2013), este proceso, que viene de la financiarización, representa la incorporación al aparato estatal de valores y expectativas ajenas a la ética pública que consolidan comportamientos oportunistas y rentistas, junto con mecanismos de incentivos individualistas y cortoplacistas.

Según Ellwood y Newberry (2007), la implementación en el Reino Unido y en Nueva Zelanda de sistemas contables de base devengada con los criterios de la contabilidad empresarial proporcionó mecanismos para reducir el rol del Gobierno como proveedor de servicios. En particular, según las autoras, la convergencia internacional contable privilegió una agenda de privatización y liberalización comercial que es consecuente con los principios del neoliberalismo.

En economías emergentes, según Bakre et al. (2017), la incorporación de los criterios contables del sector empresarial al sector público, a través de las actividades ejecutadas por parte de instituciones financieras internacionales y de las firmas contables occidentales, puede entenderse como una forma de emplear la contabilidad como una tecnología a efectos de acomodar los intereses de corporaciones multinacionales y de países industrializados en el entorno económico de los países emergentes. Fue una condición para su participación en los mercados neoliberales globales en pro de los beneficios de los actores financieros internacionales (Bakre et al., 2017). Es por ello que, según Hopper et al. (2017), “hay poca evidencia de que mejorar la gestión financiera pública, a menudo introducida por instancias del norte, brinde más ayuda a los países en desarrollo” (p. 136).

En materia pensional, la nueva regulación contable ha causado controversia por distintas razones. Por un lado, las obligaciones pensionales son un componente altamente sensible que va más allá de la labor realizada por parte de gestores públicos, analistas u órganos de control, las obligaciones pensionales vinculan directamente a millones pensionados y trabajadores del sector público, cuyo bienestar durante su etapa de vejez depende del sistema pensional y de la información que este produce (Glaum, 2009). Por otro lado, la diversidad de prácticas existentes en torno al manejo pensional, como ocurre en el caso latinoamericano o en el mismo sistema pensional colombiano como se presentó en los capítulos anteriores, dificulta la definición de un tratamiento contable para los beneficios de jubilación. Incluso el mismo IPSASB (2008) reconoció este hecho cuando expidió la NICSP 25; de allí que la contabilidad de las obligaciones pensionales sea considerada como una cuestión política (Klumpes, 1994; Saeman, 1995).

En general, el enfoque en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales ha pasado de reflejar la medición de los costos del sistema a la determinación y medición de activos y pasivos pensionales, de donde se desprende el reconocimiento de un gasto (Napier, 2009). Inicialmente, los costos reconocidos por la entidad empleadora reflejaban únicamente el dinero entregado durante un periodo, de tal forma que el costo de cada periodo correspondía a las prestaciones pagadas. Sin embargo, con el tiempo, este enfoque ha ido transformándose hacia una visión en la que las pensiones son ahora entendidas como un proceso de remuneración diferida, donde los trabajadores sacrifican sus ingresos actuales a cambio de una expectativa de ingresos en el futuro (Napier, 2009).

Esta visión de las obligaciones pensionales como remuneración diferida es la que han promovido las NICSP en el sector público. Un tipo específico de representación contable en el que las obligaciones pensionales, en lugar de entenderse como un proceso de protección social, colectivo, solidario y de derechos, pasaron a ser entendidas como un proceso de remuneración definida vinculado al momento en que el trabajador presta sus servicios, y reconocidas como gasto a partir de la medición actuarial de

futuras salidas de flujos de efectivo (Glaum, 2009; Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; 2018). Según Oulasvirta (2008), estas obligaciones se deben entender de la siguiente forma:

- El salario desembolsado y la parte del salario no desembolsada que corresponde a los beneficios pensionales ganados durante el periodo contable deben ser registrados sobre la base de devengo;
- como un gasto incurrido en el Estado de pérdidas y ganancias [Estado de Rendimiento Financiero];
- y la parte ganada, pero aún sin pagar de los beneficios, como un pasivo (deuda) en el balance [Estado de Situación Financiera] en la fecha de presentación.
- Los pagos de los beneficios pensionales realizados a los beneficiarios corresponden únicamente a cuotas de la deuda (pasivo pensional) registradas en efectivo (sin impacto en el Estado financiero de pérdidas y ganancias [Estado de Rendimiento Financiero]) (p. 805)

Desde esta visión, se espera que los flujos de recursos retenidos por parte de la entidad sean acumulados y continuamente invertidos, en nombre del trabajador y a lo largo del tiempo, a fin de materializar el valor total de la pensión que se liquidará en una fecha futura especificada en forma de una única suma de dinero o renta vitalicia, según las condiciones establecidas en el sistema pensional. En palabras de Biondi y Boisseau-Sierra (2018b), “la pensión se convierte en una especie de colocación financiera a nivel individual” (p. 83).

Así mismo, esta nueva representación contable de las obligaciones pensionales promueve un entendimiento en el cual, a partir de información actuarial sobre el valor neto actual del fondo de pensiones, se puede interpretar que cada individuo pudiese reclamar, en cualquier momento y a voluntad, su parte correspondiente (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; 2018). De igual forma, el reconocimiento de la obligación pensional como pasivo incentiva su financiación inmediata mediante un plan de activos. Esto es, la parte de los activos reconocidos en el Estado de Situación Financiera en donde se disponen fondos en efectivo que deben controlarse, restringirse y administrarse a fin de cubrir el pasivo pensional (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; 2018). Por lo tanto, “se espera que esos fondos se inviertan y generen rendimientos financieros en mercados financieros activos” (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015, p. 8). En esencia, es un nuevo entendimiento contable (*the one best way*) que tampoco representa la diversidad de prácticas y regulaciones existentes en los sistemas pensionales en las administraciones públicas, lo que conlleva a impactos en la lectura de las finanzas públicas:

Las finanzas públicas recurren sistemáticamente a la emisión y refinanciación de deuda para cubrir posiciones activas. Si las normas contables del sector público presionan a las entidades para que incluyan las obligaciones pensionales futuras en su balance, estas pueden verse alentadas o constreñidas a aumentar su posición deudora e incurrir en costes adicionales para financiarlas, transformando su gestión de las pensiones en una estrategia especulativa de fondos de cobertura apalancados en deuda (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015, p. 16).

Glaum (2009), por su parte, indica que la estimación del valor de las obligaciones pensionales desde esta nueva visión requiere variables a largo plazo que dependen de variables financieras y demográficas, de tal suerte que cualquier cambio en su estimación, por mínimo que sea, puede resultar sensible para los resultados de los gobiernos. Uno de los aspectos más críticos es el registro de los efectos de la valoración de los cambios en las hipótesis actuariales, denominados por las NICSP como ganancias o pérdidas actuariales, las cuales introducen incertidumbre y volatilidades en las cuentas de los balances de las entidades del sector público. En especial, los cuestionamientos giran en torno a la estimación de

flujos remotos e inciertos sujetos a cambios y riesgos imprevisibles, así como a las tasas de descuento empleadas en estas estimaciones.

En Chile, Himick (2009) reveló cómo se utilizó la contabilidad pública para cambiar la mentalidad y actitudes de los ciudadanos a fin de implementar un programa de privatización de las pensiones. Mientras tanto, en Estados Unidos, donde la investigación contable pública en materia pensional se encuentra más avanzada, se ha evidenciado que, para utilizar una tasa de retorno esperada más alta como tasa de descuento para la estimación del pasivo, los gestores de planes de pensiones insuficientemente financiados terminaron asignando sus inversiones en activos financieros de mayor riesgo (Andonov, Bauer y Cremers, 2017). No obstante, también se ha observado que, para reducir los déficits de financiación de las pensiones reconocidos en los balances de las entidades de gobierno, los planes de pensiones públicos aumentaron sus aportaciones, lo que promovió una mejora en su nivel de financiación (Flesher, Foltin, Previts y Stone, 2019; Anantharaman y Chuk, 2022).

Así entonces, no es extraño que las NICSP construyan un marco de referencia que proporcione una forma específica e intencional para comunicar contablemente las pensiones que induce un entendimiento que no necesariamente representa los intereses de los beneficiarios de las pensiones ni la forma en que la administración pública ha venido siendo representada hasta ahora. La contabilidad se ubica en el centro de los mecanismos de distribución del valor en la economía (Zeff, 2005; Chiapello y Medjad, 2009); de ahí que las consecuencias de seleccionar un tratamiento o estándar específico puedan inducir un comportamiento concreto y, a su vez, privilegiar algún interesado en particular (Biondi, 2011; Pardo, 2014).

Esta forma de entender las pensiones coincide con la visión de organismos internacionales, reconocidos por su promoción de la financiarización, como el Banco Mundial (1994) y la Comisión Europea (1997), así como con los fundamentos de importantes reformas en materia pensional llevadas a cabo en países como Estados Unidos (1970), Reino Unido (1990) y algunos países de Europa continental como Francia (década de los 2000). Todas estas jurisdicciones han terminado impulsando, por un lado, los planes de pensiones basados en el ahorro individual y, por otro lado, el rol de los fondos de pensiones privados como inversores financieros activos en los mercados financieros (Biondi y Sierra, 2018).

Este proceso de inmersión de los intereses financieros en las formas de gestión, representación y comunicación de los hechos económicos de las organizaciones públicas se enmarca en el contexto de la financiarización. Allí la contabilidad pública se transforma y reproduce la gestión del aparato estatal desde una visión distinta a la de la responsabilidad pública, pero respondiendo a los intereses del sector financiero internacional e inversionistas institucionales. De esta forma, la contabilidad pública termina aportando esfuerzos en torno al proceso de concentración del ingreso, la ampliación de la desigualdad, mercantilización de los derechos ciudadanos y, finalmente, la desaparición del rol del Estado en la mediación de los conflictos de redistribución (Gómez-Villegas, 2013).

4.5. La regulación contable pública en Colombia

La expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991 se constituye en un hecho determinante para la contabilidad pública del país: es la primera vez que, con rango constitucional, se estableció la figura de contador general de la nación y, con este, se inició el periodo moderno de la contabilidad pública en Colombia (Gómez-Villegas, 2019). Desde entonces, la figura del Contador ha venido asumiendo las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública; elaborar el balance general de la nación; y determinar las normas contables que deben regir en el país. Previo a

esto, la contabilidad pública era de carácter presupuestal y estaba a cargo de la Contraloría General de la República (CGR) (Pulgarín y Cano, 2000).

En virtud de la creación de la figura de Contador, se creó, mediante el Decreto 85 de 1995, la Dirección General de Contabilidad Pública (DGCP) como un organismo a cargo del contador general y dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)³⁵. En el ejercicio de sus funciones, el contador general expidió, mediante la Resolución 4444 de 1995, el primer Plan General de Contabilidad Pública (PGCP)³⁶, el cual puso en marcha la reforma contable pública hacia la partida doble y el principio de devengo en Colombia (Gómez-Villegas y Montesinos, 2012).

Luego, el Congreso de la República expidió la Ley 298 de 1996, con la cual se creó la Contaduría General de la Nación (CGN) como una Unidad Administrativa Especial, adscrita al MHCP, con personería jurídica y autonomía presupuestal, técnica y administrativa. Entre otros aspectos, la Ley 298 de 1996 definió las funciones del contador general de la nación y de la CGN, el Sistema Nacional de Contabilidad Pública (SNCP)³⁷ y el alcance de la contabilidad general de la nación y de la contabilidad pública, los cuales están vigentes actualmente.

Desde entonces, la CGN ha liderado las labores de emisión de la regulación contable pública; capacitación sobre la regulación expedida a las entidades públicas; gestión de la información de las entidades bajo su ámbito (entidades de gobierno y empresas); desarrollo de plataformas informáticas para la centralización y validación de la información; y consolidación y presentación del balance general de la nación y del sector público, así como de otros informes para usuarios estratégicos de la contabilidad pública.

No obstante, según Gómez-Villegas y Montesinos (2012), la cultura política, la tradición de concentración administrativa y el legado de desorganización y corrupción hicieron que disminuyera inicialmente el impacto de los primeros avances de la CGN. Esto hizo que el Contador General de la Nación expidiera la Resolución 400 del 2000 con el fin de “ajustar la regulación contable a la realidad de las entidades públicas, a los propósitos del Sistema Nacional de Contabilidad Pública y a las necesidades de los diferentes usuarios de la contabilidad pública” (CGN, 2017b, p. 31). Así entonces, con esta Resolución se adoptó un nuevo PGCP³⁸.

Más adelante, en el 2004, la CGN inició un proceso de armonización con las tendencias regulatorias internacionales en materia de contabilidad pública, particularmente con las NICSP emitidas por el IPSASB hasta ese entonces. Según la CGN (2017b), este proceso tuvo como propósito identificar “las diferencias entre los criterios de reconocimiento, medición y revelación de los hechos económicos incluidos en la regulación nacional y la regulación internacional” (p. 31) y, a partir de allí, incorporar en la regulación local aquellos criterios “que resultaron pertinentes desde lo técnico y aplicables al contexto colombiano” (p. 31).

³⁵ El Decreto 86 de 1995 estableció su estructura orgánica.

³⁶ El PGCP tuvo una estructura conformada por el Marco Conceptual de la Contabilidad Pública y el modelo instrumental que, a su vez, estuvo integrado por el Catálogo General de Cuentas y el Manual de Procedimientos (Pulgarín y Cano, 2000; 2001).

³⁷ El SNCP es “el conjunto de políticas, principios, normas y procedimientos técnicos de contabilidad, estructurados lógicamente que, al interactuar con las operaciones, recursos y actividades desarrolladas por los entes públicos, generan la información necesaria para la toma de decisiones y para el ejercicio del control interno y externo de la administración pública” (CGN, 2017, p. 10). Este se compone, entre otros, del ente normalizador y regulador (es decir, la CGN), el régimen de contabilidad emitido por el regulador, los sistemas electrónicos o manuales para la construcción y conservación de la contabilidad, los contadores, las entidades contables públicas, el sistema documental contable, la información contable pública y los usuarios.

³⁸ Al igual que el anterior, este PGCP adoptado mediante la Resolución 400 del 2000, se compuso del Marco Conceptual y del Modelo Instrumental. Este último comprendió el Manual de Procedimientos y el Catálogo General de Cuentas.

Como resultado de lo anterior, el Contador General de la Nación expidió las resoluciones 354, 355 y 356 de 2007, mediante las cuales se adoptaron el Régimen de Contabilidad Pública (RCP), un nuevo PGCP y el Manual de Procedimientos, respectivamente. En ese orden, en el marco del SNCP se ubicó el RCP, el cual, a su vez, integró el PGCP que estableció una regulación contable pública de tipo general y el Manual de Procedimientos que estableció una regulación contable pública de tipo específico³⁹.

Posteriormente, la expedición de la Ley 1314 de 2009, mediante la cual se regularon las normas de contabilidad y aseguramiento para el sector privado, obligó una coordinación institucional entre el MHCP, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y la CGN a fin de garantizar que las normas de contabilidad de quienes participen en un mismo sector sean homogéneas, consistentes y comparables. Lo anterior, reconociendo las facultades legales de la CGN en materia de contabilidad pública.

Esto hizo que la CGN emprendiera el proyecto “Estudio, actualización y armonización del Régimen de Contabilidad Pública con estándares internacionales de contabilidad”. El proyecto tuvo como objetivo actualizar nuevamente la regulación contable, pero, esta vez, con las NICSP expedidas después del año 2006, e incorporar los criterios de las NIIF en el caso de las empresas estatales. Con ello, se realizaron, por parte de la CGN, estudios para caracterizar el sector público colombiano y la regulación contable pública en el contexto internacional, así como análisis comparados entre la regulación nacional e internacional y análisis de impactos sobre las entidades públicas, los usuarios de la información y los procesos y productos de la entidad (CGN, 2017b).

Es así como el Contador General de la Nación terminó reestructurando su RCP a partir de una política de regulación contable pública diseñada sobre cuatro marcos normativos⁴⁰ actualmente vigentes. En el contexto del SNCP, el nuevo RCP está conformado por lo siguiente:

- el Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública (RTMRCP),
- el Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público;
- el Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público;
- el Marco Normativo para Entidades de Gobierno (MNEG);
- el Marco Normativo para Entidades en Liquidación, adoptado con la Resolución 461 de 2017;
- la Regulación del proceso contable y del sistema documental contable y
- los Procedimientos transversales.

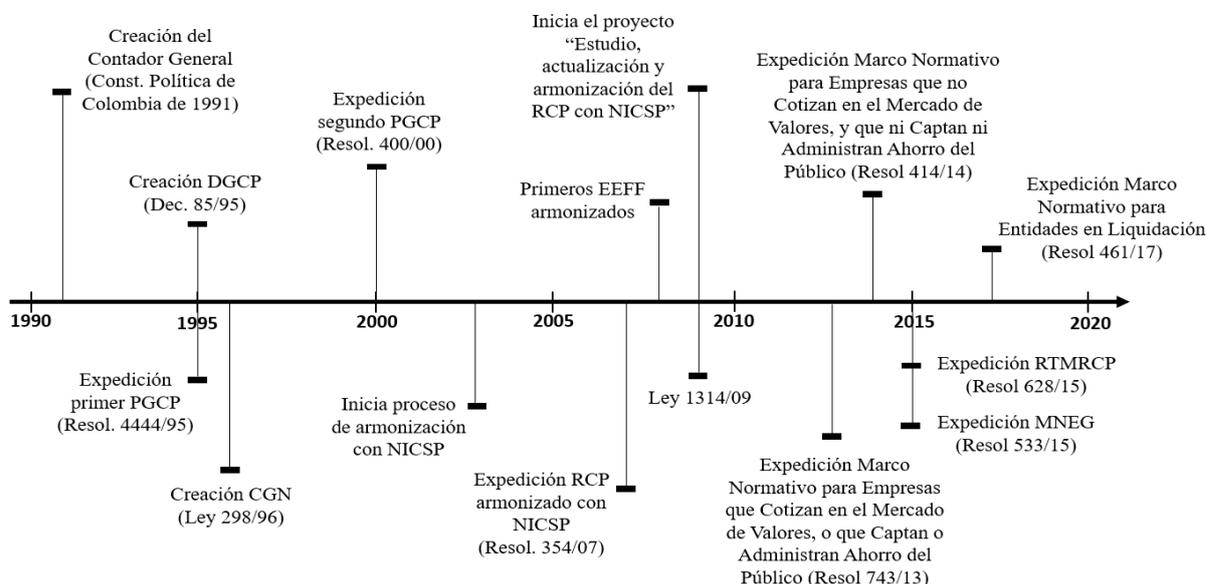
Cada marco normativo toma como referencia lo establecido en el RTMRCP y, a su vez, considera los criterios de la regulación internacional en materia contable. El Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público se construye a partir de las NIIF que han sido incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano. El Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público es un desarrollo propio de la CGN, pero toma como referente las NIIF que han sido incorporadas al ordenamiento jurídico colombiano. El Marco Normativo para Entidades de Gobierno es un desarrollo propio de la CGN, pero toma como referente las NICSP. Por último, el Marco Normativo para Entidades

³⁹ El PGCP de la Resolución 355 de 2007 no presentaba el mismo nivel de importancia que los planes anteriores, pues en ese momento se constituyó como una parte del RCP. Además, el PGCP se integró de un Marco Conceptual y de la Estructura y las descripciones de las clases (activos, pasivos, patrimonio, ingresos, gastos, costo y cuentas de orden). Por su parte, el Manual de Procedimientos de la Resolución 356 de 2007 se conformó por el Catálogo General de Cuentas, los Procedimientos y los Instructivos contables.

⁴⁰ Esto implicó, a su vez, derogar el PGCP y el Manual de Procedimientos, adoptados en el 2007.

en Liquidación es un desarrollo propio de la CGN. La gráfica 11 esquematiza la evolución de la regulación contable pública en Colombia.

Gráfica 11 - Evolución cronológica de la regulación contable pública en Colombia (1990 - 2020)⁴¹



Fuente: *elaboración propia con base en Gómez-Villegas y Montesinos. (2012)*

Un aspecto pendiente del proceso de reforma contable pública en Colombia es la manera en que la información financiera producida bajo los criterios de las NICSP converge con otro tipo de información como la presupuestal, las estadísticas para las finanzas públicas y las cuentas nacionales. Este es un reto que desde la literatura académica se ha venido señalando desde hace algunos años (Brusca et al., 2016) y que Colombia está enfrentando actualmente mediante el establecimiento de una propuesta de reingeniería a la Gestión de las Finanzas Públicas, la cual ha sido formulada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y estructurada en la Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública, contenida en el Conpes 4008 de 2020.

En todo caso, Colombia se constituye en la actualidad como uno de los países pioneros y con los avances más significativos en la implementación de una regulación convergente con las NICSP en América Latina (Brusca et al., 2016; Gómez-Villegas, Brusca y Bergmann, 2020). Este carácter pionero lo comparte con Perú, Costa Rica, Brasil, Chile y Ecuador. No obstante, Perú se encuentra actualmente revaluando su proceso a partir de la instauración de una fase de depuración y sinceramiento contable, y reformulando una nueva adopción plena de NICSP. Costa Rica y Brasil han visto retrasado su proceso de implementación de las NICSP y Chile, según el IFAC y CIPFA (2021), ha completado su implementación de NICSP desde 2015, pero solo en el ámbito del Gobierno nacional, las municipales iniciaron el proceso desde 2020. El resto de los países de la región se encuentran en etapas iniciales del proceso de implementación.

Finalmente, cabe destacar que, entre los estímulos más significativos del proceso de reforma contable pública en Colombia, se encuentran los programas de modernización de la administración pública en el contexto de la NGP, los cuales han venido siendo liderados bajo la influencia determinante de

⁴¹ Estados Financieros (EEFF)

organismos multilaterales e internacionales (Benito et al., 2007; Brusca et al., 2016; Ramos y Gómez-Villegas, 2020; Gómez-Villegas et al, 2020; Rincón y Gómez-Villegas, 2020). También se destacan las presiones para pertenecer a la OCDE mediante la adopción de buenas prácticas internacionales (Ramos y Gómez-Villegas, 2020).

4.6. Conclusiones

La financiarización consiste en la expansión y profundización de las actividades y los beneficios financieros en las economías. Es un cambio de régimen de acumulación que se vincula con una profunda transformación de la economía y la sociedad, en la cual las ganancias se logran principalmente mediante canales financieros y en contraposición a la realización de actividades comerciales o de producción. Esto se da en una época marcada por un fuerte impulso de la globalización y la implementación de políticas económicas neoliberales basadas en la liberalización financiera y la desregulación de los mercados. No obstante, la financiarización también se puede definir a partir de cinco tendencias, a saber: i) un crecimiento en la importancia de los mercados financieros y, con este, un incremento en el poder de las élites financieras y de la clase rentista; ii) una inmersión cada vez mayor por parte de las empresas no financieras en el sector financiero; iii) una orientación por parte de las empresas hacia la generación de valor para el accionista; iv) mayores innovaciones financieras y vi) objetivos de bajas tasas de inflación (Fasianos, et al., 2018).

En este contexto, la contabilidad se ha visto condicionada a incorporar, como propias, las necesidades de información de los actores financieros y, con ello, a incluir, entre sus prácticas, formas de representación e instrumentos específicos de las finanzas, en beneficio de dichos actores financieros. Esto ha ocasionado que la contabilidad haya sido empleada como una tecnología (Miller, 1994) a efectos de facilitar un conjunto particular de representaciones discursivas encaminadas a impulsar y reproducir la financiarización en los contextos en donde esta participa. Así entonces, no solo la contabilidad se ha visto impactada por la financiarización, sino que, también, la contabilidad ha contribuido activamente en la reproducción de la financiarización.

La información contable que produce el sector público tampoco ha sido ajena a las transformaciones que ha ocasionado la financiarización. La NGP motivó la necesidad de reformar el aparato administrativo estatal, permitiendo no solo la participación de entes privados en la provisión de bienes y servicios públicos (como las pensiones), sino también la incorporación de las prácticas del sector privado a fin de proporcionar una mayor eficiencia a través de los procesos del mercado. En este escenario, la armonización de la contabilidad del sector público a nivel internacional tomó como principal referente las NICSP (que son en gran parte una copia de las NIIF, pero con algunos ajustes menores y ciertas particularidades), lo cual ha representado la incorporación al aparato estatal de valores y expectativas ajenas a la ética pública que consolidan comportamientos rentistas, junto con mecanismos de incentivos individualistas (Gómez-Villegas, 2013).

En materia pensional, las NICSP han adoptado una visión en la que estas obligaciones, en lugar de ser entendidas como un proceso de protección social, colectivo y de derechos, pasaron a ser entendidas como un proceso de remuneración definida vinculado al momento en que el trabajador presta sus servicios, y reconocidas como gasto a partir de la medición actuarial de futuras salidas de flujos de efectivo (Glaum, 2009; Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; 2018; 2018b). Es un proceso de remuneración diferida en la medida en que los trabajadores sacrifican sus ingresos actuales a cambio de que la entidad, que pasa a funcionar ahora como fondo de pensiones, acumule e invierta los recursos acumulados en

nombre del trabajador con el fin de materializar el valor de una pensión en el futuro. Es decir, la pensión pasa a convertirse en una especie de colocación financiera a nivel individual.

Con todo esto, se origina una relación problemática en donde se empiezan a desdibujar las actividades de beneficio público a cargo del aparato estatal, particularmente aquellas relacionadas con el manejo pensional. La reciente transformación en la regulación contable de las obligaciones pensionales tiende a difuminar la frontera entre pensiones como derecho y las pensiones como inversión. Es una forma financiarizada de representar las obligaciones pensionales, estrechamente vinculada con mecanismos de mercado y que le apunta a la mercantilización de los derechos de los ciudadanos. Un propósito contrario a la finalidad de los Estados que, además, supone la inclusión de pasivos importantes en el balance de las entidades del sector público, con repercusiones en las cifras del déficit y la deuda, alterando la sostenibilidad fiscal, el riesgo crediticio, y con posibles consecuencias inesperadas para la confianza pública (Biondi y Boisseau-Sierra, 2018b).

Así las cosas, hacer evidente la intencionalidad que existe detrás de los cambios y la evolución de la regulación contable pública en materia pensional facilita comprender el porqué del establecimiento de ciertas herramientas e instrumentos para la representación contable de este tipo de hechos económicos. Por lo anterior, el próximo capítulo profundizará en la transformación que ha tenido el tratamiento contable de las obligaciones pensionales en el contexto colombiano; un tema que también ha resultado de gran interés y evaluación por parte de actores financieros internacionales. Lo anterior, destacando los efectos financieros que esta transformación ha ocasionado en la situación financiera y patrimonial de una entidad clave para el funcionamiento del sistema pensional público: la UGPP.

5. REGULACIÓN CONTABLE PÚBLICA DE LAS PENSIONES EN COLOMBIA

5.1. Introducción

La financiarización ha impactado la administración del aparato estatal desde distintos ámbitos. Los sistemas de protección social se han transformado al entregar parte de los recursos pensionales a la intermediación de los mercados financieros e intereses de los actores financieros. Así mismo, se configuró un escenario de armonización contable internacional en el que se ha legitimado una forma de representación de la gestión organizacional funcional a los intereses del capital financiero, de tal forma que, en materia de contabilidad pública, se han reproducido los temas asociados a la protección pública de la vejez desde una óptica financiarizada y desde un nuevo entendimiento que va en contra de los propósitos del Estado.

El presente capítulo tiene como objetivo presentar las transformaciones que la regulación contable pública ha tenido en materia pensional en Colombia y sus efectos en la situación financiera de la UGPP. Para responder a este objetivo, la metodología adoptada parte de un análisis histórico, hermenéutico y sistemático de los tratamientos contables en materia pensional desde la creación de la figura del contador general de la nación en relación con los temas pensionales. Para el análisis, se elaboraron algunas medidas discretas de financiarización, de acuerdo con lo propuesto por Krippner (2005), tomando como fuente de información los informes financieros y de gestión del nivel nacional y de la UGPP. Esta última como estudio de caso (Yin, 2009).

Para efectos de lo anterior, el capítulo se divide en seis secciones incluyendo esta introducción. El segundo apartado profundiza en el diseño metodológico de este capítulo. El tercer apartado presenta la evolución histórica en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales a lo largo del periodo moderno de la contabilidad pública en Colombia. El cuarto apartado detalla la transformación en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la UGPP. El quinto apartado presenta los efectos que ha tenido esta transformación en la situación financiera de la UGPP y, finalmente, el sexto apartado presenta las principales conclusiones del capítulo.

5.2. Diseño metodológico

Para analizar las transformaciones en la regulación contable pública en materia pensional, se emplea la estrategia del estudio de caso. Según Yin (2009), el estudio de caso tiene como propósito examinar en profundidad un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto y, a su vez, hacerle frente a una situación técnicamente distintiva en la que se presentan distintas variables de interés. Según Ryan, Scapens y Theobald (2002), esto ofrece la posibilidad de entender la naturaleza de la representación contable en su contexto socioeconómico, desenredando tanto su dimensión técnica (técnicas y procedimientos) como su dimensión conceptual (estándares, modelos). El estudio de caso es consistente con los propósitos de esta investigación toda vez que provee múltiples fuentes de evidencia e información a efectos de converger en forma de triangulación (Yin, 2009).

El estudio de caso empleado en esta investigación es la UGPP, la cual, como se indicó en el tercer capítulo, presenta entre sus principales propósitos la administración de los derechos pensionales, ya reconocidos y por reconocer, de los trabajadores estatales afiliados a cajas, fondos o entidades del sector público liquidados. En materia contable, la UGPP se ha visto impactada, desde su entrada en operación en 2010, por la aplicación de la regulación contable en materia pensional, lo que la convierte un caso ejemplar para el propósito de esta investigación. La Unidad ha venido reconociendo en los últimos años el rubro contable pensional más alto entre las entidades que conforman el sector público colombiano.

La estrategia del estudio de la UGPP se extiende a lo largo del presente capítulo y se complementa en el siguiente capítulo de esta investigación. En este capítulo, se abordan empíricamente los datos contables del nivel nacional y de la UGPP a fin de profundizar la trayectoria concreta y la evolución de la regulación contable de este tipo de beneficios, señalando las implicaciones que esta trayectoria ha causado en el comportamiento financiero y patrimonial del sector público y de la UGPP. El siguiente capítulo empírico presenta, desde una perspectiva cualitativa, análisis de las percepciones de los agentes clave involucrados en el proceso de transformación contable de las obligaciones pensionales del sector público colombiano y de la UGPP, a fin de triangular la información y cumplir con el propósito general de la investigación.

El presente capítulo parte de un análisis histórico, hermenéutico y sistemático de los tratamientos contables en materia pensional desde la creación de la figura del contador general de la nación. El análisis histórico se refiere al análisis de cómo han cambiado con el tiempo las formas en que se han comunicado los tratamientos contables del sector público en materia pensional (Carnegie y Napier, 2017). El análisis hermenéutico se basa en la tradición interpretativa de la contabilidad que comprende los significados que emergen del contexto y de la información que se obtiene de los procesos contables (Irausquín y Caridad, 2012). Así entonces, a partir de procesos de asimilación y organización, se apropia la comprensión de la transformación en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales, para luego subjetivizar dicha comprensión mediante procesos de sistematización y comunicación (Chabrak, 2005).

El método empleado para el tratamiento de los datos es la elaboración de medidas discretas de financierización o ratios financieros (Krippner, 2005), a efectos de determinar en qué medida la representación contable de la UGPP se ha visto financierizada. De acuerdo con Krippner (2005), este tipo de métodos parten de una visión más centrada en los niveles de acumulación y se concentran, particularmente, en la forma como se genera la rentabilidad y en los cambios de comportamiento que esta experimenta. En el caso del sector público, se toman estos métodos con el propósito de analizar cómo los actores financieros capturan rentas del sector público y cómo esto afecta la situación financiera y patrimonial de las entidades públicas.

Los datos para la elaboración de las medidas discretas de financierización han sido obtenidos de los Estados Financieros del Nivel Nacional (obtenidos de la página web de la CGN, en los enlaces de Balances Generales de la Nación) y de los documentos de políticas contables e informes financieros y de gestión de la UGPP (obtenidos de la página web de la UGPP). Estos datos fueron indexados a 2022 a partir del Índice de Precios al Consumidor (IPC) publicado en la página web del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

5.3. Tratamiento contable de las obligaciones pensionales de las entidades de gobierno en Colombia

El tema pensional ha venido siendo abordado en la regulación contable en Colombia poco tiempo después de la creación de la figura del contador general de la nación. La Tabla 10 sintetiza la historia de la regulación contable en materia pensional, para las entidades de gobierno, desde la expedición del primer PGCP en Colombia hasta la incorporación de los criterios de las NICSP. Como allí se observa, cada una de las regulaciones expedidas en materia de contabilidad pública (bien sea PCGA o RCP), ha requerido un desarrollo normativo específico adicional (instructivos o procedimientos) para el tema de las obligaciones pensionales.

Tabla 10 - Instrumentos normativos para la regulación contable de las pensiones de las entidades de gobierno

<i>Regulación</i>	<i>Norma general</i>	<i>Norma instrumental</i>
PGCP (1995)	Normas técnicas relativas a los pasivos - Pasivos estimados	Circular externa 024 de 1998 - Instrucciones relacionadas con la estimación y registro de los pasivos pensionales.
		Instructivo 008 de 1998 - Instrucciones relacionadas con la estimación y registro de los pasivos pensionales.
PGCP (2000)	Normas técnicas relativas a los pasivos - Pasivos estimados	Resolución 400 del 2000 - 2. Modelo Instrumental (Manual de Procedimientos) - Procedimientos relativos a las normas técnicas de contabilidad pública - 2.5. Instrucciones para el reconocimiento y registro de los pasivos pensionales.
RCP (2007)	Normas técnicas relativas a los pasivos - Pasivos estimados	Resolución 356 de 2007 - Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional, de la reserva financiera que lo sustenta y de los gastos relacionados.
		- Resolución 633 de 2014 - Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional y de los recursos que lo financian, en las entidades responsables del pasivo pensional. - Resolución 634 de 2014 - Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con los fondos de reserva de pensiones. - Resolución 635 de 2014 - Procedimiento contable para la revelación de los hechos económicos relacionados con la gestión de pensiones de la UGPP y para el reconocimiento y revelación de algunos hechos de entidades que tienen a cargo la responsabilidad pensional.
RCP - MNEG (2015)	Pasivos - Norma de beneficios a los empleados (Beneficios posempleo)	Resolución 320 de 2019 - Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian.
	Otras Normas - Norma de recursos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrados por Colpensiones ⁴²	N/A

Fuente: *elaboración propia*

En el marco del primer PGCP, el contador general de la nación emitió la Circular externa 024 de 1998 y el Instructivo 008 de 1998 a fin de impartir instrucciones relacionadas con la estimación y registro de los pasivos pensionales.

La Circular 024 de 1998 obligó el reconocimiento y la medición de los pasivos pensionales para todas aquellas entidades del sector público, empleadoras o administradoras del RPM, que tenían a su cargo el pago de pensiones. El valor del pasivo pensional se debía estimar a partir del valor presente de todas

⁴² El tratamiento contable de Colpensiones se excluye del análisis toda vez que, según las NICSP, se considera como un beneficio social, en lugar de un beneficio a los empleados.

las mesadas futuras que la entidad debía realizar a favor de personas que tuvieran, o fueran a adquirir, este derecho de conformidad con las normas legales o contractuales de la época. Era una metodología de estimación establecida por el Gobierno nacional. No obstante, se permitió amortizar el reconocimiento del cálculo actuarial por concepto de pensiones de forma anual y sistemática durante un periodo de máximo 30 años contados desde 1994. De esta forma, a 31 de diciembre del 2024 se debía tener reconocido el 100% del pasivo.

El Instructivo 008 de 1998, por su parte, tuvo como propósito i) presentar un marco legal y conceptual del sistema general de pensiones colombiano, ii) formular ejemplos sobre la amortización del cálculo actuarial y iii) y definir y desarrollar los registros y cuentas contables a efectos del tratamiento contable asociado al pasivo pensional. Además, para efectos del reporte y la presentación de la información, el instructivo realizó una distinción entre las cuentas que debían emplear las entidades empleadoras y aquellas que debían utilizar las administradoras del RPM. No obstante, el tratamiento contable para ambos tipos de entidades era el mismo.

Luego, con la Resolución 400 del 2000, la CGN incorporó lo señalado en la Circular y en el Instructivo, como parte de los procedimientos relativos a las normas técnicas de contabilidad pública que integraron el Manual de Procedimientos del nuevo PGCP. En consecuencia, los criterios contables para los pasivos pensionales continuaron siendo los mismos a los definidos años atrás.

Más adelante, en el marco del RCP de 2007, se expidió la Resolución 356 de 2007 mediante la cual se adoptó el Manual de Procedimientos que incluyó el “Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional, de la reserva financiera que lo sustenta y de los gastos relacionados”. En este Procedimiento se definieron tratamientos contables diferenciados para las obligaciones pensionales a cargo de las “entidades empleadoras” y los “fondos de reserva”.

Las “entidades empleadoras” fueron caracterizadas como aquellas que, con anterioridad a la expedición de la Ley 100 de 1993, asumían el reconocimiento y pago de las pensiones de sus empleados, así como aquellas que, por excepción, continuaron asumiendo dicho reconocimiento y pago con posterioridad a esta Ley. (CGN, 2007). En estos casos, el tratamiento contable definido fue esencialmente el mismo que venían aplicando las entidades públicas hasta ese entonces. Es decir, las “entidades empleadoras” debían amortizar el cálculo actuarial por concepto de pensiones a fin de reconocerlo, en su totalidad, a más tardar el 31 de diciembre de 2024. Adicionalmente, este Procedimiento, por primera vez, obligó a las “entidades empleadoras” a reconocer una reserva financiera como parte de sus activos. La reserva financiera fue definida como “el conjunto de activos que han sido destinados por la entidad contable pública, en atención a las disposiciones legales vigentes o por iniciativa propia, para atender las obligaciones pensionales” (CGN, 2007). Estos activos fueron reconocidos al valor en libros que traían de su anterior clasificación.

Por su parte, los “fondos de reserva” fueron aquellos conformados por los recursos del sistema general de pensiones provenientes de las cotizaciones de los afiliados y aportes de los empleadores al RPM; recursos que, de conformidad con la Ley 100 de 1993, no pertenecen a las entidades administradoras, ni a la nación⁴³. En estos casos, el Procedimiento definió que el cálculo actuarial proyectado entre el año 1 y 10 debía reconocerse como pasivo estimado con efecto nulo⁴⁴ en la situación financiera del

⁴³ Entre estos fondos se encontraban, por ejemplo, el ISS, Caprecom, Pensiones de Antioquia, Fonprecon, Cajanal, Casur, Cremil, Fomag y la Universidad Nacional.

⁴⁴ El cálculo actuarial para el periodo proyectado de los siguientes 10 años se reconoce y revela como una provisión para pensionales (pasivo estimado) afectando una cuenta del pasivo de naturaleza débito y al tiempo una cuenta del mismo pasivo de naturaleza crédito, lo cual hace que no exista impacto en la situación financiera del fondo (efecto nulo).

fondo y que el cálculo actuarial proyectado del año 11 en adelante debía revelarse en cuentas de orden. Sin embargo, en relación con el cálculo actuarial proyectado entre el año 1 y 10, el procedimiento agregó que dicho pasivo estimado se debía amortizar anualmente por el valor del pasivo corriente del año siguiente, lo cual implicó que, en definitiva, solo se permitiera el reconocimiento de las obligaciones pensionales exigibles en un periodo no mayor a un año. Por otra parte, el Procedimiento no exigió el reconocimiento de una reserva financiera para estos fondos.

Posteriormente, en el año 2014, la CGN encontró pertinente desarrollar procedimientos independientes según las características de los entes públicos con funciones pensionales. En ese sentido, se derogó el procedimiento mencionado anteriormente y, en su lugar, se expidieron, mediante las resoluciones 633, 634 y 635 de 2014, el “Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional y de los recursos que lo financian, en las entidades responsables del pasivo pensional”, el “Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con los fondos de reservas de pensiones” y el “Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con la gestión de pensiones de la UGPP”, respectivamente.

El primer Procedimiento estaba dirigido a aquellas entidades que previamente se habían denominado empleadoras, pero que ahora se incluyen en la categoría de “entidades responsables del pasivo pensional”. En este caso, se dio continuidad al tratamiento contable de las obligaciones pensionales que venía aplicándose previamente, pero se postergó, en 5 años, el plazo máximo para reconocer la totalidad del cálculo actuarial, es decir, el plazo máximo quedó para el 31 de diciembre de 2029. No obstante, allí se indicó que “los plazos para amortizar el cálculo actuarial se tendrán como referencia hasta tanto entre en vigencia el periodo de aplicación de los marcos normativos expedidos por la Contaduría General de la Nación en convergencia con las NIIF y NICSP” (CGN, 2014, p. 4).

El segundo Procedimiento, fue dirigido a los “fondos de reserva”, caracterizados por contar con la función de reconocer y pagar las pensiones y otras prestaciones económicas a quienes tenían la calidad de afiliados o beneficiarios del RPM o de los regímenes exceptuados, y cuyos recursos provenían de cotizaciones, bonos pensionales, y aportes estatales y cuotas partes de pensiones, entre otros⁴⁵. Este Procedimiento exigió el reconocimiento como pasivo solo de las obligaciones exigibles, como la nómina de pensiones, por el valor de la obligación de pago y sin necesidad de estimar un valor presente. Por tanto, se obligó el retiro de los valores amortizados correspondientes al periodo siguiente, así como la revelación de la totalidad del cálculo actuarial fuera del balance (es decir, en cuentas de orden).

El tercer Procedimiento fue dirigido, de manera específica, a los hechos económicos de la UGPP que, para entonces, llevaba pocos años operando en el esquema institucional de las pensiones del país. En este Procedimiento, se le exigió a la UGPP llevar la contabilidad de todas sus operaciones, como ente gestor, fuera de balance (en cuentas de orden), con independencia de la proyección de los años del cálculo actuarial. De esta forma, la UGPP, como ente gestor, ya no tendría que reconocer y revelar, como pasivo estimado con efecto nulo⁴⁶, el cálculo actuarial proyectado entre el año 1 y 10, ni separar dicha estimación de lo proyectado del año 11 en adelante.

En relación con los recursos destinados para atender las obligaciones pensionales, el Procedimiento destinado para las “entidades responsables del pasivo pensional” exigió el reconocimiento de este tipo

⁴⁵ En esta oportunidad, fueron considerados como fondos de reserva los fondos administrados por Colpensiones y entidades como Cremil, Casur, Fonprecon, Fomag, etc.

⁴⁶ El cálculo actuarial para el periodo proyectado de los siguientes 10 años se reconoce y revela como una provisión para pensionales (pasivo estimado) afectando una cuenta del pasivo de naturaleza débito y al tiempo una cuenta del mismo pasivo de naturaleza crédito, haciendo que no exista impacto en la situación financiera del fondo (efecto nulo).

de recursos bajo la categoría de reserva financiera, tal y como venía ocurriendo previamente para las entidades empleadoras. Sin embargo, este lineamiento no fue exigido en el Procedimiento de los “fondos de reserva”, ni en el Procedimiento de la UGPP.

Por último, con la incorporación del MNEG al RCP, mediante la Resolución 533 de 2015, fueron derogadas las resoluciones 633, 634 y 635 de 2014 y, a su vez, entró en aplicación la Norma de beneficios a los empleados del MNEG. Esta Norma incorporó en la regulación contable pública los criterios establecidos en la NICSP 25 sobre Beneficios a los empleados (vigente en ese entonces). Desde entonces, la Norma de beneficios a los empleados del MNEG ha tenido distintas actualizaciones a fin de hacerla más consistente con las características propias del sector público colombiano y con los criterios establecidos en la NICSP 39 sobre Beneficios a los empleados (que reemplazó a la NICSP 25 a partir del 2018). La Norma de beneficios a los empleados es aplicable para todas las entidades pertenecientes al MNEG, entre las cuales se encuentran las anteriormente denominadas “entidades responsables del pasivo pensional” y los “fondos de reserva”, con excepción de Colpensiones.

Lo relacionado con Colpensiones quedó bajo el alcance de la Norma de recursos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrados por Colpensiones del MNEG, la cual no exigió el reconocimiento de los cálculos actuariales de esta entidad en su situación financiera. El tratamiento contable de Colpensiones se derivó de lo que las NICSP consideran como un beneficio social, en lugar de un beneficio a los empleados. Un beneficio social es una transferencia en efectivo proporcionada a individuos u hogares específicos que cumplen ciertos criterios de elegibilidad para reducir el efecto de riesgos sociales y para abordar necesidades de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, se reconoce una obligación por el próximo pago del beneficio, una vez se cumplan todos los criterios de elegibilidad.

La Tabla 11 presenta un comparativo de las principales definiciones de la Norma de beneficios a los empleados del MNEG, vigente al cierre del 2022, y de la NICSP 39 (versión en español 2022).

Tabla 11 - Comparativo entre la Norma de beneficios a los empleados del MNEG y la NICSP 39

<i>Criterio</i>	<i>NICSP 30</i>	<i>MNEG</i>
Beneficios posempleo	Beneficios a los empleados (diferentes de las indemnizaciones por cese y beneficios a los empleados a corto plazo) que se pagan después de completar su periodo de empleo.	Aquellos beneficios, distintos de los de terminación del vínculo laboral, que se paguen después de completar el periodo de empleo.
Medición de la obligación por beneficios definidos	Valor presente, sin deducir los activos del plan, de los pagos futuros esperados que son necesarios para liquidar la obligación resultante de los servicios prestados por los empleados en el periodo presente y en los anteriores.	Valor presente, sin deducir los activos del plan de activos para beneficios posempleo, de los pagos futuros esperados que serán necesarios para liquidar las obligaciones derivadas de los servicios prestados por los empleados en el periodo presente y en los anteriores
Costo de servicio	Comprende a) el costo de los servicios presentes que es el incremento en el valor presente de una obligación por beneficios definidos, que procede de servicios prestados por los empleados en el periodo presente; b) costo de servicios	- El costo del servicio presente es el incremento en el valor presente del pasivo por beneficios posempleo que procede de servicios prestados por los empleados durante el periodo. - El costo del servicio pasado es el

	<p>pasados que el cambio en el valor presente de la obligación por beneficios definidos por servicios prestados por los empleados en periodos anteriores, procedentes de una modificación (...) del plan o una reducción (...); y c) las ganancias o pérdidas en el momento de la liquidación.</p>	<p>cambio en el valor presente del pasivo por beneficios posempleo por servicios prestados por los empleados en periodos anteriores, el cual se origina en una modificación a las condiciones de los beneficios otorgados a estos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las ganancias o pérdidas por la liquidación final de beneficios posempleo son aquellas que surgen cuando se liquida completamente la obligación por dichos beneficios.
<p>Interés neto del pasivo (activo) por beneficios definidos neto</p>	<p>Es el cambio durante el periodo en el pasivo (activo) por beneficios definidos neto que surge del paso del tiempo.</p>	<p>No existe desarrollo al respecto.</p>
<p>Nuevas mediciones del pasivo (activo) por beneficios definidos neto</p>	<p>Comprenden a) ganancias y pérdidas actuariales que corresponden a cambios en el valor presente de la obligación por beneficios definidos resultantes de los ajustes por experiencia (los efectos de las diferencias entre las suposiciones actuariales previas y los sucesos efectivamente ocurridos en el plan), y los efectos de cambios en las suposiciones actuariales; b) el rendimiento de los activos del plan (interés, dividendos u otras distribuciones similares que provienen de los activos del plan, junto con las ganancias o pérdidas realizadas y no realizadas en los activos del plan, menos los costos de gestión de los activos del plan y cualesquiera impuestos por pagar por el plan en sí mismo, distintos de los impuestos incluidos en las suposiciones actuariales utilizados para medir el valor presente de la obligación por beneficios definidos), excluyendo los importes incluidos en el interés neto sobre el pasivo (activo) por beneficios definidos neto; y c) los cambios en el efecto del techo del activo, excluyendo los importes incluidos en el interés neto sobre el pasivo (activo) por beneficios definidos neto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Las ganancias o pérdidas actuariales son cambios en el valor presente del pasivo por beneficios posempleo que proceden de los ajustes por nueva información y los efectos de los cambios en las suposiciones actuariales. - Las ganancias o pérdidas del plan de activos para beneficios posempleo corresponden a aquellas, realizadas o no realizadas, que generan los activos del plan durante el periodo (tales como intereses, dividendos, arrendamientos y ganancias o pérdidas por la venta o medición de los activos), menos los costos de gestión del plan de activos y los impuestos que se generen con cargo a estos recursos. - No existe desarrollo sobre el techo del activo.
<p>Activos del plan</p>	<p>Comprenden a) activos poseídos por un fondo de beneficios a largo plazo para los empleados y b) las pólizas de seguro que cumplen los requisitos.</p>	<p>Recursos que se destinan exclusivamente al pago del pasivo por dichos beneficios, incluidos los ingresos que estos produzcan y los recursos que se obtengan</p>

		producto de su realización.
--	--	-----------------------------

Fuente: *elaboración propia*

Con la Norma de beneficios a los empleados del MNEG se obligó, desde el 2018, el reconocimiento pleno como pasivo de los cálculos actuariales y se eliminó cualquier posibilidad de amortizar su reconocimiento como ocurría en los años anteriores. Sin embargo, dadas las diferencias en los tratamientos contables que se presentaban previamente entre las entidades con funciones pensionales, la Norma de beneficios a los empleados no fue suficiente para que las entidades reconocieran como pasivo todos los beneficios pensionales otorgados. En consecuencia, la CGN expidió la Resolución 320 de 2019, por la cual incorporó, en el MNEG, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian.

El nuevo Procedimiento aclaró, para todas las entidades de gobierno (con excepción de Colpensiones), la obligación de reconocer como pasivo las obligaciones pensionales a su cargo; además, desarrolló los registros contables específicos asociados a este tipo de hechos económicos. En particular, el Procedimiento detalló explícitamente cada una de las principales entidades que debían reconocer contablemente sus obligaciones pensionales, entre las cuales se encuentra la UGPP. Esto hizo que, para los años siguientes a la expedición del Procedimiento, los pasivos pensionales del nivel nacional continuaran incrementándose.

Gráfica 12 - Transformación del pasivo pensional del nivel nacional en Colombia (1998 - 2022)



Fuente: *elaboración propia*

La Gráfica 12 ilustra la forma en que el pasivo pensional ha venido reconociéndose desde 1998 en Colombia; así como la manera en que este reconocimiento se vio fuertemente acelerado a partir de 2018, momento en el cual se unificaron los criterios contables locales con los de las NICSP mediante la expedición del MNEG. Cabe destacar que, entre 2015 y 2017, se observa una caída en la tendencia de este reconocimiento, la cual obedece fundamentalmente al cumplimiento de lo señalado en la Resolución 364 de 2014 en torno al retiro por parte de las administradoras de los fondos de reservas de los pasivos por las obligaciones pensionales del año siguiente.

Por su parte, en relación con los activos destinados para atender el pasivo pensional, la Norma de beneficios a los empleados y el Procedimiento obligaron el reconocimiento de estos recursos bajo la categoría de “plan de activos para beneficios posempleo” a su valor de mercado. Esto contrasta con lo que ocurrió anteriormente en donde se exigía su reconocimiento por el valor en libros. La Gráfica 13 presenta el nivel de cobertura del pasivo pensional de nivel nacional en Colombia entre 1998 y 2022. Allí se observa la proporción en la cual el pasivo pensional se encuentra respaldado con activos (reserva financiera o plan de activos). Si bien presenta un comportamiento variable, se observa una tendencia en la cual el nivel de cobertura de los pasivos pensionales ha venido incrementando con el paso del tiempo.

Entre 1998 a 2007 el nivel de cobertura fue del 0%, puesto que, para ese entonces, no se destinaban activos para el pago de los pasivos pensionales. Este comportamiento cambió a partir del 2008, momento en el cual se obligó, con la Resolución 356 de 2007, el reconocimiento de una reserva financiera que hizo que los pasivos pensionales tuvieran un nivel promedio de cobertura del 1% hasta el 2014. Luego, entre 2015 y 2017, el nivel de cobertura incrementó hasta llegar al 5,6%. Lo anterior, debido a que los activos debían ser reconocidos de forma plena, mientras que los pasivos debían ser reconocidos de forma amortizada.

Gráfica 13 - Nivel de cobertura del pasivo pensional del nivel nacional (1998 - 2022)



Fuente: *elaboración propia*

Finalmente, con la entrada en aplicación del MNEG, este nivel de cobertura se vio disminuido a raíz del reconocimiento pleno del pasivo pensional. Sin embargo, el nivel ha venido ajustándose en la medida en que se expiden lineamientos u orientaciones adicionales, como el Procedimiento de la Resolución 320 de 2019, que aclaran las entidades que deben cumplir con este tratamiento y que desarrollan los criterios sobre el reconocimiento y medición de estos activos.

5.4. Tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la UGPP

La Ley 1151 de 2007 ordenó la creación de la UGPP, adscrita al MHCP, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Por su parte, el Decreto 5021 de 2009 estableció

su estructura y organización, así como las funciones de sus dependencias. Esto hizo que la entidad iniciara actividades el 6 de agosto de 2010. Desde su entrada en operación, la UGPP prepara estados financieros atendiendo la regulación expedida por parte de la CGN. Los primeros estados financieros, presentados al cierre del año 2010, aplicaron los postulados, principios y normas generales de contabilidad pública establecidos en las resoluciones 354, 355 y 356 de 2007 de la CGN. Según la Unidad, desde entonces, se han establecido políticas para el manejo de las cuentas contables, así como circulares para el registro de las operaciones (UGPP, 2010). La Tabla 12 presenta los lineamientos en materia pensional que la CGN ha expedido para el tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la UGPP junto con una síntesis del tratamiento contable exigido en cada caso.

Tabla 12 - Instrumentos normativos para la regulación contable de las obligaciones pensionales de la UGPP

<i>Regulación</i>	<i>Norma Gral.</i>	<i>Norma instrumental</i>	<i>Tratamiento contable</i>
RCP (2007)	Normas técnicas relativas a los pasivos - Pasivos estimados	Resolución 356 de 2007 - Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional, de la reserva financiera que lo sustenta y de los gastos relacionados.	<p><u>En relación con su rol como entidad empleadora</u> Se requiere la amortización del cálculo actuarial por concepto de pensiones, a fin de reconocerlo en su totalidad, a más tardar el 31 de diciembre de 2024. Además, se establece el reconocimiento como reserva financiera de los activos destinados para atender las obligaciones pensionales (al valor en libros).</p> <p><u>En relación con su rol (temporal) como fondo de pensiones</u> Todas las obligaciones pensionales derivadas de su rol como administradora de fondos de pensiones deben ser reconocidas como pasivo estimado (para cálculos actuariales proyectados entre el año 1 y 10) con efecto nulo⁴⁷ o reveladas en cuentas de orden (para cálculos actuariales proyectados del año 11 en adelante). Una vez reconocido el pasivo, por excepción de la CGN, no se exige la amortización correspondiente al próximo año. Tampoco se exige el reconocimiento de reserva financiera.</p>
		Resolución 633 de 2014 - Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional y de los recursos que lo financian, en las entidades responsables del pasivo pensional.	Se requiere la amortización del cálculo actuarial por concepto de pensiones a fin de reconocerlo, en su totalidad, a más tardar el 31 de diciembre de 2029. Además, se establece el reconocimiento como reserva financiera de los activos destinados para atender las obligaciones pensionales (al valor en libros).

⁴⁷ El cálculo actuarial para el periodo proyectado de los siguientes 10 años se reconoce y revela como una provisión para pensionales (pasivo estimado) afectando una cuenta del pasivo de naturaleza débito y al tiempo una cuenta del mismo pasivo de naturaleza crédito, haciendo que no exista impacto en la situación financiera del fondo (efecto nulo).

		Resolución 635 de 2014 - Procedimiento contable para la revelación de los hechos económicos relacionados con la gestión de pensiones de la UGPP y para el reconocimiento y revelación de algunos hechos de entidades que tienen a cargo la responsabilidad pensional.	Se requiere la revelación en cuentas de orden de todos los cálculos actuariales de las entidades o fondos de reserva a los que esta entidad haya sustituido en el reconocimiento de las obligaciones pensionales. Por otra parte, no se exige el reconocimiento de reserva financiera.
RCP - MNEG (2015)	Pasivos - Norma de beneficios a los empleados (Beneficios posempleo)	Resolución 320 de 2019 - Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian.	Se requiere el reconocimiento pleno de todos los cálculos actuariales de las entidades o fondos de reserva a los que esta entidad haya sustituido en el reconocimiento de las obligaciones pensionales. Por su parte, los activos destinados para financiar los pasivos pensionales se deben reconocer a su valor de mercado como plan de activos.

Fuente: *elaboración propia*

Entre el 2010 y el 2014, la CGN, en el contexto del RCP, señaló que la labor de la UGPP en relación con el pasivo pensional era como entidad empleadora y, a su vez, como agente (gestor de pensiones). El tratamiento contable derivado de su rol como entidad empleadora se encontraba definido en la regulación contable previamente expedida por parte de la CGN (Resolución 356 de 2007). No obstante, su rol como agente (gestor de pensiones) no se encontraba regulado y, por tanto, surgió la necesidad de desarrollar un procedimiento específico para regular contablemente las operaciones de dicha función⁴⁸.

En lo relacionado con su rol como entidad empleadora, la UGPP pasó de no reconocer pasivos pensionales en los años 2010, 2011 y 2012, toda vez que durante este periodo no recibió cálculos actuariales de entidades empleadoras liquidadas, a reconocer, de forma amortizada, las primeras obligaciones por las obligaciones pensionales recibidas en los años 2013 y 2014. Como se indicó en el anterior apartado, el Procedimiento de la Resolución 356 de 2007 estableció un reconocimiento diferido de las obligaciones pensionales con el cual la UGPP terminó reconociendo, al cierre del 2014, menos del 12% de los cálculos actuariales recibidos de entidades empleadoras liquidadas.

Mientras que se desarrollaba un procedimiento contable para su rol como agente (gestor de pensiones), la UGPP asumió el rol de administradora de fondos de reservas. No obstante, en relación con este tratamiento, dada su particularidad, la CGN, vía doctrina contable, exceptuó a la Unidad de reconocer el pasivo del año siguiente; tratamiento que debían observar todas las administradoras de los fondos de reserva. Esto implicó que todas las obligaciones pensionales derivadas de su rol como administradora de fondos de pensiones debían ser reconocidas y reveladas como un pasivo estimado en el caso de los

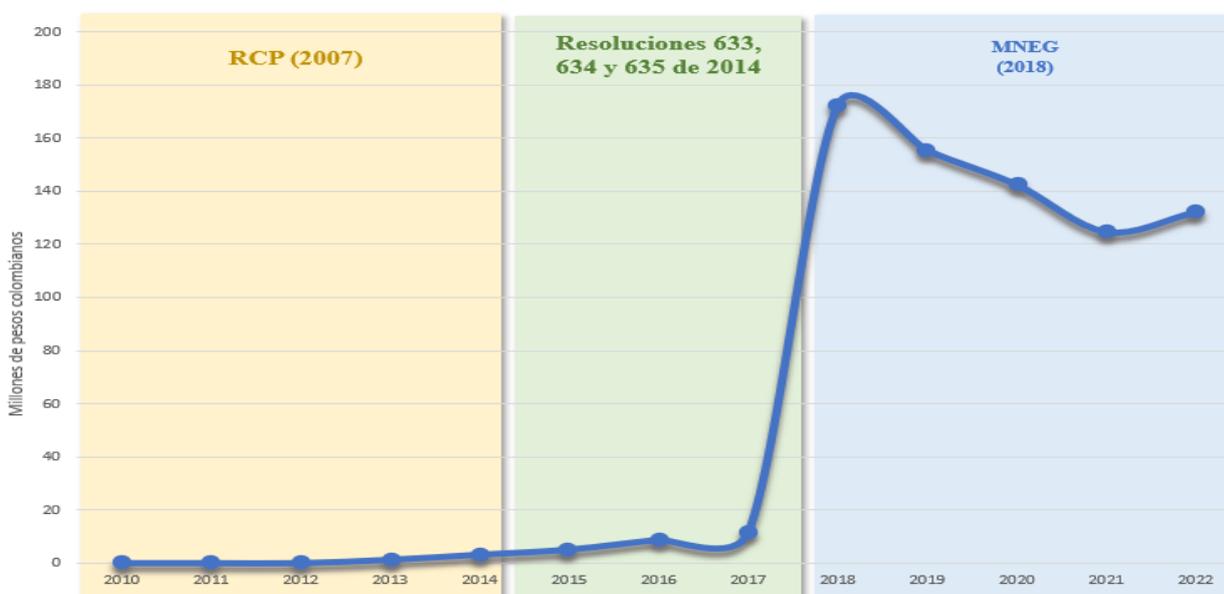
⁴⁸ El rol como entidad empleadora se derivó de aquellas obligaciones recibidas a la fecha de entidades empleadoras liquidadas, como Puertos de Colombia, Focine, Minercol, Inurbe, Carbocol, Caminos Vecinales, Audiovisuales, Inravisión, Adopstal, Incora, Caja Agraria, ISS empleador, Ministerio de Comunicaciones, INAT, INEA e Invias. El rol de agente (gestor de pensiones) se derivó de las obligaciones pensionales recibidas de la extinta Cajanal.

cálculos actuariales proyectados entre el año 1 y 10 (con efecto nulo)⁴⁹, y reveladas en cuentas de orden en el caso de los cálculos actuariales del año 11 en adelante.

Posteriormente, entre 2015 y 2017, producto de lo señalado en las resoluciones 633 y 635 de 2014, la UGPP fue considerada como “entidad responsable del pasivo pensional” y, a su vez, como “entidad gestora de pensiones”. Esto hizo que, por un lado, continuara con el reconocimiento y amortización contable de los cálculos actuariales que venía reconociendo hasta entonces dado su anterior rol de empleadora y, por otro lado, que empezara a revelar en cuentas de orden todas las obligaciones pensionales asumidas de entidades como Cajanal y Capresub (fondos de reservas liquidados). Así entonces, las resoluciones expedidas ocasionaron un cambio en la regulación de los tratamientos contables, pero, de fondo, para la UGPP, el pasivo pensional continuó con el mismo comportamiento con el que venía anteriormente.

El cambio más relevante y con mayor incidencia en la información de la UGPP se presentó a partir del año 2018 con la entrada en aplicación del MNEG. La nueva regulación expedida por parte de la CGN con base en las NICSP eliminó los tratamientos diferenciados de las obligaciones pensionales, lo cual provocó que la Unidad haya tenido que incorporar, en un solo año, tanto la proporción restante de los cálculos actuariales reconocidos de forma amortizada, como la totalidad de los cálculos actuariales recibidos no reconocidos.

Gráfica 14 - Transformación del pasivo pensional de la UGPP (2010 - 2022)



Fuente: *elaboración propia*

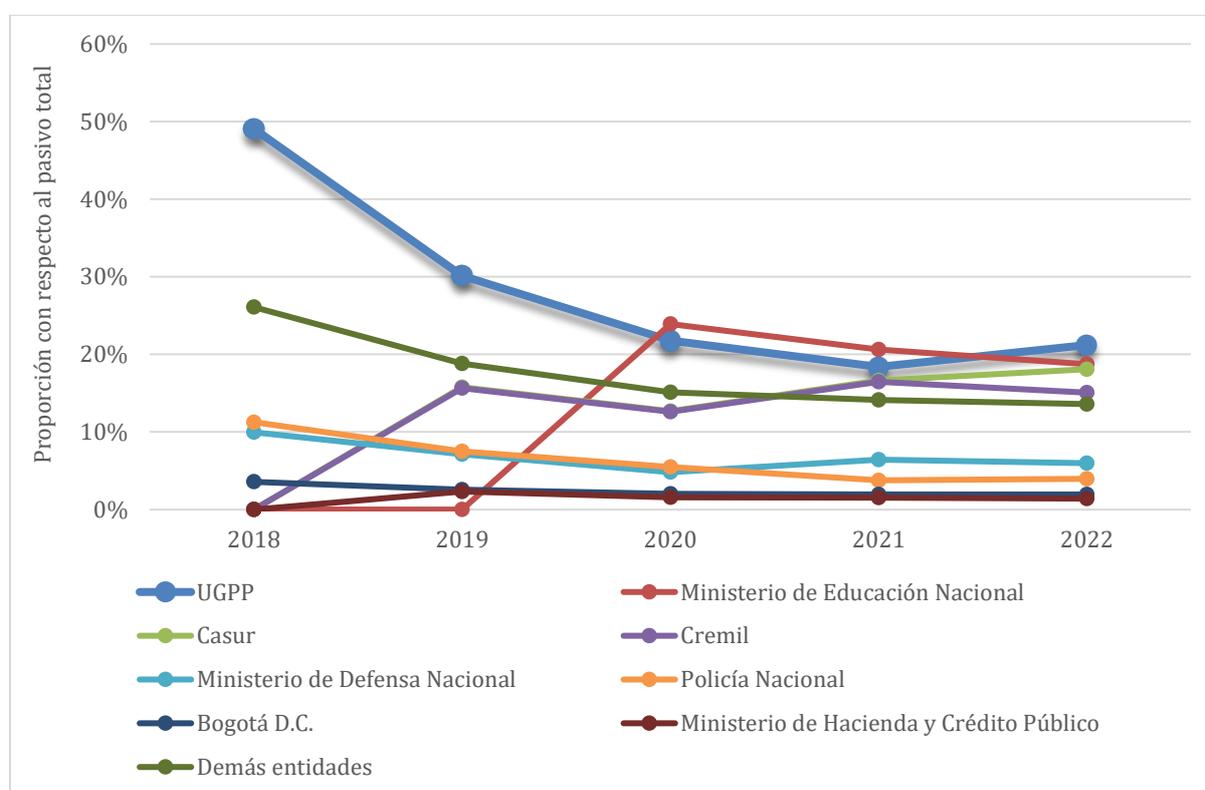
La Gráfica 14 presenta el comportamiento del pasivo pensional de la UGPP desde el momento de su entrada en operación hasta el año 2022. Allí se evidencia, de manera similar a lo ocurrido en el nivel nacional, la forma en que el tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la UGPP ha venido transformándose con el paso del tiempo. En particular, se observa el cambio que hubo de no reconocer las obligaciones pensionales o de revelar dichas obligaciones en las notas a los estados financieros,

⁴⁹ El cálculo actuarial para el periodo proyectado de los siguientes 10 años se reconoce y revela como una provisión para pensiones (pasivo estimado) afectando una cuenta del pasivo de naturaleza débito y al tiempo una cuenta del mismo pasivo de naturaleza crédito, haciendo que no exista impacto en la situación financiera del fondo (efecto nulo).

entre 2010 y 2017, a reconocer de forma plena la deuda pensional a cargo de la entidad a partir del 2018.

Una vez reconocido el pasivo pensional de forma plena, la UGPP ha presentado el pasivo pensional más alto entre el sector público para los años 2018, 2019 y 2022, y el segundo pasivo pensional más alto para los años 2020 y 2021, después del pasivo reconocido por parte del Ministerio Nacional de Educación (MEN) por concepto de las obligaciones pensionales a cargo del Fomag⁵⁰. Como se observa en la Gráfica 15, el pasivo pensional de la UGPP ha representado más del 20% del pasivo total por concepto de pensiones del sector público durante este periodo, de allí su importancia para el análisis y comprensión de este rubro contable en el contexto del sector público colombiano. Cabe destacar que el decremento en la proporción del pasivo pensional de la UGPP con respecto al pasivo pensional del sector público obedece a que otras entidades también han tenido que incorporar en sus balances pasivos pensionales, como ha sido el caso del MEN, Casur o Cremil, lo cual ha hecho que la UGPP haya disminuido su participación, pero sin perder su liderazgo.

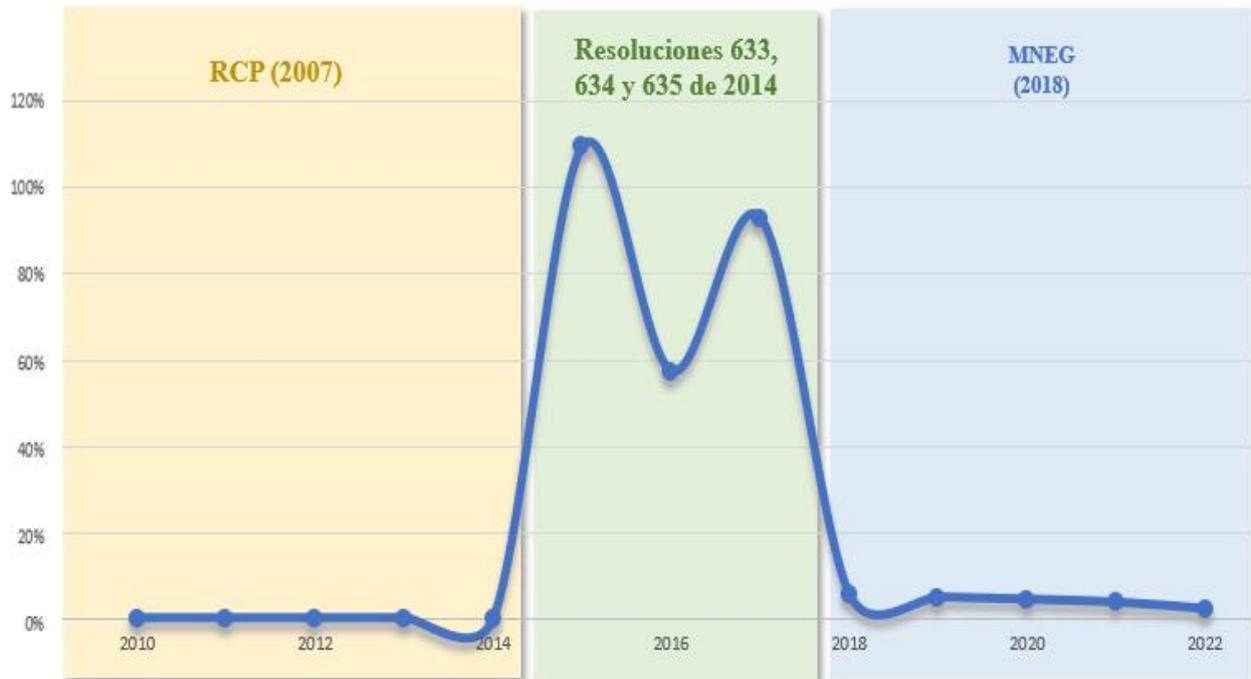
Gráfica 15 - Entidades del sector público con mayores pasivos pensionales entre 2018 y 2022



Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP)

⁵⁰ A diferencia de la UGPP, el MEN incorpora obligaciones por pensiones futuras que aún no se han reconocido oficialmente, pero que espera reconocer a futuro.

Gráfica 16 - Nivel de cobertura del pasivo pensional de la UGPP (2010 - 2022)



Fuente: *elaboración propia*

Por otra parte, el comportamiento en el nivel de cobertura de los pasivos pensionales de la UGPP se diferencia visiblemente de lo que ocurre a nivel nacional. La Gráfica 16 permite evidenciar que el nivel de cobertura del pasivo pensional de la UGPP presenta un leve incremento si se comparan los primeros años de funcionamiento de la entidad con los años posteriores a la aplicación del MNEG. Esto es, entre 2010 y 2014, el nivel de cobertura fue del 0%, mientras que en los años 2018 a 2022 este ha estado en promedio en 4,0% (5,3% en 2018, 4,8% en 2019, 4,3% en 2020, 3,6 en 2021, y 2,2% en 2022), pero con una notable tendencia a disminuir.

Sin embargo, es necesario señalar que entre los años 2015 y 2017 el nivel de cobertura fue de casi el 100% e incluso en el año 2015 este nivel llegó a ser del 110%, de tal forma que el valor de los activos destinados para cubrir la deuda pensional fue superior que la misma deuda. Este fenómeno se explica porque la Resolución 635 de 2014 de la CGN permitió la amortización del pasivo pensional, pero no exigió este mismo requisito de amortización para el caso de los activos. Es decir, los activos destinados para cubrir el pasivo pensional se reconocieron en un 100%, mientras que el pasivo pensional solo se reconoció en una mínima parte en este periodo.

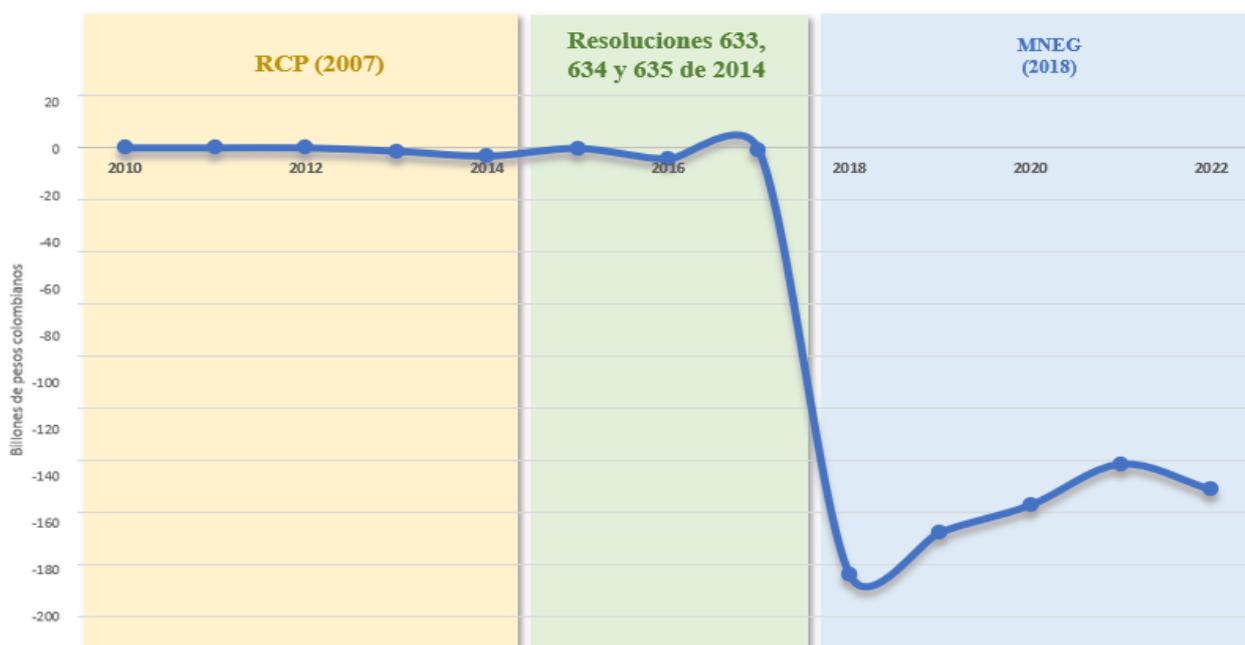
5.5. Efectos de la transformación en el tratamiento contable del pasivo pensional en la situación financiera y patrimonial de la UGPP

La transformación en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales ha tenido importantes impactos en la situación patrimonial de la UGPP. Según la CGN (2022), el patrimonio de las entidades de gobierno corresponde “al valor de los recursos públicos representados en bienes y derechos, una vez deducidas las obligaciones, que tiene la entidad para cumplir las funciones de cometido estatal” (p. 15). El patrimonio contiene, por ejemplo, el valor de los recursos asignados para la creación de la entidad, los resultados del ejercicio y de ejercicios anteriores, así como los impactos por la transición al nuevo

marco normativo en convergencia con NICSP, y las ganancias o pérdidas por los planes de beneficios posempleo.

Dado que una de las funciones principales de la UGPP es la administración pensional, el nivel patrimonial de la Unidad depende esencialmente del registro contable de los hechos económicos asociados a las obligaciones pensionales. La Gráfica 17 ilustra la transformación del patrimonio de la UGPP entre el año 2010 y 2022. Comparando la Gráfica 17 y la Gráfica 14, se observa la relación que existe entre el comportamiento del pasivo pensional de la Unidad y el comportamiento de su patrimonio. El comportamiento del patrimonio es un reflejo invertido (espejo) del comportamiento del pasivo pensional.

Gráfica 17 - Transformación del patrimonio de la UGPP (2010 - 2021)



Fuente: elaboración propia

Así entonces, el tratamiento contable establecido para los pasivos pensionales y su puesta en aplicación ha sido, en últimas, lo que ha definido la situación patrimonial de la UGPP, siendo la incorporación de los criterios contables de los beneficios posempleo de las NICSP, mediante la expedición del MNEG, la principal causa de las variaciones patrimoniales que actualmente enfrenta la situación financiera de la UGPP. La Tabla 13 resume los principales impactos derivados la regulación contable expedida por la CGN en materia pensional sobre el patrimonio y los resultados la UGPP.

Tabla 13 - Impactos en la situación financiera de la UGPP a partir de la regulación contable de las pensiones

Regulación	Norma Gral.	Norma instrumental	Impacto en el patrimonio y resultados
RCP (2007)	Normas técnicas relativas a los pasivos -	Resolución 356 de 2007 - Procedimiento contable para el reconocimiento y	<u>En relación con su rol como entidad empleadora</u> La incorporación en la UGPP, tanto de los cálculos actuariales por concepto de pensionales como de las reservas financieras, se registran afectando el

Pasivos estimados	<p>revelación del pasivo pensional, de la reserva financiera que lo sustenta y de los gastos relacionados.</p>	<p>patrimonio institucional incorporado. Una vez reconocido el cálculo actuarial, la UGPP debe continuar con la amortización de dicho cálculo afectando un gasto o costo, según corresponda, por contribuciones imputadas. Por su parte, en caso de existir una valorización de la reserva financiera, esta se registra afectando el patrimonio por superávit por valorización.</p> <p><u>En relación con su rol (temporal) como fondo de pensiones</u></p> <p>Los cálculos actuariales por obligaciones pensionales derivadas del rol de la UGPP como administradora de fondos de pensiones se deben registrar según el periodo proyectado i) el cálculo actuarial para el periodo proyectado de los siguientes 10 años, el cual se reconoce y revela como una provisión para pensiones (pasivo estimado) afectando una cuenta del pasivo de naturaleza débito y una cuenta del pasivo de naturaleza crédito; ii) el cálculo actuarial para el periodo proyectado del año 11 en adelante, el cual se revela en cuentas de orden. Ambos casos implican un impacto nulo en la situación financiera de la UGPP. Además, la Unidad no debe afectar sus estados contables amortizando el cálculo actuarial dada su función como fondo de pensiones.</p>
	<p>Resolución 633 de 2014 - Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional y de los recursos que lo financian, en las entidades responsables del pasivo pensional.</p>	<p>La incorporación en la UGPP de los cálculos actuariales por concepto de pensionales se registra afectando el gasto del periodo. Una vez reconocido el cálculo actuarial, la UGPP debe continuar con la amortización de dicho cálculo afectando el gasto del periodo.</p> <p>Por su parte, la incorporación en la UGPP de las reservas financieras se registra afectando el patrimonio. Luego, si existe valorización, esta se registra afectando el patrimonio por superávit por valorización.</p>
	<p>Resolución 635 de 2014 - Procedimiento contable para la revelación de los hechos económicos relacionados con la gestión de pensiones de la UGPP y para el reconocimiento y revelación de algunos hechos de entidades que tienen a cargo la responsabilidad</p>	<p>Revelación en cuentas de orden de los cálculos actuariales de las entidades o fondos de reserva a los que esta entidad haya sustituido en el reconocimiento de las obligaciones pensionales. La causación de la nómina pensional también se registra en cuentas de orden, lo cual implica que la entidad responsable del pasivo pensional deba reconocer dicha causación según lo indicado en la Resolución 633 de 2014.</p> <p>Por otra parte, no se exigió el reconocimiento de reserva financiera. Todo lo anterior, implicó un efecto nulo en la situación financiera de la UGPP.</p>

		pensional.	
RCP - MNEG (2015)	Pasivos - Norma de beneficios a los empleados (Beneficios posempleo)	Resolución 320 de 2019 - Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian.	La incorporación en la UGPP de los cálculos actuariales por concepto de pensiones se registra afectando el gasto del periodo por concepto de transferencia por asunción de deudas. Una vez reconocido el cálculo actuarial, la UGPP debe reconocer las ganancias o pérdidas actuariales afectando el patrimonio. Por su parte, el reconocimiento en la UGPP de activos que conformen el plan de activos para beneficios posempleo se registra afectando el patrimonio. Luego, las ganancias o pérdidas que dichos activos generen se registran afectando el patrimonio.

Fuente: *elaboración propia*

Entre los años 2010 y 2012, la UGPP no presentó impactos en su situación financiera derivados de hechos económicos asociados con las obligaciones pensionales, toda vez que durante este periodo la Unidad no recibió cálculos actuariales de entidades empleadoras liquidadas. Luego, en los años 2013 y 2014, la incorporación como pasivo de las primeras obligaciones pensionales de las entidades empleadoras liquidadas recibidas por la UGPP afectó negativamente el patrimonio institucional de la entidad. Los pasivos fueron reconocidos por la UGPP en la proporción en la que se encontraban amortizados a la fecha del traslado en la entidad liquidada⁵¹. Además, el patrimonio de la entidad se vio afectado por las amortizaciones de los cálculos actuariales previamente reconocidos⁵². Esto hizo que al cierre del 2013 y 2014, el patrimonio de la Unidad se haya reducido por aspectos pensionales en 1,3 y 2,0 billones de pesos, respectivamente, con lo cual su saldo, al cierre del 2014, fue deficitario en 3,1 billones de pesos aproximadamente.

Más adelante, como resultado de la expedición de la Resolución 633 de 2014 y de lo señalado en la Doctrina Contable Pública en materia pensional para la UGPP, la incorporación como pasivo de las obligaciones pensionales de entidades empleadoras liquidadas recibidas⁵³ y la amortización de los cálculos actuariales previamente reconocidos debían afectar el gasto del periodo de la UGPP, en lugar del patrimonio como ocurrió en los años anteriores. Esto hizo que, para el cierre del 2015, las variaciones del pasivo hayan afectado los resultados del periodo de la Unidad en 2,1 billones de pesos.

⁵¹ Cajanal no tuvo afectación en la situación financiera de la UGPP (efecto nulo).

⁵² Para el año 2014, la UGPP afectó los resultados (gastos por provisiones) para reconocer las nuevas obligaciones por las cuotas partes pensionales a su cargo. Las cuotas partes pensionales son un mecanismo de financiación para las pensiones otorgadas por una entidad distinta de la que reconoce la cuota parte pensional y cuya proporción se determina a prorrata del tiempo laborado en las respectivas entidades empleadoras públicas.

⁵³ Entre los pasivos pensionales recibidos con afectación en la situación financiera de la UGPP, se encuentran los pasivos de las extintas Telearmenia, Telecalarca, Telecartagena, Telehuila, Telesantamarta, Teletolima, Telecom, CFT, CNT e ISS-ARL.

No obstante, en este mismo año, el patrimonio de la UGPP se vio incrementado por el reconocimiento de los primeros activos destinados para financiar las obligaciones pensionales asumidas por la UGPP⁵⁴. Estos recursos fueron reconocidos por la Unidad, pero trasladados al MHCP para su administración y giro a efectos de cancelar las obligaciones pensionales. Derivado de su reconocimiento, la UGPP presentó una variación positiva de su patrimonio para el año 2015 en 5,8 billones de pesos. Por consiguiente, la variación patrimonial positiva de 5,8 billones de pesos y los resultados negativos de 2,1 billones de pesos, hicieron que el patrimonio de la UGPP alcanzara, al cierre del 2015, un valor deficitario de 0,2 billones de pesos.

En el año 2016 el pasivo por obligaciones pensionales se vio incrementado como consecuencia de la incorporación del pasivo pensional de las Zonas Francas; las actualizaciones por demanda y financieras realizadas durante el año; y las amortizaciones de los cálculos actuariales reconocidos previamente. El incremento en el pasivo afectó los resultados del periodo en 3,9 billones de pesos, lo cual hizo que el patrimonio de la UGPP fuera deficitario al cierre de 2016 en 4,3 billones de pesos.

El año 2017 se caracterizó por el reconocimiento, como parte de la reserva financiera, de nuevos recursos para el pago de las obligaciones pensionales asumidas por la UGPP en aproximadamente 6,3 billones de pesos que afectaron directamente el patrimonio de la UGPP⁵⁵. Esto contrastó con el incremento del pasivo pensional en más de 3,1 billones de pesos afectando resultados, como consecuencia de la incorporación del pasivo pensional de Prosocial y Colrelca, de las actualizaciones de los cálculos actuariales previamente reconocidos y de las amortizaciones de estos mismos (22% del total de los cálculos actuariales). Lo anterior originó un patrimonio deficitario de 0,8 billones de pesos al cierre del año 2017.

En el año siguiente, con la aplicación de los criterios de las NICSP, a raíz de la entrada en vigencia del MNEG, la UGPP tuvo que disminuir significativamente su patrimonio en 166,6 billones de pesos a fin de reconocer la totalidad de las obligaciones pensionales asumidas, lo cual hizo que, al cierre del 2018, el saldo del patrimonio de la Unidad fuera deficitario en 163,6 billones de pesos. Este fue el impacto patrimonial con mayor incidencia para la UGPP derivado de la entrada en aplicación del MNEG y, a su vez, el más alto impacto patrimonial que ha tenido la UGPP en toda su historia.

En los años posteriores, es decir 2019, 2020 y 2021, el patrimonio de la Unidad se recuperó levemente en la medida que los excedentes de cada ejercicio han sido representativos y más altos en comparación con las disminuciones patrimoniales relacionadas con los activos y pasivos pensionales. El nivel de ingresos que recibe la Unidad por concepto de “transferencias” del Ministerio de Trabajo obedece al desembolso de recursos que realiza el Gobierno para cancelar gran parte de las obligaciones pensionales asumidas por la UGPP. Por su parte, las disminuciones patrimoniales por concepto de “ganancias o pérdidas por beneficios posempleo” corresponden, en el caso de la UGPP, principalmente al ajuste de los cálculos actuariales ante la solicitud de reliquidación de obligaciones (por demanda). En todo caso, el patrimonio de la UGPP sigue siendo altamente deficitario y al cierre de 2021, este fue de -121,4 billones de pesos.

La tendencia de la UGPP de presentar mayores excedentes con respecto a las disminuciones patrimoniales por pensiones se invirtió en el 2022. Dando cumplimiento al Procedimiento contable de pensiones de la CGN, que exige realizar una evaluación actuarial como mínimo cada 3 años, la UGPP

⁵⁴ Entre los activos recibidos, se encuentran los recursos entregados en administración para el pago de las obligaciones pensionales de ISS-ARL y de los pasivos pensionales con concurrencia Foncap.

⁵⁵ Entre los activos recibidos, se encuentran recursos entregados en administración adicionales para el pago de las obligaciones pensionales de ISS-ARL y nuevos recursos para el pago de las obligaciones pensionales de Inurbe y Coltel.

procedió a levantar nuevamente la información de sus obligacionales y a actualizar los supuestos actuariales con los cuales se estimaron los cálculos actuariales. Producto de ello, se reconocieron pérdidas por beneficios posempleo de 32,5 billones de pesos, lo cual impactó el patrimonio, haciendo que este, al cierre de 2022, fuese deficitario en 131,1 billones de pesos.

Por otra parte, la incorporación de los criterios de las NICSP facilitó una distinción entre los ajustes al pasivo pensional por remediciones y por nuevas obligaciones. Entre 2015 y 2017 estos dos conceptos se venían reconociendo en los resultados. No obstante, desde 2018, los ajustes al pasivo pensional por remediciones se empezaron a reconocer en el patrimonio, mientras que los ajustes al pasivo por nuevas obligaciones se continuaron reconociendo en el gasto. Esto hizo que desde ese año fuese evidente la incidencia patrimonial de las remediciones de las obligaciones pensionales derivadas generalmente por nueva información o por ajustes en las suposiciones actuariales o financieras. Según la información de la UGPP, desde 2018 en adelante, las afectaciones en el patrimonio por remediciones de las obligaciones pensionales han sido siempre mayores a las nuevas obligaciones pensionales reconocidas en el gasto.

La Gráfica 18 resume la afectación patrimonial de la UGPP derivada de los tratamientos contables asociados a las obligaciones pensionales. Allí se presenta el comportamiento de dos variables contables. La primera variable (en naranja) corresponde a la variación o impacto en el patrimonio de la UGPP derivada de tratamientos contables asociados con el pasivo pensional. Esta variación incluye los impactos por el reconocimiento o medición tanto de pasivos pensionales como de activos destinados a financiar esos pasivos. La segunda variable (en verde) representa el saldo del patrimonio al cierre de cada año de la Unidad. En ese sentido, las variaciones en el patrimonio entre 2015 y 2017 pasaron de ser positivas por el reconocimiento de las reservas financieras, a ser negativas entre 2018 y 2022 por las remediciones o mediciones por demanda de los cálculos actuariales asumidos por la UGPP.

Gráfica 18 - Afectación patrimonial de la UGPP por el pasivo pensional neto (2010 - 2022)



Fuente: *elaboración propia*

La Tabla 14 contiene los valores de las dos variables señaladas anteriormente junto con los valores del gasto reconocido en cada periodo por aspectos pensionales. Entre 2015 y 2017, el gasto representa esencialmente las amortizaciones y remediones de los cálculos actuariales, y los reconocimientos de cuotas partes de pensiones por pagar; mientras que, entre 2018 y 2022, el gasto representa esencialmente las adiciones al pasivo pensional por fallos ejecutoriados pagados y las transferencias por asunción de obligaciones asumidas por la UGPP, principalmente por los conceptos de indemnizaciones sustitutivas y cuotas partes por pagar. Todas las cifras se presentan en billones de pesos colombianos y se encuentran indexadas a 2022. Además, el año 2018* representa los ajustes a los saldos del año 2017 por la entrada en aplicación del MNEG. Estos valores corresponden a los saldos iniciales del año 2018.

Tabla 14 - Afectación patrimonial de la UGPP por pasivo neto (2010 - 2022)

Año	Afectación de los resultados por pasivo pensional neto	Afectación patrimonial por pasivo pensional neto	Saldo del patrimonio de la UGPP
2010	-	-	-
2011	-	-	-
2012	-	-	-
2013	-	-	1,3
2014	-	0,0	2,0
2015	-	2,1	5,8
2016	-	3,9	0,0
2017	-	3,1	6,3
2018*	-	-	169,5
2018	-	6,7	2,3
2019	-	0,2	1,5
2020	-	0,6	1,1
2021	-	0,8	0,8
2022	-	0,2	32,5

Fuente: *elaboración propia*

Así entonces, el déficit patrimonial al que se ha venido enfrentando la UGPP desde el 2013 con ocasión del reconocimiento de las obligaciones pensionales ha afectado su situación patrimonial de forma significativa, particularmente desde el año 2018 con la entrada en aplicación de los criterios de las NICSP. No solo se ha visto perjudicado el patrimonio de la UGPP, sino también el patrimonio del nivel nacional. Además, al cierre de 2022 la UGPP tenía respaldado con activos solo un 2,15% de sus pasivos pensionales.

No obstante, es necesario señalar que las nóminas de pensionados de las entidades liquidadas o en liquidación cuya función de administración asumió la UGPP son pagadas, en su mayoría, a través del FOPEP con recursos del presupuesto general de la nación y apropiados para el funcionamiento del Ministerio de Trabajo. Las demás obligaciones son canceladas con los recursos que la UGPP tiene reconocidos en su plan de activos. Por lo tanto, el cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales no ha alterado el cumplimiento de los objetivos misionales de la UGPP, pero si ha implicado esfuerzos operativos, técnicos y financieros adicionales que afectan los procesos internos contables y administrativos de la entidad.

5.6. Conclusiones

Colombia ha venido abordando el tema pensional en la regulación contable local casi desde la creación de la figura del contador general de la nación, lo cual se ha visto reflejado en la expedición de normas específicas y complementarias para el tratamiento contable de este tipo de obligaciones. En el contexto del primer PGCP, se expidió la Circular externa No. 024 de 1998 y el Instructivo 008 de 1995. Luego,

ante el segundo PGCP, se expidió la Resolución 400 del 2000; y, años más tarde, con el RCP, se expidió la Resolución 356 de 2007, la cual fue modificada mediante las resoluciones 633, 634 y 635 de 2014.

Posteriormente, en el contexto del RCP, se dio el proceso de armonización contable internacional para el sector público con base en las NICSP que derivó en la expedición del MNEG, cuya entrada en aplicación empezó en el 2018. La Norma de beneficios a los empleados del MNEG tomó como referente los criterios establecidos en la NICSP 25 sobre beneficios a los empleados, así como de la NICSP 39 (que reemplazó la NICSP 25). Una vez publicada la Norma, la CGN expidió la Resolución 320 de 2019 a fin de incorporar un Procedimiento, en el MNEG, que reguló los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian. Tanto la Norma de beneficios como el Procedimiento se encuentran actualmente vigentes.

En particular, la entrada en aplicación de la Norma de beneficios a los empleados del MNEG, con inspiración en las NICSP, ha implicado un cambio drástico en la información contable. Esto se puede evidenciar a partir de: i) el paso de la revelación en las notas de los estados financieros de los beneficios pensionales otorgados al reconocimiento pleno de estas obligaciones como pasivo pensional, ii) la destinación y reconocimiento de activos con el único propósito de respaldar la obligación pensional reconocida, y iii) un incremento en la variación de las cifras contables presentadas en el patrimonio. En el caso de la UGPP, la entrada en aplicación del MNEG multiplicó el pasivo pensional de la entidad en casi 15 veces en tan sólo un año, siendo este el 2018; el nivel de cobertura para financiar los pasivos pasó del 0% entre 2010 y 2014 al 4,1% en promedio entre 2018 y 2022; y se reconocieron unas ganancias y pérdidas actuariales por planes de beneficio posempleo en el 2022⁵⁶ que representaron casi el 25% del valor de todo el patrimonio de la UGPP de ese mismo año.

El paso de la revelación en las notas al reconocimiento pleno del pasivo pensional encarna la incorporación en la práctica contable de la visión financierizada que proponen las NICSP sobre los beneficios pensionales. Desde esta visión, el pasivo reconocido representa los recursos que “debieron ser retenidos o recolectados” por parte de las entidades liquidadas asumidas por la UGPP a los afiliados o trabajadores de estas en el momento en que aquellos prestaron sus servicios laborales o profesionales; recursos que, desde el momento en que se reconoció legalmente la pensión, han venido disminuyendo en la medida en que se ha cancelado parte la pensión. En otras palabras, es la imposición en la información contable de la UGPP de una visión de las pensiones similar a las cuentas de ahorro individualizadas administradas para pensiones, las cuales suponen la entrada de unos recursos a cambio de unos derechos de pensión acumulados.

De igual forma, el reconocimiento de los planes de activos personifica la necesidad contable de mitigar el impacto derivado del reconocimiento pleno del pasivo pensional. Si bien el nivel de cobertura es mayor para el nivel nacional y con una tendencia creciente, este mismo indicador para la UGPP no supera en promedio más del 5% durante los últimos años, además de contar con una tendencia decreciente. Esto representa, los esfuerzos que de alguna forma se han realizado para destinar recursos a fin de mostrar que el pasivo pensional cuenta con algún respaldo, pero, sobre todo, representa la debilidad que existe en el hecho de homogenizar, en un único tratamiento contable, una gran diversidad de prácticas existentes relacionadas con el manejo pensional, siendo una de estas la de la UGPP.

⁵⁶ De acuerdo con la CGN, como mínimo cada tres años se debe actualizar actuarialmente el pasivo pensional. Por consiguiente, el año 2022 fue el año en que la UGPP dio aplicación a este requisito.

El bajo nivel de la cobertura del pasivo pensional envía el mensaje de un plan de pensiones desfinanciado y, por tanto, insostenible. No obstante, estos dos conceptos no siempre están vinculados⁵⁷. El hecho de que las obligaciones pensionales de la UGPP ya no cuenten con entradas de recursos por cotizaciones dado que estas obligaciones corresponden a entidades liquidadas y a que sus afiliados ya no se encuentran trabajando actualmente, no implica que dichas obligaciones sean insostenibles. La dimensión colectiva y solidaria de las obligaciones pensionales recibidas por la UGPP implica que la sociedad, en su conjunto, se protege a sí misma de los riesgos derivados de la vejez. Por tanto, el recaudo por impuestos del nivel nacional entra a cubrir los fondos faltantes para responder con este tipo de obligaciones pensionales en la misma medida en que las cotizaciones que realizaron los trabajadores en el pasado (hoy actuales pensionales) liberaron los recursos por impuestos que, de otro modo, tuvieron que haberse destinado para pagar los beneficios de jubilación de los pensionados en aquel entonces.

Por otra parte, el incremento en la variación de las cifras contables presentadas en el patrimonio por concepto de ganancias o pérdidas actuariales, particularmente en el año 2022⁵⁸, evidencia la afectación de la situación financiera de UGPP a partir de la introducción de subjetividades y volatilidades, propias de la financiarización, en la valoración actuarial de la obligación pensional acumulada. Las ganancias o pérdidas actuariales corresponden a los cambios en la medición del pasivo que proceden de ajustes por nueva información o cambios en las suposiciones actuariales. Es decir, son mediciones que dependen de supuestos sobre variables críticas relacionadas con el proceso de acumulación financiera con el cual ahora se quieren representar las pensiones, incluidos tasas de descuento y previsiones sobre ventanas de tiempo muy largas (Biondi y Boisseau-Sierra, 2018b).

Es por todo lo anterior que, en el caso de la UGPP, el periodo que inicia desde el año 2018 puede considerarse como el que mejor evidencia la forma en que el cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales responde a un cambio de naturaleza financiarizada. No obstante, los efectos de este cambio y su vínculo con la financiarización no se hacen evidentes únicamente a partir de un análisis de los impactos en la situación financiera y patrimonial de la UGPP. Es por ello que el siguiente capítulo continúa con el estudio de caso de la UGPP a fin de complementar este análisis considerando las percepciones de agentes claves involucrados en el proceso de cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales. Allí también se triangulan distintas fuentes de información para conseguir el objetivo de la tesis.

⁵⁷ Un régimen de reparto puede ser sostenible siempre que las aportaciones actuales y futuras igualen los pagos actuales que se generan a favor de los beneficiarios con el paso del tiempo. Así mismo, un régimen de capitalización no garantiza una mejor provisión y seguridad de las pensiones (ver el caso de Chile en el capítulo 2 de este documento).

⁵⁸ Se espera ocurra como mínimo cada tres años en virtud de lo definido por la CGN.

6. LA FINANCIARIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO COLOMBIANO Y LA TRANSFORMACIÓN EN EL TRATAMIENTO CONTABLE DE LAS PENSIONES

6.1. Introducción

La financiarización ha promovido una visión de la protección pública de la vejez funcional a los intereses del capital financiero. En este contexto, las reformas de la administración pública, o de la NGP, impulsaron la transformación en la regulación contable pública a fin de incorporar las prácticas contables del sector privado en el sector público mediante la aplicación de las NICSP. En parte, esto hizo que la CGN expidiera en el año 2015 el MNEG y, en este, una Norma de beneficios a los empleados y un procedimiento contable sobre los hechos económicos asociados a las pensiones, los cuales desarrollan y profundizan los criterios establecidos en la NICSP 39 sobre beneficios a los empleados, particularmente en lo relacionado con los beneficios posempleo.

Las NICSP han promovido un cambio de naturaleza financiarizada en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales en donde la protección de la vejez se garantiza ahora mediante procesos de acumulación financiera, en lugar de procesos de responsabilidad colectiva. Esto ha tenido implicaciones directas en los tratamientos contables y en la situación patrimonial del nivel nacional, particularmente en el caso de la UGPP, los cuales se evidencian con al menos tres tendencias: i) el paso de la revelación en las notas de los estados financieros de los beneficios pensionales otorgados al reconocimiento pleno de estas obligaciones como pasivo pensional, ii) la destinación y reconocimiento de activos con el único propósito de respaldar la obligación pensional reconocida, y iii) un incremento en la variación de las cifras contables presentadas en el patrimonio.

Si bien las cifras contables de la UGPP ya muestran conexiones entre la financiarización y el tratamiento contable sugerido por las NICSP para los beneficios pensionales, el presente capítulo, articulándose con el capítulo previo, identifica la relación entre los cambios en el tratamiento de las obligaciones pensionales de la UGPP y los procesos de financiarización del sector público. Lo anterior mediante un análisis del discurso de las percepciones de actores clave asociados al proceso de transformación de los tratamientos contables de las obligaciones pensionales. Para conseguir el objetivo, el capítulo se divide en cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. El segundo apartado presenta el diseño metodológico del capítulo. El tercer apartado presenta los resultados y, finalmente, el cuarto apartado presenta las principales conclusiones del capítulo.

6.2. Diseño metodológico

La investigación asume un posicionamiento metodológico cualitativo (Erickson, 1986); su alcance es descriptivo-explicativo⁵⁹ (Ryan, Scapens y Theobald, 2004; Yin, 2009) y asume una perspectiva interpretativa de la realidad que centra su atención en el entendimiento del significado de las acciones de los seres humanos y de sus instituciones (Burrell y Morgan, 1979). Bajo esta perspectiva el intérprete observa lo que ocurre, examina su significado y reorienta la observación para precisar o interpretar esos significados (Stake, 2010; Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista, 2014). El estudio de caso, asimismo, toma el método inductivo, que parte de procesos de exploración y descripción para contrastar las perspectivas teóricas presentadas en los capítulos previos de la investigación.

⁵⁹ Se busca explicar "el ámbito de la conciencia individual y la subjetividad, en el marco de referencia del participante" (Burrell y Morgan, 1979, p. 28). Es decir, develar las razones por las que ocurre un fenómeno socio-organizacional. Cabe señalar que el alcance explicativo de este trabajo se distancia de las relaciones causa-efecto propuestas por Hernández-Sampieri et al. (2014).

El presente estudio parte de la hipótesis de que existe una relación entre la evolución en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales y los procesos de financiarización del sector público. Esta relación se vincula con las categorías teóricas de i) estrategias por parte de comunidades epistémicas, ii) transformación en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales, iii) elementos de las finanzas en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales, iv) mercados financieros como coordinadores de recursos pensionales públicos, y v) aplicación de la gobernanza corporativa del sector privado en la gestión pensional pública. La teoría presentada en los capítulos anteriores ha sido el lente con el cual se enfrenta el objeto de estudio de esta investigación (Santander, 2011), así como el referente con el cual fueron seleccionadas las categorías presentadas. La Tabla 15 esquematiza el modelo de análisis propuesto.

Para el análisis, este capítulo da continuidad y profundiza en el estudio de caso de la UGPP. A diferencia del capítulo previo, en este capítulo se abordan, como fuentes de información, entrevistas semiestructuradas en profundidad con actores clave vinculados con el proceso de elaboración de políticas públicas, regulación contable, dirección institucional, auditoría y análisis de la información contable de las obligaciones pensionales del sector público colombiano y, específicamente, de la UGPP. En cumplimiento de lo señalado por Seidman (2006), en las entrevistas estuvo siempre el interés por comprender las experiencias profesionales vividas por los entrevistados, así como el significado que estos le otorgan a sus experiencias.

Las entrevistas tuvieron como propósito principal conocer la percepción de los actores asociados al proceso de transformación de los tratamientos contables de las obligaciones pensionales (actores clave) y la incidencia que este proceso ha tenido en el entendimiento y representación del sistema pensional en el sector público. En particular, las entrevistas se desarrollaron alrededor de 3 objetivos específicos: i) conocer la percepción de los actores clave con respecto a los estímulos para la transformación de la representación contable pública de las obligaciones pensionales, ii) conocer la percepción de los actores clave con respecto a las obligaciones pensionales a partir de la nueva representación contable pública de este tipo de obligaciones y, iii) conocer la percepción de los actores clave con respecto a la incidencia de la transformación del tratamiento contable de las obligaciones pensionales en la UGPP y en el sector público colombiano (nivel nacional).

Las entrevistas se realizaron de forma virtual e individual empleando las plataformas Microsoft Teams y Google Meet con una duración promedio de una hora por cada entrevista. Los entrevistados fueron profesionales vinculados a la CGN (órgano rector en materia contable pública de Colombia), la UGPP (estudio de caso de esta investigación), la Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social (DRESS) del MHCP (unidad encargada de realizar políticas públicas y seguimiento del componente económico y fiscal del sistema general de seguridad social en Colombia), la CGR (encargada de auditar y dictaminar el Balance General de la Nación) y el Departamento de Planeación Nacional (DNP) (encargado de coordinar, diseñar y apoyar la formulación de las políticas públicas del país).

Inicialmente se buscó la realización de 8 entrevistas en total. No obstante, la principal limitación de las entrevistas fue el hecho de no poder realizarlas con el equipo de la UGPP. En su lugar, se remitió un formulario a la Unidad con las preguntas planeadas para la entrevista y las respuestas se recibieron en un documento posteriormente. Para los actores clave de las demás entidades se realizaron las entrevistas sin ninguna limitación. Como resultado, se realizaron en total 7 entrevistas y se recibió un documento de respuestas por parte de la UGPP. La Tabla 16 sintetiza los criterios usados en la selección de los entrevistados.

Tabla 15 - Modelo de análisis de la investigación

Referentes Teóricos	Categorías teóricas	Categorías discursivas	Objetivo en la entrevista
<p>Uno de los estímulos más significativos del proceso de reforma contable pública, fue la modernización de la administración pública en el contexto de la NGP, la cual fue liderada bajo la influencia determinante de organismos multilaterales e internacionales (Benito et al., 2007; Brusca et al., 2016; Ramos y Gómez-Villegas, 2020; Gómez-Villegas et al, 2020; Rincón y Gómez-Villegas, 2020).</p> <p>Esto es lo que Ramos y Gómez-Villegas (2020) denominan estrategias por parte de comunidades epistémicas.</p>	<p>Estrategias por parte de comunidades epistémicas.</p>	<p>Participación de organismos nacionales o internacionales que apoyaron el proceso de cambio del tratamiento contable de las obligaciones pensionales</p>	<p>Conocer la percepción de los actores clave con respecto a los estímulos de la transformación de la representación contable de las obligaciones pensionales.</p>
<p>Las pensiones son ahora entendidas como un proceso de remuneración diferida, donde los trabajadores sacrifican sus ingresos actuales a cambio de una expectativa de ingresos en el futuro (Napier, 2009; Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; 2018b). Es una especie de colocación financiera a nivel individual.</p>	<p>Transformación en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales.</p>	<p>Principio de asociación o devengo para definir las obligaciones pensionales.</p>	<p>Conocer la percepción de los actores clave con respecto a las obligaciones pensionales a partir de la nueva representación contable pública de este tipo de obligaciones.</p>
<p>El nuevo tratamiento contable de las obligaciones pensionales exige su reconocimiento a partir de la medición actuarial de futuras salidas de efectivo (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015).</p>	<p>Elementos de las finanzas en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales</p>	<p>Introducción de subjetividades y volatilidades en la medición del pasivo pensional.</p>	<p>Conocer la percepción de los actores clave con respecto a la incidencia de la transformación del tratamiento contable de las obligaciones pensionales en la UGPP y en el sector público (nivel nacional).</p>

Referentes Teóricos	Categorías teóricas	Categorías discursivas	Objetivo en la entrevista
El sector financiero ha pasado a desempeñar funciones en relación con los recursos pensionales (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; 2018).	Mercados financieros como coordinadores de recursos pensionales públicos	Los recursos del plan de activos invertidos y generando rendimientos financieros en mercados financieros activos.	Conocer la percepción de los actores clave con respecto a la incidencia de la transformación del tratamiento contable de las obligaciones pensionales en la UGPP y en el sector público (nivel nacional).
Las NICSP promueven una visión de las obligaciones pensionales que no es consistente con las prácticas y regulaciones existentes de los sistemas pensionales (Biondi, 2012; 2016; Biondi y Boisseau-Sierra, 2015).	Aplicación de la gobernanza corporativa del sector privado en la gestión pensional pública	El reconocimiento de la obligación pensional total y el patrimonio negativo en la UGPP no implican la insolvencia o inviabilidad de la entidad.	

Fuente: *elaboración propia*

Tabla 16 - Entrevistas semiestructuradas con actores clave

<i>Entidad</i>	<i>Actores clave</i>
CGN	Miembro del equipo de la CGN que haya participado en la elaboración de la regulación contable pública en convergencia con NICSP, especialmente sobre la regulación de los hechos económicos relacionados con las obligaciones pensionales del sector público y, de manera particular, de la UGPP.
CGR	Miembro del equipo de la CGR que haya participado en los procesos de auditoría del balance general de la nación que incluyeron la información contable del pasivo pensional del nivel nacional y, específicamente, del pasivo pensional de la UGPP.
DRESS	Miembro del equipo de la DRESS del MHCP que haya participado en el desarrollo de políticas y regulaciones de las pensiones y en el análisis de la información contable del pasivo pensional del sector público.
DNP	Miembro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que haya participado en el proceso de desarrollo de políticas públicas y leyes del sistema pensional público y que participe en el análisis de las cifras de este sistema para efectos de la formulación de políticas públicas en materia de seguridad social.
UGPP	Miembro del equipo financiero y/o contable de la UGPP que haya participado en la implementación y/o preparación de estados financieros de conformidad con la regulación contable pública en convergencia con NICSP, expedida por la CGN, en materia pensional.

Fuente: *elaboración propia*

La selección de los actores clave fue intencional y con un comportamiento de bola de nieve (*Snowing balling approach*)⁶⁰ (Seidman, 2006). El contacto de algunos de los entrevistados se logró a partir de vínculos previamente establecidos por parte del investigador y, en la medida en que fueron avanzando las entrevistas, los actores clave facilitaron nuevos contactos a fin de completar el grupo de individuos entrevistados. Asimismo, las preguntas de las entrevistas fueron enviadas de forma anticipada a cada uno de los entrevistados.

Los entrevistados fueron 5 mujeres y 3 hombres. Todos con formación profesional en ciencias económicas, bien sea como contadores públicos o economistas, y con título de posgrado en áreas asociadas a las ciencias económicas (finanzas, impuestos, gestión financiera pública, contabilidad internacional, economía o políticas públicas). 6 de los entrevistados ocupan actualmente cargos de responsabilidad o dirección. Todos cuentan, como mínimo, con 5 años de experiencia en el sector público. Algunos de ellos cuentan también con experiencia en el sector privado o en la academia. La Tabla 17 detalla las principales características de cada uno de los entrevistados⁶¹.

Tabla 17 - Perfil de los entrevistados

Actor clave	Formación universitaria	Posgrado	Años de experiencia en el sector público	Posición actual
1	Contaduría Pública	Maestría	9	Directivo
2	Contaduría Pública	Especialización	26	Directivo
3	Contaduría Pública	Especialización	17	Directivo
4	Contaduría Pública	Especialización	22	Directivo
5	Economía	Maestría	8	Directivo
6	Economía	Maestría	6	Apoyo

⁶⁰ De acuerdo con Seidman (2006), la cantidad de entrevistados debe ser tal que se cumplan las condiciones de suficiencia y saturación.

⁶¹ Para el diligenciamiento de la Tabla 16, en lo relacionado con la participación de la UGPP, se tomaron las respuestas entregadas en el documento de respuestas suministrado por la entidad.

Actor clave	Formación universitaria	Posgrado	Años de experiencia en el sector público	Posición actual
7	Contaduría Pública	Especialización	5	Apoyo
8	Economía	Maestría	35	Directivo

Fuente: *elaboración propia*

Las entrevistas fueron grabadas con la autorización de los entrevistados y transcritas en su totalidad. El método empleado para el análisis de las entrevistas fue el análisis del discurso. De acuerdo con Santander (2011), lo social como objeto de observación no puede ser separado ontológicamente de los discursos que en la sociedad circulan, los cuales, además, son observables y constituyen una base empírica más certera que la introspección racional. El análisis de discurso empleado en esta investigación es de tipo lingüístico⁶² enfocado en la argumentación (análisis de argumentación), de tal forma que el material se analizó a partir de su estructura y calidad retórica, así como de lo que implica el lenguaje empleado (Urra, Muñoz y Peña, 2013). Para el análisis de la argumentación, se utilizó el programa MAXQDA a fin de codificar la información. Se resaltaron apartados individuales, se agruparon en las categorías establecidas, y se estudiaron conexiones temáticas dentro y entre las categorías (Seidman, 2006).

Finalmente, los resultados de las entrevistas fueron analizados en forma de triangulación (Yin, 2009), vinculando, primero, la fundamentación teórica presentada en los tres primeros capítulos de esta investigación (la cual se refleja en las categorías seleccionadas); segundo, las mediciones cuantitativas de la transformación de la regulación contable pública en materia pensional hacia la financiarización y los efectos que esta ha tenido en la situación financiera de la UGPP (las cuales se presentan en el capítulo anterior de esta investigación); y, tercero, el análisis de los documentos de políticas contables, los informes financieros y de gestión de la UGPP, así como demás artefactos que facilitaron la interpretación.

6.3. Resultados

Los resultados del proceso de análisis de las entrevistas se presentan a partir de las categorías definidas en el diseño metodológico de la investigación (ver Tabla 15). Para presentar el material con claridad en las categorías, se eliminaron de la transcripción de las entrevistas las muletillas, repeticiones e idiosincrasias, y se hicieron correcciones gramaticales que no alteraron en nada el significado ni el sentido del discurso de los entrevistados.

6.3.1. Estrategias por parte de comunidades epistémicas

En Colombia, el proceso de armonización de estándares internacionales de contabilidad en el sector público, liderado por la CGN, inició en el año 2004. No obstante, la profundización en la adopción indirecta de las normas internacionales de contabilidad, en conjunto con la reorganización del RCP y la expedición de marcos normativos diferenciados (según el tipo de entidades), se impulsó especialmente con la expedición de la Ley 1314 de 2009 con la cual se dispuso la transformación de la contabilidad del sector privado. Desde entonces, se promovió el uso de los estándares internacionales de contabilidad (NIIF y NICSP) como principal referente de los tratamientos contables del sector público. Al respecto, uno de los entrevistados señaló lo siguiente:

⁶² Se analizan signos de naturaleza lingüística, es decir, entrevistas transcritas, archivos y documentos.

Se dio la coyuntura de la expedición de la Ley 1314 de 2009 donde también había una política pública que iba hacia las NIIF. Este es un hito con el cual se empieza con el proceso y con una serie de actividades que se planearon y ejecutaron, entre las cuales se encontró el estudio de las normas y la decisión de separar entre marcos normativos: gobierno, empresas cotizantes y empresas no cotizantes. Así entonces, el proceso de convergencia obedece a ese proceso de modernización o acercamiento de los estándares (Actor clave 2).

La implementación de las NICSP no solo ha implicado esfuerzos de cambio por parte de las administraciones públicas en sus prácticas y procesos, sino también de estrategias de comunidades epistémicas⁶³ que facilitaron e impulsaron este proceso a fin de favorecer a los agentes de la financiarización (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; Ramos y Gómez-Villegas, 2020). Distintos organismos multilaterales, internacionales y locales, con reconocida experiencia, participaron en el proceso de implementación de las NICSP en Colombia y en el proceso de transformación del tratamiento contable de las obligaciones pensionales. Esto ha facilitado la transformación de la concepción del Estado, reduciendo su autonomía y legitimidad (Brusca et al., 2016).

A nivel internacional, el BM ha sido un actor clave y con gran influencia en el campo de la regulación contable pública en Colombia en convergencia con NICSP. Esto se observa en el Documento de Estrategia de Convergencia de la Regulación Contable Pública hacia NIIF y NICSP, expedido por la CGN, en el cual se señala que “la gestión realizada por la CGN, a lo largo de este proyecto, ha contado con el apoyo técnico del Banco Mundial quien ha ejecutado misiones de campo y ha realizado talleres prácticos sobre los modelos internacionales de contabilidad” (CGN, 2017b, p. 32). La influencia que ha logrado el BM se puede asociar a que Colombia es un receptor relevante de sus préstamos y subvenciones (Thomson Reuters, 2020).

La influencia del BM no se limitó exclusivamente al hecho de tomar la decisión de implementar la regulación contable internacional, sino que también se concentró en el tratamiento contable de los pasivos pensionales del sector público a partir de las NICSP. Este impulso para adoptar las NICSP en materia pensional se relaciona con el hecho de que, esta misma institución, en 1994 desarrolló un marco para las obligaciones pensionales, basado en tres pilares⁶⁴, que limitó los esquemas de protección social e hizo obligatorio el ahorro individual. Una visión cercana a la que actualmente promueven las NICSP. Al respecto, uno de los entrevistados indicó:

Durante el año 2013 y 2014, se tuvieron unas mesas de trabajo [y] una consultoría con el Banco Mundial, donde se revisó la política contable y, en el tema de pasivo pensional, (...) recuerdo que, desde ese momento, se decía que debería existir un reconocimiento pleno del pasivo pensional, en esas cajas que aquí se llamaban: los fondos de reserva (Actor clave 1).

Otro actor clave también señaló:

Durante varios años el Banco Mundial nos hizo un apoyo. De hecho, en muchas ocasiones, fueron convenios que tuvimos que pagarles, con recursos del presupuesto, u otras asistencias técnicas que ellos nos dieron, como talleres (...). Allí pues, ya la cosa se empezó a dar y empezaron a seleccionar los temas fuertes como pensiones, concesiones, procesos judiciales,

⁶³ “Red de profesionales con experiencia reconocida y una pretensión autorizada de conocimiento en la elaboración de normas” (Haas, citado por Ramos y Gómez-Villegas, 2020).

⁶⁴ Los tres pilares del BM son los siguientes: i) un sistema pensional de administración pública que requiere la participación obligatoria de todos los miembros de la sociedad, que es dirigido únicamente para aliviar la pobreza, pero sin proporcionar una jubilación cómoda; ii) un sistema pensional de administración privada que idealmente cubre a todos los miembros de la sociedad; y iii) un sistema voluntario basado en ahorros individuales.

impuestos. Hubo (...) un estudio de temas puntuales y talleres en donde uno veía prácticamente una semana al Banco Mundial. Allí participaban todos los interesados y se logró ese conocimiento por parte del Banco Mundial y los consultores, a partir del contexto de nosotros. Poder tener esa asesoría un poco más a la medida, no tan general, sino, un poco más específica, fue fundamental (Actor clave 2).

Cabe mencionar que el FMI, en su Informe de evaluación de transparencia fiscal sobre Colombia para el año 2018, también indicó que el Balance General del Sector Público no reflejaba de forma plena los pasivos y activos del Gobierno, haciendo una especial referencia a aquellos asociados con las obligaciones pensionales. El informe mencionó que los estados financieros solo reportaban la parte de los pasivos pensionales relativa a los esquemas del servicio público previos a la reforma de 1993. Por lo tanto, el informe recomendó el reconocimiento, según los criterios de la regulación contable internacional, del resto de las obligaciones asociadas a los esquemas pensionales relacionados con el empleo (FMI, 2018).

Por su parte, la elaboración del Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian, expedido mediante la Resolución 320 de 2019, también contó con la participación de consultores vinculados al IPSASB:

Para elaborar ese procedimiento (...) tuvo que hacerse mesas de trabajo con las entidades, consultar básicamente con el presidente del IPSASB sobre cómo era el tratamiento contable, pues hubo mucha resistencia al reconocimiento de ese pasivo pensional de los que se han denominado como fondos de reserva porque se pensaba que seguía dándose un tratamiento de pasivo contingente (Actor clave 1).

Por consiguiente, organismos multilaterales e internacionales, como el BM, el FMI y el IPSASB, han participado de forma directa, no solo para la adopción generalizada de las NICSP (Ramos y Gómez-Villegas, 2020), sino también en la incorporación de criterios contables de la NICSP 39 en lo relacionado con el tratamiento contable de las obligaciones pensionales. Cabe destacar que “las NICSP se han convertido en una referencia clara y útil a la hora de solicitar información financiera fiel a los países y a las entidades del sector público” (Brusca et al., 2016, p. 58).

A nivel nacional, la influencia por parte de comunidades epistémicas también ha estado presente. La importación de las prácticas contables del sector privado, desde una lógica de modernización de la administración pública, contó con tanto impulso que se llegó a pensar en la adopción directa de los estándares internacionales. Es decir, la adopción de las NIIF o NICSP sin realizar actividades de adaptación según las características del sector público colombiano, sin considerar los criterios y conceptos que se aplican en este contexto y reduciendo las posibilidades de desarrollar instrumentos de regulación adicionales o complementarios que faciliten su aplicación⁶⁵:

Cuando estábamos solos en ese proceso, con mucha resistencia en las mesas de coordinación y que ellos, por ejemplo, en la Comisión intersectorial de normas, esperaban no solo que adoptáramos las NIIF para las cotizantes, sino las NIIF para PYMES para las no cotizantes;

⁶⁵ Si bien la adopción directa solo se concretó para las empresas con participación estatal cotizadas o que administran ahorro del público, la CGN optó por una adopción indirecta para las entidades de gobierno.

incluso se atrevieron a decir que las NICSP para el Gobierno, sin tener ningún tipo de competencia, sobre todo por parte del Consejo Técnico (Actor clave 2).

La CGR también entró, como un actor clave, en el debate en torno al tratamiento contable de las obligaciones pensionales del sector público. La comprensión de la CGR en torno a la definición de pasivo y de los beneficios posempleo que traen las NICSP hizo que las opiniones de la entidad se convirtieran en un impulsor determinante de la transformación en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales. En particular, los dictámenes expedidos por parte del ente de control impulsaron las decisiones adoptadas por la CGN para el reconocimiento del pasivo pensional:

En cuanto al tema del pasivo pensional, existió una posición muy crítica con respecto a la regulación y la información misma por parte de la CGN. La CGR en reiterados dictámenes señaló que en los EEFF [estados financieros] consolidados no se presentaba razonablemente la situación financiera porque estaban por fuera pasivos pensionales sobre los que no había duda de que existían en la medida de que tenían una base legal que los hacían obligaciones y que se estaban pagando. Es decir, no era una expectativa de algo que podía ocurrir, sino que era una realidad (Actor clave 2).

Otro actor clave también señaló:

El tercer factor, fue ese esfuerzo de 20 años de la CGR, donde todos los años, el hallazgo más significativo, o la corrección contable más significativa fue esos procedimientos que había implementado el Contador General de la Nación, para el registro y reconocimiento de esas provisiones y esos gastos para el pasivo pensional. Solo fue hasta hace alrededor de unos dos años, que él acogió más la metodología de las normas internacionales, pero no para todas las entidades, para el reconocimiento de los cálculos actuariales y todos esos conceptos de beneficios a corto plazo, post empleo, cálculos actuariales y los costos de valor presente, y entre otras cosas tan técnicas y largas que hay allí, pero solo lo hizo para algunas entidades. Dejó por fuera de esta metodología el valor de pasivo pensional más grande que es el de Colpensiones (Actor clave 3).

En efecto, previo al Balance General de la Nación del año 2021, fueron reiterados los reclamos de la CGR relacionados con el reconocimiento de los pasivos pensionales de la nación de forma plena, como lo sugieren las NICSP. La presión fue tal que adoptó un nivel de interés de orden nacional, incluso publicitado en los medios de comunicación (El Colombiano, 2012). Esto hizo que los reclamos dejaran de aparecer desde que la CGN obligó la aplicación de los criterios de la regulación contable pública inspirados en las NICSP en materia pensional. Una vez realizados los ajustes, el informe de auditoría del Balance del año 2021 fue el primero, en toda la historia de la CGN, en presentar una opinión sin salvedades. El informe correspondiente al año 2022 también presentó una opinión limpia.

En ese sentido, la CGR adoptó e impulsó la racionalidad financierizada que promueven las NICSP en materia pensional. Los pronunciamientos de la CGR se convierten en un caso interesante de análisis sobre la forma en que la financierización permeó el propio entendimiento de la entidad y sus funcionarios con respecto al funcionamiento del sistema pensional colombiano y a la forma en que este sistema debe producir y comunicar información financiera.

6.3.2. *Transformación en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales*

La forma de representación de las obligaciones pensionales propuesta por las NICSP es coherente con una visión en la que estas se entienden como un proceso de remuneración diferida e individualizada (Biondi y Boisseau-Sierra, 2015). Así entonces, el cambio en el entendimiento de las obligaciones pensionales se puede analizar desde, por un lado, un cambio en la definición general de las pensiones y, por otro lado, un cambio en el proceso económico de las pensiones.

6.3.2.1. Definición de las obligaciones pensionales

La Norma de beneficios a los empleados del MNEG indica que las pensiones deben ser reconocidas cuando la entidad “consume el beneficio económico o el potencial de servicio procedente del servicio prestado por el empleado a cambio del beneficio otorgado” (CGN, 2022, p. 143). Este es el mismo criterio desarrollado por parte de las NICSP, en el cual las pensiones vinculadas con el empleo deben ser reconocidas en la medida en que el trabajador va prestando sus servicios a la entidad (como una remuneración diferida) y no cuando existe una garantía formal o un requerimiento legal de pago (IFAC PSC, 1995; IPSASB, 2022)⁶⁶. Según el IFAC PSC (1995), la prestación de los servicios por parte del trabajador origina una “obligación moral” que implica su reconocimiento contable al valor presente de la obligación a cancelar en el futuro y su disminución posterior de forma periódica durante el periodo de jubilación del beneficiario. Este nuevo entendimiento ha sido asumido por parte algunos de los actores entrevistados:

Yo lo entiendo desde el principio, (...) por así decirlo, de asociación o del de devengo. Cuando un empleado presta un servicio a la entidad, está generando unos ingresos y de pronto la entidad tiene un rendimiento económico o está contribuyendo a la prestación de servicios que entregue de pronto de manera gratuita. Entonces ese costo del servicio que están prestando hoy es el que debe reconocerse, por ejemplo, hoy prestar el servicio de defensa nacional cuánto es lo que verdaderamente le está costando a la nación y cuánto es la obligación que está asumiendo a cambio de ese servicio que prestó durante este año defender a la nación, ¿eso cómo va a estar dado? pues por el pedacito que el militar se gana a cambio de haber prestado ese servicio, que no está reflejado solo en el salario sino también ese pedacito de pasivo pensional que ya se ganó por haber prestado un mes o un año de servicio adicional (Actor clave 1).

Otro actor clave también señaló:

Eso es una deuda que usted ya tiene, usted no la puede desconocer. En ese momento en el que el empleado ya presta sus servicios y tú ya tienes ahí unos recursos que has guardado por la pensión que luego tendrás que pagarle; pues para ti eso ya es una deuda y si tú no la reconoces, y si tú no sabes cuánto debes hoy, pues probablemente después vas a tener problemas financieros. No vas a tener tan organizadas esas finanzas para poder pagar esas obligaciones (Actor clave 5).

De acuerdo con los actores clave, las obligaciones pensionales deben reconocerse en el momento en que los trabajadores prestan sus servicios laborales o profesionales en las entidades públicas. Si bien estas obligaciones no hacen parte del salario de los trabajadores, si constituyen una contraprestación por la contribución de estos en la “generación de ingresos” o en la “prestación de los servicios” de la entidad. Por consiguiente, es una visión consistente con la visión de remuneración diferida de las NICSP

⁶⁶ Es una visión que se comparte con las NIIF y con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados en Estados Unidos (US-GAAP por sus siglas en inglés).

toda vez que los trabajadores, de alguna forma, sacrifican sus ingresos actuales a fin de lograr una pensión en el futuro. Esto crea una obligación para la entidad que se reconoce contablemente como pasivo pensional y que se incrementa en la medida en que el trabajador esta vinculado laboralmente.

6.3.2.2. Proceso económico

La representación contable promovida por las NICSP asocia la remuneración diferida al pago individualizado de los beneficios pensionales, toda vez que, por un lado, la obligación debe reconocerse en el momento en que el trabajador presta sus servicios para la entidad y, por otro lado, la medición de la obligación debe realizarse, en principio, en función de las características individuales del beneficiario. Por lo tanto, se asume una forma de entendimiento en la cual la obligación y el beneficio son de carácter individual, e incluso transferible, como si cada trabajador pudiera reclamar su parte a su voluntad. En esencia, es una forma de ver a estos beneficios similar, pero no igual, a lo que ocurre con las cuentas de ahorro de pensiones, mediante las cuales se almacenan entradas continuas de efectivo que, a su vez, originan unos derechos pensionales individuales acumulados.

Esta es una visión que también ha sido asumida y compartida por parte de los actores entrevistados. Las percepciones presentadas en la sección anterior hacen evidente un entendimiento según el cual la contribución personal del trabajador a los objetivos de la entidad (en la generación de ingresos o en la prestación de los servicios) conlleva a una deuda pensional de esta misma entidad con aquel trabajador, deuda que será cancelada a futuro. Nótese que uno de los actores clave hizo referencia a “unos recursos que has guardado por la pensión que luego tendrás que pagarle”, de ahí que la pensión ahora se asocie a una especie de cuenta de ahorro individualizada en donde la entidad actúa como un administrador de los recursos a nombre del trabajador. Una visión funcional a los agentes de la financiarización.

La puesta en práctica de esta nueva visión también pone en evidencia que, si bien se observa un acuerdo generalizado con respecto al reconocimiento y medición de las obligaciones pensionales de forma individualizada, existen dificultades en la aplicación de este criterio, teniendo en cuenta las limitaciones técnicas y financieras que dicho reconocimiento y medición implica:

La medición por definición se hace a través de un cálculo actuarial individualizado, pero el reconocimiento en los sistemas de información contable no podría realizarse de la misma manera, dado que no soportarían la carga operativa de registrar uno a uno las operaciones por trabajador o pensionado (Actor clave 4).

Otro actor clave también señaló:

Por la experiencia que tuve en (...), pues digamos que sí, que efectivamente, de hecho, ahí uno sí hace un cálculo casi persona por persona. Precisamente tenemos como toda la historia laboral, nosotros podemos pedir cuántos hijos tiene, cuántos años tiene, si es casado, si no es casado y con base también pues en unas variables generales de tasas de interés y demás y de esperanza de vida de la población (Actor clave 5).

Asimismo, otro actor clave indicó:

Entre más detalles se tenga de un dato económico, y este detalle sea útil, me parece que es bueno, porque a veces uno encuentra estos sistemas de información, sobre todo del sector público, que a veces no tienes datos de donde agarrarse para poder sustentar estadísticamente algo, y hay que hacer muchos supuestos. Entonces vamos a suponer que todos los pensionados

trabajan tantos años, y de acuerdo con eso vamos a hacer el cálculo actuarial, por ejemplo; me parece que si el registro, la medición y el seguimiento se hace por persona pues yo no lo vería como un problema, mientras que esto se haga de una manera eficiente (Actor clave 6).

Por consiguiente, a partir de los criterios de las NICSP, se sugiere un proceso económico de las obligaciones pensionales de carácter individualista en el que se asume que la entidad termina administrando casi que de forma individual unos recursos supuestamente retenidos a cada uno de sus trabajadores y administrados en su nombre. Esto permite comprender la forma en que la financiarización ha venido transformando sustancialmente la concepción de los beneficios pensionales, en donde estos dejaron de ser parte de un sistema de protección social basado en la responsabilidad colectiva a ser un proceso individualizado mediado por actividades de acumulación financiera y en beneficio de los agentes de la financiarización.

6.3.3. Elementos de las finanzas en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales

Las técnicas y métodos de la contabilidad han sido colonizados a través de la incorporación gradual de modelos y representaciones específicas de las finanzas, la economía financiera y las matemáticas financieras (Chiapello, 2016). En materia pensional, las NICSP han favorecido la contabilidad del valor razonable, tanto en pasivos como en activos, incorporando la información requerida por los participantes del mercado a fin de predecir valores a partir de expectativas (Andersen y Suzuki, 2014).

Según las NICSP, los pasivos pensionales deben medirse descontando a valor presente los flujos que la entidad espera desembolsar a futuro, para lo cual se deben tener en cuenta una serie de supuestos de naturaleza actuarial. Estos supuestos incluyen tanto asunciones financieras (tasas de descuento, niveles de beneficios, costos, impuestos, etc.) como asunciones demográficas (tasas de mortalidad, tasas de rotación y retiro de empleados, nivel de partícipes en el plan de beneficios con personas a su cargo con derecho a los beneficios, etc.) (IPSASB, 2022; CGN, 2022). Por su parte, en el caso de los activos destinados a respaldar el pasivo pensional, se promueve un sistema de precios que opera en un mundo idealizado de mercados perfectos y eficientes. Todo esto a costa de desintegrar la lógica de la economía pública y la dinámica de las operaciones de la administración pública, como si fuese una recopilación de activos y pasivos valorados individualmente (Biondi, 2011).

Este tipo de mediciones organiza y constituye opiniones y expectativas sobre el futuro que terminan incorporando volatilidades y afectaciones en la situación financiera, sin que necesariamente esto refleje la verdadera gestión de la entidad (Biondi, 2011). En el caso de la UGPP, esto se hace evidente con las variaciones patrimoniales que ha sufrido la entidad en los últimos años, especialmente en el 2022 (ver la Tabla 14 del capítulo 4). Al respecto, uno de los actores clave señaló:

El pasivo claramente es un rubro que recoge un cálculo actuarial que, si uno lo mira completo, recoge un cálculo actuarial que tiene muchas aristas y por tanto muchas contingencias que lo hacen, en últimas, un tema muy estadístico. Le arroja a uno un valor, que puede ser muy volátil. Entonces, un dato con el que hay que tener mucho cuidado (Actor clave 8).

Adicionalmente, se resalta el hecho de que este cambio en la medición ha ocasionado dificultades en la comprensión y aplicación de los nuevos criterios contables para las obligaciones pensionales, algo que han resaltado distintos autores en materia contable de las obligaciones pensionales como Glaum (2009) y Biondi y Boisseau-Sierra (2015; 2018b). Sobre el particular, algunos actores clave indicaron:

Con la regulación anterior se podían hacer cálculos actuariales o actualizaciones financieras y esas actualizaciones financieras eran simplemente coger el cálculo actuarial y actualizarlo por un índice. Entonces poder quitar ese tema de la actualización financiera, también fue una barrera grandísima y, en general, si bien los contadores no son los que hacen el cálculo actuarial, pues debemos entender qué significa cada cosa y eso no ha pasado. Si uno le pregunta a alguien qué es cálculo de costo de servicio presente, pues no; ellos no dan cuenta de qué es, sino simplemente cuando el actuario manda el informe, pues allá le dice que es costo del servicio presente (...). Entonces, básicamente en términos de definiciones, el cambio ha sido muy complejo (Actor clave 1).

Otro actor clave señaló:

Hay un acercamiento mayor que se va dando con el tiempo, pero en eso hubo mucha dificultad para comprender cuál era la medición por lo menos conforme a los estándares. Muchos temas que se presentaron por temas de medición, hay casos que pagan actuarios y hacen una cosa que no da el valor (Actor clave 2).

6.3.4. *Mercados financieros como coordinadores de recursos pensionales públicos*

Las NICSP exigen el reconocimiento de un plan de activos que cubra las obligaciones pensionales. Es decir, se asume que para garantizar el cumplimiento y la sostenibilidad de los pagos pensionales se requiere de un proceso financiero de fondeo (*funded*) de recursos, principalmente financieros, con el propósito de ser restringidos, invertidos y monitoreados en el estado de situación financiera de las entidades públicas. Esta es una práctica propia de las cuentas individualizadas de los fondos pensionales del sector privado, promovidos con la financiarización, en las cuales, con el fondeo de las obligaciones y a partir de unas políticas o regulaciones de administración, se espera que los recursos sean invertidos continuamente en el tiempo y generen, en nombre de los beneficiarios, un nivel mínimo de rentabilidad con el propósito de contribuir en la financiación de la obligación pensional.

La visión en la cual las pensiones se garantizan mediante un proceso financiero fondeado (*funded*), tal como lo promueven las NICSP, es una visión que comparten los actores clave entrevistados:

Las entidades empleadoras sí deben reconocer los activos destinados para financiar el pasivo pensional, porque permite observar qué tan fondeado está el mismo, lo cual generaría confianza en el sistema pensional tanto por parte de los pensionados como de los aportantes con expectativa de pensión. Consideramos que lo más recomendable sería que las entidades empleadoras tengan un fondeo mínimo tanto para financiar las pensiones actuales como para las pensiones futuras (Actor clave 4).

Sin embargo, la destinación de recursos para conformar el plan de activos para los beneficios posempleo implica la reserva de recursos que, de otro modo, habrían podido ser empleados para satisfacer necesidades inmediatas de la población o para llevar a cabo funciones en el presente y en beneficio del conjunto de la sociedad. Al respecto, algunos actores clave indicaron:

Digamos que sí creo que deberían estar financiados los pasivos y de pronto no totalmente, no al 100%, ese es otro ideal, porque claro, se ponen a ahorrar recursos y resulta que se necesitan para otras cosas, pero sí. Por ejemplo, la falencia que hay en nuestro sistema pensional es que no hay un ahorro para los pasivos del nivel nacional, como sí los hay en el nivel territorial, en el nivel territorial el Fonpet. Allí se acumulan esos recursos y, de alguna manera, están cubiertos

esos pensionados de las entidades territoriales, básicamente están los actuariales y ahí no hay mayor problema porque el momento en que se necesite disponer de esos recursos, ahí están; para mí esta mejor organizado (...) el nivel territorial en ese aspecto que el nivel nacional, porque en el nacional básicamente todo es presupuesto (Actor clave 2).

Asimismo, otro actor clave indicó:

Por supuesto que eso entra a restringir el capital de trabajo, sobre todo para las que son empresa, para las entidades que están constituidas como empresa y que tiene que entrar a competir con otras empresas, con sus pares. Pero si uno lo mira desde el punto de vista de las que llamamos entidades de gobierno, y especialmente en las territoriales, pues ahí ha funcionado bien porque ha sido una medida disciplinaria que las ha encasillado y para este tipo de entidades territoriales me parece que la medida ha funcionado. Ha funcionado en la medida en que estas entidades del gobierno no entran a competir con otras entidades, pero sí, claro, ahí se puede restringir el capital de trabajo (Actor clave 3).

Así entonces, se hace evidente que la nueva comprensión contable de las obligaciones pensionales ha ocasionado que los actores clave entrevistados apoyen un proceso financiero para garantizar las pensiones total o parcialmente fondeado (*funded*), incluso teniendo presente las implicaciones negativas de restringir recursos públicos con el único propósito de financiar los pasivos pensionales. Esto, en últimas, podría comprenderse como la promoción de una política contable de gestión de recursos públicos, promovida por las NICSP, en la cual se limita su uso a fin de conservarlos en mercados financieros y en contra de la satisfacción de necesidades cotidianas de las entidades para el cumplimiento de sus labores.

En definitiva, es una visión funcional a la financiarización en la cual se tiene como propósito facilitar y organizar la recolección de ahorros a efectos de invertirlos en mercados financieros activos en nombre de los beneficiarios. Por tanto, en la medida en que los recursos de pensiones se etiquetan bajo la categoría de plan de activos, se espera que las entidades públicas accedan cada vez más a los mercados financieros para obtener el financiamiento suficiente de sus necesidades operativas. Con ello, los mercados financieros pasan a desempeñar un papel clave en el funcionamiento de las entidades públicas y en la coordinación de los recursos públicos, capturando una parte importante de estos.

Al respecto, uno de los entrevistados destacó una situación relacionada con el sector de los militares en Colombia. En este caso, la aplicación de los criterios contables del MNEG, alineados con NICSP, motivó la solicitud por parte de este sector ante el Gobierno de nacional, de asignar vía presupuesto recursos financieros a fin de reservarlos e invertirlos en un patrimonio autónomo con el propósito de cubrir y financiar el pasivo pensional.

Los militares, ellos veían el tema como algo que no les importa, porque ellos dicen que, si lo pongo [el pasivo] ahí [en el Balance General], en un momento dado hasta digo “ayúdeme a ver cómo lo financio” casi que venga hago un fondo y deme la plata antes de tiempo, para que yo tenga la plata acá. Los militares, concretamente, han dicho “más o menos quiero ser como Ecopetrol, quiero tener financiado todo de una vez. Entonces por qué no me va dando plata yo la meto acá en un patrimonio (...)” (Actor clave 8).

A pesar de este tipo de presiones, la aplicación del MNEG, con inspiración en las NICSP, no ha implicado que la UGPP haya destinado recursos materiales con el único propósito de cubrir el pasivo pensional. Esto se evidencia con el leve incremento en el nivel de cobertura de su pasivo pensional en

los últimos años, como se detalló en el capítulo anterior. Sin embargo, las percepciones de los entrevistados ponen en evidencia que el proceso de cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales se ha dado, de forma paralela, con otras estrategias en el manejo de estas obligaciones que favorecen los intereses de la financiarización (Ellwood y Newbury, 2006; Pardo, 2014; Gómez-Villegas, 2016; Robb y Newberry, 2016; Biondi y Soverchia, 2014; Biondi y Sierra, 2015; 2018).

El caso de los recursos administrados en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) fue el referente “ideal” con el cual algunos actores clave compararon el proceso financiero de las pensiones. Este fondo, creado en 1999, tiene como objetivo recaudar recursos para que las entidades territoriales cubran sus pasivos pensionales. Por lo tanto, el Fonpet, desde lo institucional, y el plan de activos para beneficios posempleo, desde lo contable, tienen como propósito facilitar y organizar la recolección de recursos financieros a efectos de ahorrarlos e invertirlos en mercados financieros activos en nombre del sistema pensional y de sus beneficiarios. En la página web del Fonpet, se indica que “estos recursos provienen de las entidades territoriales y de la nación, y son administrados por el MHCP por medio de patrimonios autónomos y fondos pensionales” (Fonpet, 2023). Por tanto, si bien las NICSP no obligan la destinación de recursos para conformar el plan de activos, sí promueven este tipo de prácticas. Mientras que, en el caso del Fonpet, las entidades territoriales en Colombia han estado obligadas a financiar este fondo con sus propios recursos.

Así entonces, los mercados financieros pasan a desempeñar un papel clave en el funcionamiento de las entidades públicas y en la coordinación de los recursos públicos, capturando incluso una parte de estos. Los fondos que materializan los propósitos del plan de activos (como es el caso del Fonpet) se constituyen mediante vehículos financieros (patrimonios autónomos o fondos pensionales en el caso del Fonpet) a fin de realizar inversiones financieras con el propósito de conservar su valor y de contribuir en la financiación del pasivo pensional.

6.3.5. Aplicación de la gobernanza corporativa del sector privado en la gestión pensional pública

Biondi y Boisseau-Sierra (2015) han señalado que el cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales propuesto por las NICSP puede implicar formas de representación contables inconsistentes con las prácticas existentes de la gestión pensional pública. Esto es algo que también se evidencia en el contexto colombiano y particularmente en el caso de la UGPP. La transformación en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales y la imposición de un tratamiento contable específico para este tipo de obligaciones (*the one best way*), funcional a la financiarización, pueden resultar contrarios a las prácticas pensionales de una entidad como la UGPP y a la lógica con la cual emergieron las obligaciones pensionales recibidas por parte de esta entidad. Este contraste se sintetiza en una de las percepciones de los actores clave:

A la larga, la pensión debiera concebirse como un ahorro y si el Estado puede apoyar es maravilloso, pero hacerlo actualmente, por ejemplo, los regímenes especiales que se han especificado con el empleo, pues a la larga no tendría mucho sentido porque digamos los nuevos cotizantes actuales, van a estar pagando las futuras y ya hay una obligación adquirida con un montón de gente y habría que hacer un esfuerzo doble, es decir, pagarles a los que ya están en asignación de retiro o los que están pensionados en el caso del magisterio y además ahorrar,

sería una doble carga fiscal que realmente no tendría mucho sentido, salvo que haya un superávit y que tengamos que una mejor gestión fiscal (AC 7)⁶⁷.

Una lectura desde los lentes de la financiarización y desde la lógica del sector privado podría sugerir que la difícil situación financiera de la UGPP, derivada del reconocimiento pleno del pasivo pensional y el poco nivel de cobertura o financiación de dicho pasivo, implica su insostenibilidad. Es decir, su insolvencia e inviabilidad en el futuro cercano. Una situación de alto riesgo que demandaría un proceso especial de redireccionamiento y vigilancia efectiva de los problemas financieros que aparentemente presentaría la entidad. Esto es lo que justamente ha ocurrido en el caso de la UGPP, puesto que, desde que inició la aplicación de los criterios del MNEG, la entidad se ha convertido en un sujeto especial de auditoría por parte de la CGR, dado el alto impacto de su pasivo pensional en la información consolidada del nivel nacional, con las consecuencias operativas que ello conlleva.

No obstante, a pesar del impacto en la situación financiera y patrimonial, la UGPP asegura que el reconocimiento pleno del pasivo pensional no ha afectado el cumplimiento de las funciones legales asignadas a la UGPP. Esto es algo que también se observa en sus estados financieros (UGPP, 2023a) y en sus informes de gestión (UGPP, 2023b). Todas las nóminas de pensionados asumidas por la Unidad son pagadas a través del FOPEP, en gran parte con recursos del presupuesto general de la nación y en otra proporción con portafolios administrados por el MHCP (UGPP, 2023a). Además, los últimos estados financieros emitidos por parte de la entidad tuvieron una opinión limpia por parte de la CGR. Este es un hecho contradictorio que también resalta uno de los actores entrevistados:

No, no se ha visto afectada realmente, la verdad es que se ve como una entidad extraña, pero no se ha visto afectado el objeto, porque ella sigue haciendo su objeto y ya. En últimas, una cosa importante es que las entidades, que son enteramente dependientes de la nación (...) dependen de la nación en su financiación, salvo por las cotizaciones que reciben y que alimentan (...). Ellas cumplen su función, que es recaudar lo que corresponde, administrarlo y después reconocer y pagar. Utilizan los recursos y lo que les falta piden la plata y, si aparece negativo, ese no es su problema (Actor clave 8).

La lectura de la situación financiera y patrimonial de la UGPP debe realizarse desde una lógica propia del sector público y considerando el contexto en el cual emergieron las obligaciones pensionales recibidas por parte de la UGPP. De esta forma, el bajo nivel de cobertura del pasivo pensional y la fuerte afectación patrimonial de la UGPP ponen en evidencian un proceso financiero de las obligaciones pensionales recibidas por la Unidad distinto al que proponen las NICSP y al que han asumido los actores clave entrevistados (ver sección anterior). La forma en que el gobierno nacional ha venido garantizando las obligaciones pensionales recibidas por la UGPP se acerca más a un proceso financiero desfinanciado (*unfunded*), propio de los regímenes de reparto de los sistemas de protección social. Esto no significa que las pensiones reconocidas por la UGPP sean insostenibles, pues un régimen de reparto es sostenible siempre que las aportaciones actuales y futuras igualen los pagos actuales que se generan a favor de los beneficiarios con el paso del tiempo.

En los sistemas de protección social, en cumplimiento del principio de solidaridad y de responsabilidad colectiva, las pensiones no solo se financian vía contribuciones, sino, también, vía impuestos, para efectos de lograr una distribución progresiva del ingreso y así cubrir los riesgos de la sociedad en su conjunto. Por consiguiente, el patrimonio negativo de la UGPP no puede interpretarse como una situación financiera de quiebra o insolvencia de la entidad, ni tampoco como una incapacidad de la

⁶⁷ Énfasis puesto por el autor de esta investigación.

entidad para gestionar recursos públicos a efectos de cumplir con las funciones de cometido estatal que le han sido asignadas. En su lugar, el patrimonio negativo de la UGPP representa los recursos que esta entidad necesita a futuro, por parte del Gobierno nacional, para el pago de las obligaciones pensionales que la Unidad ha venido asumiendo desde su creación, los cuales han venido siendo apropiados, año a año, en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y desembolsados para cumplir con las obligaciones pensionales respectivas administradas por la UGPP.

Así entonces, el centro de atención pasa a ser la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. En el caso de la UGPP, el Gobierno se ha venido encargando principalmente de garantizar la consecución de recursos sobre el déficit esperado año a año. Esto lo menciona uno de los actores clave que hizo parte de la construcción del sistema pensional derivado de la expedición de la Ley 100 de 1993:

Los regímenes están definidos y le otorgan unos derechos a las personas basada en unas condiciones: (...) que haya hecho los aportes, lo cual le va sumando unas semanas (...), le da una base que le va a permitir cuantificar cuánto es a lo que tiene derecho, y le establece unas edades a las que ya puede recibir. Pero esa cuantificación, de lo que la persona va adquiriendo en su derecho, no está amarrada estrictamente a la cotización de la plata que ella hace, porque al final el recurso entra a un fondo común y lo que uno analizó en ese caso de una entidad, como en estos del régimen de prima media, era un equilibrio del fondo común (...). De todas maneras, voy a necesitar la garantía de la nación, eso lo hemos tenido claro siempre, además porque antes de la ley 100, lo que se pedía por cotización era muy bajo, en términos de lo que tenía que aportar el trabajador y el empleador, y la nación nunca puso el pedazo que le tocaba, porque se supone que lo está poniendo ahora en la garantía (Actor clave 8).

En consecuencia, la visión financierizada en el entendimiento contable de las pensiones ha ocasionado el paso de una contabilidad de base caja, cuya preocupación se concentra en el flujo anual y en el déficit del sistema pensional cada año, a una contabilidad de base *stock* que representa las obligaciones pensionales como una remuneración diferida y que exige el reconocimiento de un pasivo importante en el estado de situación financiera (balance general). Una vez la contabilidad comunica esta visión financierizada, se reproduce la idea de las obligaciones pensionales como un mecanismo de ahorro individualizado, se transforma sustancialmente la concepción de la sostenibilidad intergeneracional de las pensiones y se altera la lectura financiera de la gestión pública en materia pensional de una entidad como la UGPP.

6.4. Conclusiones

A partir de un análisis del discurso de tipo argumental de las percepciones de distintos actores clave asociados al proceso de transformación de los tratamientos contables de las obligaciones pensionales, se ha hecho evidente una relación, por lo menos desde, cinco aspectos, entre el cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales de la UGPP y los procesos de financierización del sector público.

Primero, comunidades epistémicas funcionales a la financierización han participado como facilitadoras e impulsadoras del proceso de transformación del tratamiento contable de las obligaciones pensionales en Colombia. Segundo, se evidencia un nuevo entendimiento contable de las obligaciones pensionales mediado, ahora, por procesos de acumulación financiera en lugar de procesos de responsabilidad colectiva. Tercero, como parte de este nuevo entendimiento, el tratamiento contable de las obligaciones pensionales se ha visto condicionado a incorporar, como propias, herramientas y representaciones específicas de las finanzas y en beneficio de los actores financieros. Cuarto, el nuevo entendimiento en

el tratamiento contable de las obligaciones pensionales ha ocasionado presiones en las entidades públicas para participar en mercados financieros, presiones que han venido acompañadas de otras estrategias en el manejo de estas obligaciones que favorecen los intereses de la financiarización; y, quinto, producto de la aplicación de la nueva visión contable de las pensiones, se observa que el nuevo entendimiento contable de las obligaciones pensionales no recoge las características esenciales que definen las prácticas pensionales de la UGPP.

Las percepciones de los actores clave asociados al proceso de transformación de los tratamientos contables de las obligaciones pensionales confirman la participación de comunidades epistémicas promotoras de marcos regulatorios que limitan los esquemas de protección social, no sólo en la implementación de las NICSP en Colombia, sino, también, en la transformación del tratamiento contable de las obligaciones pensionales. Este es el caso de organizaciones internacionales o multilaterales como el BM, el FMI y el IPSASB. A nivel nacional, la CGR desempeñó un papel importante en dicha transformación. Los pronunciamientos de la entidad de control se convierten en un caso interesante de análisis sobre la forma en que la financiarización permeó su propio entendimiento con respecto al funcionamiento del sistema pensional colombiano y a la forma en que este sistema debe producir y comunicar información financiera.

El análisis de las percepciones de los actores clave también refleja un nuevo entendimiento contable de las obligaciones pensionales. Desde sus percepciones, las pensiones son entendidas como un proceso económico de remuneración diferida e individual, que surge en el momento en que el trabajador presta sus servicios. Si bien estas obligaciones no hacen parte del salario de los trabajadores, si constituyen una contraprestación por la contribución de estos en la “generación de ingresos” o en la “prestación de los servicios” de la entidad. Esta contraprestación supone que la entidad termina reteniendo y administrando unos recursos en nombre de los trabajadores que luego tendrán que ser devueltos en forma de pensión. Una visión similar a lo que ocurre con las cuentas de ahorro individualizadas a fin a los intereses de la financiarización.

Dado este nuevo entendimiento contable de las obligaciones pensionales, el análisis de las percepciones evidencia la forma en que los actores clave apoyan la estimación de la deuda pensional de la entidad con el trabajador, originada por la contribución personal de este a los objetivos de la entidad, con base en suposiciones a largo plazo que dependen de variables financieras y demográficas. Además de las dificultades por parte de los preparadores de la información en la comprensión y aplicación de estos nuevos criterios de medición de la deuda pensional, la medición a valor presente utilizando metodologías actuariales ha repercutido en la incorporación de mayores niveles de incertidumbre y volatilidad de las cifras contables, lo que altera la comprensión y el análisis de la situación financiera y patrimonial de una entidad como la UGPP.

Las percepciones de los actores clave, a su vez, evidencian las presiones que el nuevo tratamiento contable de las obligaciones pensionales ha causado en las entidades públicas para destinar activos, esencialmente financieros, para financiar el pasivo pensional. Estos activos pasan a ser parte del plan de activos para beneficios postempleo con el único propósito de ser restringidos, monitoreados e invertidos en mercados financieros y de esta forma contribuir en la financiación del pasivo pensional. Cabe destacar que, a pesar las presiones, la aplicación del MNEG, con inspiración en las NICSP, no ha implicado que la UGPP haya destinado recursos materiales para cubrir su pasivo pensiones reconocido. Esto se evidencia con el leve incremento en el nivel de cobertura de su pasivo pensional en los últimos años, como se detalló en el capítulo anterior. No obstante, estas presiones muestran las posibles

implicaciones que, a futuro, podría ocasionar la profundización del nuevo entendimiento contable de las obligaciones pensionales.

Las percepciones de los actores clave también evidencian que las presiones sobre las entidades públicas en torno a la conformación de planes de activos han venido acompañadas de otras estrategias en el manejo de los beneficios pensionales que favorecen los intereses de la financiarización. Este es el caso de la conformación de vehículos financieros como el Fonpet en donde las entidades territoriales se ven obligadas a destinar recursos para cubrir su pasivo pensional. Así entonces, el Fonpet, desde lo institucional, y el plan de activos para beneficios posempleo, desde lo contable, facilitan y organizan la recolección de recursos financieros a efectos de ahorrarlos e invertirlos en mercados financieros activos en nombre del sistema pensional y de sus beneficiarios. Con ello, los mercados financieros pasan a desempeñar un papel clave en el funcionamiento de las entidades públicas y en la coordinación de los recursos públicos, capturando incluso una parte de estos.

Finalmente, el análisis de las percepciones de los actores clave muestra que la aplicación del nuevo tratamiento contable de las obligaciones pensionales no refleja la concepción con la cual emergieron las obligaciones pensionales que ha venido recibiendo la UGPP, lo cual ha afectado la lectura de su situación financiera y patrimonial. El hecho de que la entidad se haya convertido en sujeto especial de auditoría por parte de la CGR dado el alto impacto de su pasivo pensional contrasta con las percepciones de los actores clave en torno a que la entidad ha venido y espera continuar cumpliendo con sus funciones legales; lo que también se observa en sus estados financieros (UGPP, 2023a) y en sus informes de gestión (UGPP, 2023b). Por consiguiente, el patrimonio negativo de la UGPP, en lugar de representar una situación de insostenibilidad, representa los recursos que la entidad necesita a futuro, por parte del Gobierno nacional, para el pago de las obligaciones pensionales reconocidas; recursos que han venido siendo apropiados, año a año, en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y desembolsados para cumplir con las obligaciones pensionales respectivas administradas por la UGPP. Esto refleja que el proceso financiero con el cual el gobierno nacional garantiza las pensiones de la UGPP (*unfunded*) resulta contrario al proceso financiero que promueven las NICSP (*funded*).

7. CONCLUSIONES GENERALES

La transformación en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales se relaciona con los procesos de financiarización del sector público colombiano. La incorporación de los criterios de las NICSP en materia pensional, impulsados en el país por comunidades epistémicas funcionales a la financiarización, ha promovido un nuevo entendimiento contable de las obligaciones pensionales con el cual se ha expandido la racionalidad de la financiarización. Este nuevo entendimiento involucra formas de representación de las obligaciones pensionales e instrumentos específicos de las finanzas que benefician a los actores financieros. Por consiguiente, es una nueva forma específica e intencional de representar las obligaciones pensionales que, en el caso de la UGPP, no responde necesariamente a los intereses de los beneficiarios ni a los fines misionales en materia pensional de la administración pública en un estado social de derecho.

Las pensiones surgieron en el contexto de los sistemas de protección social propios de los Estados de bienestar de los países industrializados durante el siglo XX. Los modelos más avanzados de bienestar se caracterizaron por establecer lazos de reciprocidad y solidaridad entre el conjunto de la sociedad con el propósito de disminuir las desigualdades que sufría la población. Este fue un mecanismo concebido, en esencia, para que toda sociedad se protegiera a sí misma frente a las contingencias del entorno que pudiesen afectar su bienestar, de tal forma que todos sus miembros, sin ser iguales en todos los aspectos, tendrían los derechos suficientes para interactuar con sus semejantes, sin la necesidad de excluir a nadie. En este contexto, los beneficios pensionales fueron entendidos, desde una concepción de protección social, como un proceso económico de responsabilidad colectiva y de derechos que contribuye activamente en una mayor independencia social y en una sociedad más democrática. Por consiguiente, se basaron en regímenes técnico-financieros de reparto fundamentados en los principios de unidad, igualdad, universalidad y solidaridad.

En América Latina, si bien no se logró este mismo nivel de desarrollo, sí se realizaron algunas aproximaciones a la implementación de políticas de protección social. Los esfuerzos resultaron segmentados entre los grupos de ocupaciones con mayor influencia. Es decir, seguros sociales dispersos y fragmentados, cuyos beneficios se otorgaron inicialmente a las labores de mayor riesgo o de importancia pública que, con el tiempo, terminaron siendo extendidos a los demás sectores de la economía formal en la medida en que nuevos intereses y luchas aparecían en el escenario social. Los países pioneros en la implementación de sistemas de seguridad social se caracterizaron por altos niveles de cobertura de estratificación, mientras que los países más tardíos en su implementación resultaron más unificados y con menores niveles de cobertura. Además, la política social terminó cubriendo solamente a quienes contaban con relaciones laborales formales, lo que, en un contexto de informalidad como el latinoamericano, implicó una inmensa masa social excluida del sistema de seguridad social, especialmente de las pensiones.

Más adelante, el cambio en la política social de finales del siglo XX en la región, a partir de reformas tendientes a desmontar las estructuras estatales que limitaban el libre funcionamiento del mercado, motivó el cambio de los sistemas de protección social. En materia pensional, estos sistemas se fueron transformando en la región de un modelo público de reparto basado en el principio de solidaridad y con prestaciones definidas, a un modelo privado de capitalización individual cuyo beneficio pensional quedó en función del valor de los aportes realizados y de la rentabilidad de estos aportes. En Colombia, mediante la Ley 100 de 1993, se terminó reformando el modelo público existente por un sistema general de pensiones (modelo paralelo) que puso a competir a fondos privados (integrantes del RAIS) con el ISS (principal administrador del RPM). Este fue el punto de partida de un modelo de protección dirigido

a aliviar las afectaciones sociales derivadas de la vejez de manera individual y en el que se privilegió la eficiencia y la acumulación financiera sobre los procesos de responsabilidad colectiva y de solidaridad intergeneracional para garantizar las pensiones.

La reforma pensional en Colombia mantuvo los derechos adquiridos de los afiliados hasta el momento de la expedición de la Ley 100 de 1993 y permitió que las cajas, fondos o entidades de seguridad social existentes a la fecha de la expedición de la ley coadministraran el RPM con el ISS, pero solo en relación con sus afiliados y mientras dichas entidades subsistieran. No obstante, con el paso del tiempo, el debilitamiento del sistema pensional público, promovido con la reforma, motivó la desfinanciación de muchas de estas cajas, fondos o entidades ocasionando su liquidación. Es por ello que el gobierno nacional creó la UGPP en el 2007 como co-administradora del RPM con el objetivo de racionalizar, centralizar y garantizar el proceso de administración de los beneficios pensionales previamente reconocidos de aquellas administradoras o entidades públicas del orden nacional que tenían a su cargo el reconocimiento de obligaciones pensionales, pero sobre las cuales se ha ordenado su liquidación. Al cierre del 2022, la UGPP había recibido la administración de las obligaciones pensionales de 38 entidades liquidadas, lo cual representó, para ese año, el rubro más significativo en materia pensional entre todo el sector público (excluyendo a Colpensiones).

Sin embargo, la reforma del sistema pensional colombiano de la cual surgió la UGPP ha tenido como trasfondo la transformación del derecho social a la pensión al entregar el devenir de gran parte de los recursos pensionales a la intermediación de mercado de capitales y de los principales grupos económicos del país. Este fenómeno en que los mercados financieros y los actores financieros han adquirido una mayor importancia ha sido denominado en la literatura académica como financiarización. En esencia, la financiarización corresponde a la sobre posición de la lógica financiera frente a la lógica productiva (Giraldo, 2007) y ha sido un proceso que no solo ha impactado la seguridad social y la administración pública, sino también diversos aspectos de la sociedad, así como campos de conocimiento, entre ellos, la disciplina contable.

En el contexto de la financiarización, la contabilidad se ha visto condicionada a incorporar, como propias, las necesidades de información de los actores financieros. y, con ello, a ser empleada como una tecnología (Miller, 1994) a efectos de facilitar un conjunto particular de representaciones discursivas encaminadas a impulsar y reproducir la financiarización en los contextos en donde esta participa. En lo relacionado con el sector público, la NGP motivó la incorporación de las prácticas del sector privado a fin de proporcionar una mayor eficiencia a través de los procesos del mercado, lo que promovió un escenario de armonización de la contabilidad del sector público a nivel internacional que tomó como principal referente las NICSP (que son en gran parte una copia de las NIIF, pero con algunos ajustes menores y ciertas particularidades). Esto ha representado la incorporación al aparato estatal de valores y expectativas ajenas a la ética pública que consolidan comportamientos rentistas, junto con mecanismos de incentivos individualistas (Gómez-Villegas, 2013).

En materia pensional, las NICSP han adoptado una visión en la que estas obligaciones, en lugar de ser entendidas como un proceso de protección social, colectivo y de derechos, pasaron a ser entendidas como un proceso de remuneración definida vinculado al momento en que el trabajador presta sus servicios, y reconocidas como gasto a partir de la medición actuarial de futuras salidas de flujos de efectivo (Glaum, 2009; Biondi y Boisseau-Sierra, 2015; 2018; 2018b). Es una forma de representación, funcional a la financiarización, en términos de cuentas de ahorros individualizadas en donde se supone se almacenan unos recursos financieros que son gestionadas en nombre de sus beneficiarios como si

fuese una inversión financiera (Biondi, 2016), lo que difumina la frontera entre las pensiones como un derecho colectivo y las pensiones como un mecanismo individualizado de inversión.

A partir de un análisis histórico, hermenéutico y sistemático de los tratamientos contables en materia pensional y de la elaboración de algunas medidas discretas de financiarización de acuerdo con lo propuesto por Krippner (2005), tomando como fuente de información los informes financieros y de gestión del nivel nacional y de la UGPP, esta investigación hizo visible que el cambio en el entendimiento de las obligaciones pensionales propuesto por las NICSP se ha visto reflejado en la regulación contable pública en Colombia. El país ha venido abordando el tema pensional en su regulación contable casi desde la creación de la figura del contador general de la nación, lo cual implicado la expedición de normas específicas y complementarias para el tratamiento contable de este tipo de obligaciones. No obstante, el periodo que inicia desde el año 2018 (momento en que empieza en aplicación el MNEG con inspiración en las NICSP) puede considerarse como el que mejor evidencia la forma en que el cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales responde a un cambio de naturaleza financiarizada.

Esta tesis hizo visible que la entrada en aplicación de la Norma de beneficios a los empleados del MNEG, se refleja en la información contable, por lo menos, en tres tendencias: i) el paso de la revelación en las notas de los estados financieros de los beneficios pensionales otorgados al reconocimiento pleno de estas obligaciones como pasivo pensional, ii) la destinación y reconocimiento de activos con el único propósito de respaldar la obligación pensional reconocida, y iii) un incremento en la variación de las cifras contables presentadas en el patrimonio. En el caso de la UGPP, la entrada en aplicación del MNEG multiplicó el pasivo pensional de la entidad en casi 15 veces en tan sólo un año, siendo este el 2018; el nivel de cobertura para financiar los pasivos pasó del 0% entre 2010 y 2014 al 4,1% en promedio entre 2018 y 2022; y se reconocieron unas ganancias y pérdidas actuariales por planes de beneficio posempleo en el 2022⁶⁸ que representaron casi el 25% del valor de todo el patrimonio de la UGPP de ese mismo año.

Adicionalmente, producto de la triangulación realizada entre el análisis descriptivo de las cifras contables y el análisis interpretativo del discurso de actores clave entrevistados asociados al cambio en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales, junto con documentos institucionales e informes de gestión, esta tesis hizo visible la relación entre la transformación en el tratamiento contable de las obligaciones pensionales y los procesos de financiarización del sector público.

Así entonces, esta tesis puso en evidencia que la regulación contable en Colombia vinculó, inicialmente, el reconocimiento de los beneficios pensionales al momento de consolidación del derecho legal a la pensión (cumplimiento de los requisitos), lo cual se reflejó contablemente con el registro de un pasivo por el valor de las obligaciones correspondientes a la nómina pensional anual (un pasivo de corto plazo). Sin embargo, la incorporación de un modelo de contabilidad que promueve un entendimiento de las obligaciones pensionales funcional a los intereses de la financiarización ocasionó que la regulación contable pública haya pasado a vincular el reconocimiento de los beneficios pensionales al momento en que se prestan los servicios por parte del trabajador, lo cual se refleja contablemente con el registro de un pasivo por el valor presente neto de todos los pagos se esperan realizar a futuro.

En otras palabras, el paso de la revelación en las notas al reconocimiento pleno del pasivo pensional de la UGPP encarna la incorporación en la práctica contable de la visión financiarizada que proponen las

⁶⁸ De acuerdo con la CGN, como mínimo cada tres años se debe actualizar actuarialmente el pasivo pensional. Por consiguiente, el año 2022 fue el año en que la UGPP dio aplicación a este requisito.

NICSP sobre los beneficios pensionales. Al respecto, el análisis de las percepciones de los actores clave evidencia un entendimiento de las pensiones como un proceso económico de remuneración diferida e individual, que surge en el momento en que el trabajador presta sus servicios. Si bien estas obligaciones no hacen parte del salario de los trabajadores, si constituyen una contraprestación por la contribución de estos en la “generación de ingresos” o en la “prestación de los servicios” de la entidad. Esta contraprestación supone que la entidad termina reteniendo y administrando unos recursos en nombre de los trabajadores que luego tendrán que ser devueltos en forma de pensión. Una visión similar a lo que ocurre con las cuentas de ahorro individualizadas a fin a los intereses de la financiarización.

El incremento en la variación de las cifras contables presentadas en el patrimonio de la UGPP por concepto de ganancias o pérdidas actuariales, particularmente en el año 2022, evidencia la afectación de la situación financiera de la entidad a partir de la introducción de subjetividades y volatilidades, propias de la financiarización, en la valoración actuarial de la deuda pensionales. Esto responde nuevamente al cambio en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales, puesto que, a partir del análisis de las percepciones, se evidencia que los actores clave entrevistados apoyan la estimación de la deuda pensional de la entidad con el trabajador con base en suposiciones a largo plazo que dependen de variables financieras y demográficas. Además de las dificultades por parte de los preparadores de la información en la comprensión y aplicación de estos nuevos criterios de medición de la deuda pensional, esto ha repercutido negativamente en la comprensión y el análisis de la situación financiera y patrimonial de la UGPP.

El reconocimiento de los planes de activos personifica la necesidad contable inmediata de mitigar el impacto derivado del reconocimiento pleno del pasivo pensional. Esto responde una vez más al cambio en el entendimiento contable de las obligaciones pensionales. El análisis de las percepciones de los actores clave hace visible las presiones que el nuevo tratamiento contable de las obligaciones pensionales ha causado en las entidades públicas para destinar activos, esencialmente financieros, para financiar el pasivo pensional. Estos activos pasan a ser parte del plan de activos para beneficios postempleo con el único propósito de ser restringidos, monitoreados e invertidos en mercados financieros y de esta forma contribuir en la financiación del pasivo pensional. En este aspecto, cabe destacar que, a pesar las presiones, la aplicación del MNEG, con inspiración en las NICSP, no ha implicado que la UGPP haya destinado recursos materiales para cubrir su pasivo pensiones reconocido. Esto se evidencia con el leve incremento en el nivel de cobertura de su pasivo pensional en los últimos años, como se detalló en el capítulo anterior. No obstante, estas presiones muestran las posibles implicaciones que, a futuro, podría ocasionar la profundización del nuevo entendimiento contable de las obligaciones pensionales.

El análisis de las percepciones de los actores clave también evidencia que las presiones sobre las entidades públicas, en torno a la conformación de planes de activos, han venido acompañadas de otras estrategias en el manejo de los beneficios pensionales que favorecen los intereses de la financiarización. Este es el caso de la conformación de vehículos financieros como el Fonpet en donde las entidades territoriales se ven obligadas a destinar recursos para cubrir su pasivo pensional. Así entonces, el Fonpet, desde lo institucional, y el plan de activos para beneficios posempleo, desde lo contable, facilitan y organizan la recolección de recursos financieros a efectos de ahorrarlos e invertirlos en mercados financieros activos en nombre del sistema pensional y de sus beneficiarios. Con ello, los mercados financieros pasan a desempeñar un papel clave en el funcionamiento de las entidades públicas y en la coordinación de los recursos públicos, capturando incluso una parte de estos.

Por consiguiente, esta tesis hace evidente que la aplicación del nuevo tratamiento contable de las obligaciones pensionales no refleja la concepción con la cual emergieron las obligaciones pensionales que ha venido recibiendo la UGPP, lo cual ha afectado la lectura de su situación financiera y patrimonial. El hecho de que la entidad se haya convertido en sujeto especial de auditoría por parte de la CGR, dado el alto impacto de su pasivo pensional, contrasta con las percepciones de los actores clave en torno a que la entidad ha venido y espera continuar cumpliendo con sus funciones legales. Esto es algo que también se observa en sus estados financieros (UGPP, 2023a) y en sus informes de gestión (UGPP, 2023b). Por consiguiente, el patrimonio negativo de la UGPP, en lugar de representar una situación de insostenibilidad, representa los recursos que la entidad necesita a futuro, por parte del Gobierno nacional, para el pago de las obligaciones pensionales reconocidas; recursos que han venido siendo apropiados, año a año, en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y desembolsados para cumplir con las obligaciones pensionales respectivas administradas por la UGPP. Así entonces, se observa que el proceso financiero con el cual el gobierno nacional garantiza las pensiones de la UGPP (*unfunded*) resulta contrario al proceso financiero que asume el modelo contable que promocionan las NICSP (*funded*).

En últimas, la visión financiarizada en el entendimiento contable de las pensiones ha ocasionado el paso de una contabilidad de base caja, cuya preocupación se concentra en el flujo anual y en el déficit del sistema pensional cada año, a una contabilidad de base *stock* que representa las obligaciones pensionales como una remuneración diferida y que exige el reconocimiento de un pasivo importante en el estado de situación financiera (balance general). Una vez la contabilidad comunica esta visión financiarizada, se reproduce la idea de las obligaciones pensionales como un mecanismo de ahorro individualizado, se transforma sustancialmente la concepción de la sostenibilidad intergeneracional de las pensiones y se altera la lectura financiera de la gestión pública en materia pensional de una entidad como la UGPP. Esto con repercusiones en las cifras del déficit y la deuda, alterando la sostenibilidad fiscal y el riesgo crediticio del país, y con posibles consecuencias inesperadas para la confianza pública

Por consiguiente, si bien la relación entre la contabilidad y la financiarización se ha convertido en un campo de estudio cada vez más desarrollado, esta tesis contribuye a llenar el vacío existente en la literatura académica con respecto a las obligaciones pensionales del sector público colombiano y la financiarización. La investigación también representa una contribución importante en Latinoamérica al identificar impulsores y validadores del proceso de transformación en el entendimiento de los beneficios pensionales y, adicionalmente, se constituye en la primera aproximación académica en el país en torno al análisis de la evolución de los tratamientos contables de las obligaciones pensionales del sector público, aportando elementos empíricos para señalar que las NICSP contribuyen al proceso de financiarización del sector público.

No obstante, hay que resaltar que la principal limitación metodológica de esta investigación se dio en torno a la elaboración de entrevistas a actores clave vinculados a la UGPP. La entidad, en lugar de conceder una entrevista virtual, remitió un documento con las respuestas a las preguntas planeadas para la misma evitando cualquier posibilidad de profundizar en las respuestas formuladas. Por otra parte, en caso de haber contado con más tiempo, se pudieron haber contrastado las percepciones de los actores clave seleccionados⁶⁹ con otros actores como pensionados, funcionarios de otros rangos, inversores financieros encargados de la administración de recursos que constituyen los planes de activos, etc.

⁶⁹ Dada su larga trayectoria laboral o cargo directivo, los actores clave seleccionados tienen un compromiso no solo profesional, sino personal con las reformas al concebirse a sí mismos como modernizadores.

Finalmente, la investigación tampoco determinó la cantidad de recursos que han sido capturados por parte del sector financiero por la administración de lo que, según las NICSP, se reconoce como plan de activos para beneficios posempleo, ni la variación en el nivel de riesgo de crédito del Gobierno nacional o de la UGPP por el hecho de reconocer de forma plena los pasivos pensionales en cumplimiento de las NICSP, así como las consecuencias que dicha variación podría ocasionar. Estas son líneas de investigación futuras que podrían surgir en el campo de la economía financiera. En materia contable, queda pendiente profundizar la relación entre la contabilidad pública de las obligaciones pensionales y la financiarización en las entidades territoriales del país, en donde el nivel del plan de activos destinado a financiar el pasivo pensional de estas es mucho mayor que el del nivel nacional.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Aglietta, M., & Rebérioux, A. (2009). El debate contable. In M. Aglietta, & A. Rebérioux, *El capitalismo financiero a la deriva, el debate sobre el gobierno de empresa*. (pp. 151 - 182). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Anantharaman, D., & Chuk, E. (2022). The impact of governmental accounting standards on public-sector pension funding. *Review of Accounting Studies*. doi:<https://doi.org/10.1007/s11142-022-09746-5>
- Andersen, D., & Suzuki, T. (2014). Financialisation of global markets: The role of private sector accounting standard setting. *Law and Financial Markets Review*, 20-26.
- Andonov, A., Bauer, R., & Cremers, M. (2017). Pension Fund Asset Allocation and Liability Discount Rates. *Review of Financial Studies*, 30(8), 2555-2595.
- Antia, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: Una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 93-235.
- Aponte, C. (2012). ¿Estado social o estado de bienestar en América Latina? *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XVIII(1), 11-40.
- Arenas, A. (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Arévalo, D. (1992). La reestructuración del seguro social. In O. Rodríguez Salazar, D. Arévalo, U. Ayala, & E. I. Arévalo, *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992* (pp. 171-202). Bogotá D.C: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Arévalo, D. (2006). La protección al adulto mayor: entre la dádiva y el derecho. In Y. Le Bonniec, & O. Rodríguez Salazar, *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacía un nuevo sistema de protección social* (pp. 284-322). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Arévalo, E. I. (1992). Una aproximación a la situación financiera del Instituto de Seguros Sociales en la década de los ochenta. In O. Rodríguez Salazar, D. Arévalo, U. Ayala, & E. I. Arévalo, *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992* (pp. 203-236). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Arrieta Mendoza, C. I. (2011). Las reformas del sistema pensional colombiano. Bogotá D.C.: FESCOL - Friedrich Ebert Stiftung.
- Ayala, U. (1992). Introducción a la seguridad y a los seguros sociales. In O. Rodríguez Salazar, D. Arévalo, U. Ayala, & E. I. Arévalo, *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia (1946-1992)* (pp. 17-69). Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Azuero Zuñiga, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bakre, O., George, S., & McCartney, S. (2017). Western Accounting Reforms and Accountability in Wealth Redistribution in Patronage-based Nigerian Society. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30(6), 1288-1308.
- Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis*. Washington D.C: BM.
- Barba, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. In S. Barba, *Políticas sociales en América Latina en los inicios del Siglo XXI* (pp. 75-108). CLACSO.
- Bauman, Z. (2012). *En busca de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Benito, B., Brusca, I., & Montesinos, V. (2007). The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), 293-317.
- Bergmann, A., & Labaronne, L. (2013). La armonización Contable Internacional: El Rol del IPSASB y el Estado Actual de su Proceso de Reformas. *Revista Española de Control Externo*, XV(4), 19-30.
- Biondi, Y. (2011). The pure logic of accounting: A critique of the fair value revolution. *Accounting, Economics, and Law*, 1, 2-46.
- Biondi, Y. (2012). Should Business and Non-business Accounting Be Different? A Comparative Perspective Applied to the New French Governmental Accounting Standards. *International Journal of Public Administration*, 35(9), 603-619.
- Biondi, Y. (2015). Accounting representations of public debt and deficits in European central governments accounts: An exploration of anomalies and contradictions. *Accounting Forum*, 40, 205-219.
- Biondi, Y., & Boisseau-Sierra, M. (2018b). Accounting for Employee Benefits. In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (1 ed., pp. 131-141). Boca Raton: Springer International Publishing.
- Biondi, Y., & Sierra, M. (2015). Accounting for Pension Flows and Funds: A Case Study for Accounting, Economics and Public Finances. EGPA XII Permanent Study Group Public Sector Financial Management Workshop, Zurich-Winterthur (Switzerland), (p. 37 pages). Winterthur.
- Biondi, Y., & Sierra, M. (2018). Pension management between financialization and intergenerational solidarity: a socio-economic analysis and a comprehensive model. *Socio-Economic Review*, 16(4), 791-822.
- Biondi, Y., & Soverchia, M. (2014). Accounting Rules for the European Communities: A Theoretical Analysis. *Accounting, Economics and Law*, 4(3), 179-214.
- Bodei, R. (2016). *Generaciones. Edad de la vida, edad de las cosas*. Barcelona: Herder.
- Bonilla, A., & Gruat, J. (2003). *Protección social. Una inversión durante todo el ciclo de vida para propiciar justicia social, reducir la pobreza y fortalecer el desarrollo sostenible*. Ginebra: OIT.
- Boyer, R. (2007). Assessing the impact of fair value upon financial crisis. *Socio-Economic Review*, 779-807.
- Briceño, W., & Gillezeau, P. (2012). Argumentos sobre el estado de bienestar. *Revista científica electrónica de ciencias gerenciales*(28), 26-66.
- Brulaud, A. (2020). Evolutions of Accounting Standardization: The shock of financialization and globalization. *Audit financier*, XVIII(2(158)), 311-326.
- Brusca, I., & Gómez-Villegas, M. (2013). Hacia la armonización de la contabilidad pública en Europa: Las Normas Europeas de Contabilidad Pública. *Revista Española de Control Externo*, XV(44), 91-112.
- Brusca, I., & Martínez, J. (2016). Adopting International Public Sector Accounting Standards: a challenge for modernizing and harmonizing public sector accounting. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4), 724-744.
- Brusca, I., Gómez-Villegas, M., & Montesinos, V. (2016). Public Financial Management Reforms: The Role of IPSAS in Latin-America. *Public Administration and Development*, 36, 51-64.
- Burrell, G., & Morgan, B. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis, elements of the sociology of corporate life*. Burlington: Ashgate.
- Caracol Radio. (2023, Marzo 23). ¿Qué cambiará con la nueva Reforma Pensional 2023? Claves y explicación del proyecto. From <https://caracol.com.co/2023/03/22/que-cambiara-con-la-nueva-reforma-pensional-2023-claves-y-explicacion-del-proyecto/>

- Carnegie, G. D., & Napier, C. J. (2017). Historiography in accounting research. In Z. Hoque, P. Lee, C. Mark, & H. Kathryn (Eds.), *The Routledge Companion to Qualitative Accounting Research Methods* (pp. 71 - 90). London & New York.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. CLAD.
- CEPAL. (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: LC/G.2295 (SES.31/4).
- Chabrak, N. (2005). The politics of transcendence: hermeneutic phenomenology and accounting policy. *Critical Perspectives on Accounting*, 701-716.
- Chan, J. (2003). *Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards*. *Public Money & Management*, 13-22.
- Chiapello, E. (2016). How IFRS Contribute to the Financialiation of Capitalism? In D. Bensadon, & N. Prinquin (Eds.), *IFRS in a Global World* (pp. 71 - 84). Paris: Springer.
- Chiapello, E., & Medjad, K. (2009). An unprecedented privatization of mandatory standard-setting: The case of European accounting policy. *Critical Perspectives on Accounting*, 448-468.
- Chua, W. F., & Taylor, S. (2008). The rise and rise of IFRS: An examination of IFRS diffusion. *Journal of Accounting and Public Policy*, 432-473.
- Congreso de la República de Colombia. (1945). Ley 6 de 1945 - por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicciones especiales de trabajo. Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (1946). Ley 90 de 1946 - por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1992). Gaceta 10 de 1992. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 100 de 1993 - por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 490 de 1998 - por la cual se transforma la Caja Nacional de Previsión Social de Establecimiento Público en Empresa Industrial y Comercial del Estado y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2005). Acto Legislativo 01 de 2005 - por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Gaceta 32 de 2007. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1151 de 2007 - por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). Ley 1314 de 2009, por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

- Contador General de la Nación. (1995). Instructivo No. 008 de 1995. Bogotá. Colombia: Contador General de la Nación.
- Contador General de la Nación. (1998). Circular Externa No. 024 de 1998. Bogotá, Colombia: Contador General de la Nación.
- Contaduría General de la Nación. (2000). Resolución 400 de 2000 - Por la cual se adopta el nuevo Plan General de Contabilidad Pública y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2007). Por la cual se adopta el Manual de Procedimientos del Régimen de Contabilidad Pública. Bogotá, Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2014). Resolución 633 de 2014 - Por la cual se modifica el Manual de Procedimientos Contables del RCP, incorporando el Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación del pasivo pensional en las entidades responsables del pasivo pensional. Bogotá, Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2014). Resolución 634 de 2014 - Por la cual se modifica el Manual de Procedimientos Contables del RCP, incorporando el Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con los fondos de reservas de pensiones. Bogotá, Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2014). Resolución 635 de 2014 - Por la cual se modifica el Manual de Procedimientos Contables del RCP, incorporando el Procedimiento contable para el reconocimiento y revelación de los hechos relacionados con la gestión de pensiones de la UGPP. Bogotá, Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2017). Referente Teórico y Metodológico de la Regulación Contable Pública. Bogotá. Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2017b). Estrategia de Convergencia de la Regulación Contable Pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Bogotá, Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2019). Resolución 320 de 2019 - Por la cual se incorpora, en el MNEG, el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el pasivo pensional y con los recursos que lo financian. Bogotá, Colombia: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2022). Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Empresas que no Cotizan en el Mercado de Valores, y que no Captan ni Administran Ahorro del Público. Bogotá: CGN.
- Contaduría General de la Nación. (2022). Normas para el reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos del Marco Normativo para Entidades de Gobierno. Bogotá: Contaduría General de la Nación.
- Cunill Grau, N. (1999). Retos de las reformas de segunda generación ¿mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública? Nueva Sociedad.
- Draibe, S., & Riesco, M. (2009). El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Fundación Carilina CeALCI. Documento de Trabajo No. 31.
- Eichengreen, B. (2000). Hacia una nueva Arquitectura Financiera Internacional: propuesta después de la crisis asiática. México: Oxford University Press.
- El Colombiano. (2012, Febrero 13). Contralora hace nueva alerta sobre pasivo pensional. From El Colombiano:
https://www.elcolombiano.com/historico/sobre_pasivo_pensional_contralora_general_hace_nueva_alerta-MCEC_169720

- El País. (2012, Abril 11). El FMI pide bajar pensiones por "el riesgo de que la gente viva más de lo esperado". From El País:
https://elpais.com/economia/2012/04/11/actualidad/1334133453_457282.html
- Ellwood, S., & Newberry, S. (2007). Public sector accrual accounting: institutionalising neo-liberal principles? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 20(4), 549-573.
- Ellwood, S., & Newbury, S. (2006). A brige too far: a common conceptual framework for commercial and public benefit entities. *Accounting and Business Research*, 36(1), 19-32.
- Epstein, G. (2005). *Financialization and the World Economy*. Northhampton: Edward Elgar Press.
- Erickson, F. (1986). Qualitative methods in research of teaching. En *Handbook of research on teaching*. New York: Macmillan: Wittrock, M.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambrige: Policy Press.
- EUROSTAT. (2012). *Public consultation - Assessment of the Suitability of the IPSAS for the Member States*. Luxemburgo: European Commission.
- Fasianos, A., Guevara , D., & Pierros, C. (2018). Have we been here before? Phases of financialization within the twentieth century in the US. *Review of Keynesian Economics*, 6(1), 31-61.
- Fedesarrollo. (2010). *El sistema pensional en Colombia: Retos y alternativas para aumentar la cobertura*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- FESSUD. (2011). "Description of Work", Grant Agreement no: 266800 for collaborative project, under Framework Programme 7 of the European Union. FESSUD (Financialisation, economy, society and sustainable development). From
<https://cordis.europa.eu/project/id/266800/reporting>
- Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. In CEPAL, *Instrumentos de porteccción social: Caminos latinoamericanos hacía la universalización* (pp. 49-126). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Filgueira, F., & otros. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. In B. I. (BID), & C. Molina (Ed.), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*. Washington D.C.
- Flesher, D., Foltin, C., Previts, G., & Stone, M. (2019). 3A Comprehensive Review of the Evolution of Accounting Standards for State and Local Government Pensions and and Other Postemployment Benefits in The United States. *ACCOUNTING HISTORIANS JOURNAL*, 49(1), 57-77.
- Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Territorial. (2023, Noviembre 03). Fonpet. From
<https://www.tramite.co/fonpet/>
- Fondo Monetario Internacional. (2018). *Fiscal Transparency Evaluation - Colombia*. Washington D.C: FMI.
- Fortich Lozano, I. M. (2010). La historia de la seguridad social en Colombia. *Revista Cultural Unilibre*, 15-19.
- Gacitúa-Marió, E., Norton, A., & Georgieva, S. (Eds.). (2009). *Building Equality and Opportunity through Social Guarantees: New Approches to Public Policy and the Realization of Rights*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Galán, H. (2009). ¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar? Dinámica general y lecciones del caso alemán. (UNAM, Ed.) *Revista de Investigación social*, 5(10), 335-359.
- Giraldo, C. (2006). La protección social en Colombia. In Y. Le Bonniec, & O. Rodríguez Salazar, *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacía un nuevo sistema de protección social* (pp. 349-397). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.

- Giraldo, C. (2007). ¿Protección o desprotección social? Bogotá D.C.: Ediciones desde abajo. Fundación Cesde. UNAL.
- Glaum, M. (2009). Pension accounting and research: A review. *Accounting and Business Research*, 39(3), 273-311.
- Gómez Buendía, H. (1975). La protección desigual: previsión y seguridad social en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación económica y social*, 71-97.
- Gómez, D. (2008). Los derechos humanos y el constitucionalismo moderno. *Revista Boliviana de Derecho*(5), 33-44.
- Gómez-Villegas, M. (2013). La Reforma de la Gestión Pública en Latinoamérica: Su impacto en la transparencia y la divulgación de la información financiera. Valencia: Universidad de Valencia.
- Gómez-Villegas, M. (2016). NIIF y MIPYMES: Retos de la contabilidad para el contexto y la productividad. *Cuadernos de Administración*, 53, 49-76.
- Gómez-Villegas, M. (2019). Potencia, perspectivas y retos de la contabilidad del sector público. Una visión académica. *Teuken Bidikay*, 10(15), 35-57.
- Gómez-Villegas, M. (2020). Una aproximación social, institucional y organizacional a la contabilidad. In D. R. Gonzales-Miranda, M. Sanabria, D. A. Marín-Idárraga, M. Gómez-Villegas, & J. J. Saavedra-Mayorga, *Los estudios organizacionales en Colombia* (pp. 251-280). Medellín: Editorial Universidad del Rosario, Editorial EAFIT.
- Gómez-Villegas, M., & Montesinos Julve, V. (2012). Las innovaciones en contabilidad gubernamental en Latinoamérica: el caso de Colombia. *Revista Innovar*, 22(45), 17-35.
- Gómez-Villegas, M., Brusca, I., & Bergmann, A. (2020). IPSAS in Latin America: innovation, isomorphism or rhetoric? *Public Money & Management*, 40(7), 489-498.
- Graeber, D. (2014). En deuda. Una historia alternativa de la economía. Barcelona: Planeta S.A.
- Guerrero, O. (2004). El mito del nuevo "management" público. *Revista venezolana de gerencia*, 1-54.
- Hatherly, D., & Kretzschmar, G. (2011). Capital and income financialization: Accounting for the 2008 financial crisis. *Accounting forum*, 35, 209-216.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la Investigación. México D.F: McGraw Hill.
- Himick, D. (2009). Accounting and Chilean pension. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22(3), 405-428.
- Himick, D., & Brivot, M. (2018). Carriers of ideas in accounting standard-setting and financialization: The role of epistemic communities. *Accounting, Organizations and Society*, 66, 29-44.
- Hodgson, E. (2012). Telaraña de deuda. La escandalosa verdad sobre el sistema monetario y cómo podemos liberarnos. Cundinamarca: Random House Mondadori SAS.
- Hooper, T., Lassou, P., & Soobaroyen, T. (2017). Globalisation, accounting and developing countries. *Critical Perspectives on Accounting*, 125-148.
- IFAC PSC. (1995). Study 6 - Accounting for and Reporting Liabilities. New York: IFAC Public Sector Committee.
- International Accounting Standard Board. (2022). Marco Conceptual para la Información Financiera. Londres: IFRS.
- International Accounting Standard Board. (2022b). Fundamentos de conclusiones - Marco Conceptual para la Información Financiera. Londres: IASB.
- International Federation of Accountants & The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. (2021). International Public Sector Financial Accountability Index. IFAC & CIPFA.
- International Public Sector Accounting Standards Board. (2022). Manual de Pronunciamientos Internacionales de de Contabilidad del Sector Público. New York: IPASB.
- IPSASB. (2008). NICSP 25 - Beneficios a los empleados. New York: IPSASB.

- IPSASB. (2022). *Manual de Pronunciamientos Internacional de Contabilidad del Sector Público*. Nueva York: IPSASB.
- Irausquín, C. (2012). Perspectivas hermenéuticas como metodología en la investigación en ciencias contables. *Multiciencias*, 167-173.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Juárez, G., & Sánchez, A. (2003). Transformaciones en el estado de bienestar. *Revista Análisis Económico*, XVIII(38), 227-2295.
- Keen, S. (2016). *La economía desenmascarada*. Capitán Swing Libros: Madrid.
- Klumpes, P. (1994). The politics of rule development: a case study of Australian pension fund accounting rulemaking. *ABACUS*, 30(2), 40-159.
- Krippner, G. (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, 3, 173-208.
- Kuntz, R. (2015). Derechos y cambio económico. *EIDOS*, 23, 49-67.
- Lapavitsas, C. (2016). *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas*. (C. Estevan, & L. de la Villa, Trans.) Madrid: Traficantes de sueños.
- Lapsley, I. (1999). Accounting and the new public management: Instruments of substantive efficiency or a rationalising modernity. *Financial Accountability & Management*, 15(3 y 4), 201-207.
- Lapsley, I., Mussari, R., & Paulsson, G. (2009). On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A self-Evident and Problematic Reform. *European Accounting Review*, 18(4), 719-723.
- Llanos, C. (2012). Estado y economía: Críticas y propuestas en la mirada de William Beveridge y Walter Eucken (Una perspectiva histórica comparada). *Ecos de Economía*, 35, 91-122.
- Manigat, M. P. (2019). La financiarización del Estado: fundamentos y evolución de la introducción de principios de gerencia corporativa en el aparato administrativo del Estado. *Cuadernos de Economía Crítica*, 6(11), 15-38.
- Manrique Jimenez, M. O., & Vargas Pava, A. J. (2016). *Regímenes pensionales especiales y exceptuados en Colombia: fuerza pública frente al régimen de prima media con prestación definida*. Bogotá D.C: Universidad La Gran Colombia - Especialización en derecho del trabajo.
- Martínez, A. (2018). La protección social en la época liberal: de la beneficencia a la previsión social (1820-1908). *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 37, 109-126.
- Martínez, J. (2008). Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families and Policies. *Latin American Politics And Society*, 50(2), 67-100.
- McSweeney, B. (2009). The roles of financial asset market failure denial and the economic crisis: Reflections on accounting and financial theories and practices. *Accounting, Organizations and Society*, 34, 835-848.
- Mesa-Lago, C. (1986). Seguridad social y desarrollo en América Latina. *Revista de la Cepal* No. 28, 131-146.
- Mesa-Lago, C. (2004). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. In K. Hujo, C. Mesa-Lago, & M. Nitsch, *¿Públicos o privados? Los sistemas pensionales en América Latina después de dos décadas de reformas* (pp. 21-56). Caracas: Nueva Sociedad.
- Miller, P. (1994). Accounting as social and institutional practise: an introduction. In A. Hopwood, & P. Miller, *Accounting as social and institutional practise* (pp. 1-19). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021*. Bogotá D.C.: MHCP.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022. Bogotá D.C: MHCP.
- Ministerio del Trabajo. (2023). Exposición de motivos del proyecto de ley "por medio de la cual se establece el sistema de proyección social integral para la vejez". Bogotá D.C.: Ministerio del Trabajo.
- Molina, C. (2006). Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Moreno, A. M., & Ortiz, F. (2010). Economía política de la reforma del sistema colombiano de pensiones. *Revista de economía institucional*, 12(22), 167-192.
- Muñoz de Bustillo, R. (2000). El estado de bienestar en el cambio de siglo: una perspectiva comparada. Madrid: Alianza editorial.
- Naciones Unidas. (2009). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema. Nueva York: Magdalena Sepulveda Carmona (A/HRC/11/9).
- Napier, C. (2009). The logic of pension accounting. (39, Ed.) *Accounting and business research*, 3, 239-241.
- Navarro, A., & Rodríguez, M. (2007). The contribution of international accounting standards to implementing NPM in Developing and Developed Countries. *Public Administration and Development*, 413-425.
- Navarro, V. (1997). Neoliberalismo y Estado del bienestar. Barcelona: Ariel S.A.
- Newberry, S., & Robb, A. (2008). Financialisation: Constructing shareholder value... for some. *Critical Perspectives on Accounting*, 19, 741-763.
- Organización Internacional del Trabajo. (1944). Declaración de Filadelfia relativa a los fines y objetivos de la OIT. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la OIT. Filadelfia: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1967). Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128). Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1967). Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131). Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2008). Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de las prácticas actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la OIT. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2011). Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (2017). Informe mundial sobre protección social. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Ginebra: OIT.
- Oulasvirta, L. (2008). How should pension benefit liabilities and social policy cash transfer liabilities be presented in the government financial statements: Current presentation mode or the mode of international IPSAS standards. *The Finnish Journal of Business Economics*, 2, 223-237.
- Our World in Data. (2022). Our World in Data. From Oxford Martin School, Universidad de Oxford, GCDL: <https://ourworldindata.org/grapher/social-spending-occd-longrun?time=1910..latest&country=GRC~CAN~AUS~JPN~USA~SWE~ITA~DEU~NLD~FRA~GBR~CHE~AUT~NZL>

- Pardo, S. (2014). Una evaluación de la relación entre la disciplina contable y la evolución del sistema pensional colombiano, a partir de la Ley 100 de 1993. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Potter, B. (2005). Accounting as a Social and Institutional Practise: Perspectives to Enrich our Understanding of Accounting Change. *ABACUS*, 41(3), 165 - 289.
- Presidente de la República de Colombia. (1965). Decreto 1824 de 1965 por el cual se aprueba el Reglamento de Inscripciones, Aportes y Recaudos para el Seguro Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. Bogotá D.C.: Presidente de la República de Colombia.
- Presidente de la República de Colombia. (1966). Decreto 3041 de 1966 por el cual se aprueba el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte. Bogotá D.C.: Presidente de la República de Colombia.
- Presidente de la República de Colombia. (1968). Decreto 3135 de 1968 por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. Bogotá D.C: Presidente de la República de Colombia.
- Presidente de la República de Colombia. (2009). Decreto 2196 de 2009 por el cual se suprime la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal, EICE, se ordena su liquidación, se designa un liquidador y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C: Presidente de la República de Colombia.
- Presidente de la República de Colombia. (2011). Decreto 4269 de 2011 por el cual se distribuyen unas competencias. Bogotá D.C.: Presidente de la República de Colombia.
- Presidente de la República de Colombia. (2012). Decreto 2011 de 2012 por el cual se determina y reglamenta la entrada en operación de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.: Presidente de la República de Colombia.
- Pulgarín, H., & Cano, J. A. (2000). Historia de la Contabilidad Pública en Colombia. *Revista Contaduría Universidad de Antioquia*, 37, 87-125.
- Pulgarín, H., & Cano, J. A. (2001). El sistema de Contabilidad Pública en Colombia. *Visión Contable*, 2, 35-63.
- Ramos, F., & Gómez-Villegas, M. (2020). Public sector accounting reform in Latin America and Epistemic Communities: an institutional approach. *Revista de administración pública*, 11-31.
- Riaño, G. M. (2013). El sistema de pensiones en la seguridad social en Colombia. In C. G. República, *Economía Colombiana: El sistema pensional colombiano. Muchas reformas, pocas soluciones.* (pp. 15-34). Bogotá D.C.: CGR.
- Rincón-Soto, C., & Gómez-Villegas, M. (2020). Institutional Isomorphism in IPSAS adoption. *Journal of Management*, 36(68), 204-2018.
- Robb, A., & Newberry, S. (2007). Globalization: governmental accounting and International Financial Reporting Standards. *Socio-Economic Review*, 5, 725-754.
- Roberts, J., & Jones, M. (2009). Accounting for self interest in the credit crisis. *Accounting, Organizations and Society*, 2009, 856-867.
- Rodríguez Salazar , O. (1992b). El preambulo de la seguridad social integral. In O. Rodríguez Salazar, D. Arévalo, U. Ayala, & E. I. Arévalo, *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992* (pp. 111-127). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Salazar, O. (1992a). Los seguros sociales de reparto: un propósito nacional. In O. Rodríguez Salazar, D. Arévalo , U. Ayala, & E. I. Arévalo, *Estructura y crisis de la seguridad*

- social en Colombia 1946-1992 (pp. 72-110). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Salazar, O. (1992c). Los avatares de los seguros económicos y la centralización del ahorro. In O. Rodríguez Salazar, D. Arévalo , U. Ayala , & E. I. Arévalo , Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992 (pp. 129-169). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Salazar, O. (1992d). Conclusiones y perspectivas. In O. Rodríguez Salazar, D. Arévalo , U. Ayala, & E. I. Arévalo, Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia 1946-1992 (pp. 238-277). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Salazar, O. (2006). Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. In Y. Le Bonniec, & O. Rodríguez Salazar, Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacía un nuevo sistema de protección social (pp. 197-281). Bogotá D.C.: Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez Salazar, O. (2017). El rentismo financiero y la vulnerabilidad social: el caso de las pensiones en Colombia. In O. Rodríguez Salazar, La protección social bajo el reino del mercado (pp. 227-298). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ryan, B., Scapens, R., & Theobald, M. (2002). *Research Method and Methodology in Finance and Accounting*. London: Thompson.
- Saade, J. D. (2020). Sistema pensional colombiano y y financiarización. Dos décadas a favor del capital financiero. Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Saeman, G. (1995). The accounting standard-setting due process, corporate consensus, and FASB responsiveness: employers' accounting for pensions. *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 10(3), 55-65.
- Salazar, F. (2005). La configuración del Estado de Bienestar. Elementos constitutivos. *Reflexión política*, 7(14), 126-140.
- Salazar, F. (2006). Teoría económica y Estado de Bienestar. Una aproximación. *Cuadernos de Administración*(35), 128-143.
- Sánchez-Castañeda, A. (2012). Principales modelos de seguridad social y protección social. In Sánchez-Castañeda, La seguridad social y la protección social en México: su necesaria reorganización (pp. 6-20). Ciudad de México: UNAM.
- Sarmiento, A., & Delgado , L. (2003). Análisis del Gasto Social 1975-2001. Bogotá D.C.: Revista de Economía Colombiana No. 311. Contraloría General de la República.
- Sawyer, M. (2013). What is Financialization? *International Journal of Political Economy*, 42(4), 5-18.
- Schmidhuber, L., Hilgers, D., & Hofmann, S. (2022). International Public Sector Accounting Standards (IPSASs): A systematic literature review and future research agenda. *Financial Accountability & Management*, 38, 119-142.
- Seidman, I. (2006). *Interviewing as qualitative research. A guide for researchers in Education and the social sciences*. New York and London: Teachers Colleague Press.
- Soler Lizarazo, L. C. (2019). Aporte simbólico y real de la economía moral. Prácticas de resistencia y sentir moral en las sublevaciones andinas (Siglo XVIII). *TEMPUS Revista en historia general*, 1-21.
- Stake , R. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Morata.
- Staubus, G. J. (1961). *A theory of accounting to investors*. Berkeley: University of California Press.
- Theret, B. (2013). La moneda a través del prisma de sus crisis de ayer y de hoy. In B. Theret, La moneda develada por sus crisis (pp. 15-86). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Thomson Reuters . (2020, Octubre 1). World Bank to loan Colombia \$500 mln to support infrastructure needs. From Thomson Reuters: <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-colombia-world-bank-idUSL1N2GR2SY>
- UGPP. (2022). Estados Financieros a 31/12/2022. Bogotá: U.A.E. Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social .
- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal . (2023). Estados financieros del año 2022 de la UGPP. Bogotá D.C: UGPP.
- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal. (2022). Informes Financieros año 2021. Bogotá D.C.: UGPP.
- Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal. (2023b). Informe de Gestión 2022. Bogotá D.C.: UGPP.
- Vercelli, A. (2013). Financialization in a Long-Run Perspective: An Evolutionary Approach. *International Journal of Political Economy*, 42(4), 19-46.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. 4th edition. London: SAGE Publications.
- Zeff, S. A. (2005). The evolution of U.S GAAP: The political Forces Behind Professional Standards. *The CPA Journal*, 75(2), 78-29.
- Zhang, Y., & Andrew, J. (2014). Financialisation and the Conceptual Framework. *Critical Perspectives on Accounting*, 17-26.