

DOCUMENTO CONPES DNP-2913 -MINTRABAJO- UDS-DEI

(Bogotá, febrero 26 de 1997)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL 1997

Documento original: CONPES DNP-2913 -MINTRABAJO- UDS-DEI

El objetivo de este documento es fijar la cobertura y las condiciones que regirán el Fondo de Solidaridad Pensional durante 1997.

I. ANTECEDENTES

El Fondo de Solidaridad Pensional fue creado por la Ley 100 de 1993(1), con el objeto de subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados e independientes del sector rural y urbano que no posean los recursos suficientes para realizar la totalidad del aporte al sistema general de pensiones.

El Fondo de Solidaridad Pensional se alimenta de las siguientes fuentes(2): 1) la cotización adicional del 1% del salario de todos los asalariados que devengan cuatro o más salarios mínimos mensuales legales vigentes; 2) los aportes del presupuesto nacional;

3) los recursos que aporten las entidades territoriales para extender la cobertura, o las agremiaciones o federaciones para sus afiliados; y 4) las donaciones, los rendimientos financieros por los excesos de liquidez, las multas y, en general, los recursos que reciba a cualquier título.

La Ley de racionalización del gasto(3) estableció que el aporte nacional al Fondo de Solidaridad Pensional, así como los rendimientos financieros acumulados al 31 de diciembre de 1996, podrían utilizarse en el programa de auxilios para los ancianos indigentes (Revivir) administrado por la Red de Solidaridad Social.

Para 1997, la Ley de Presupuesto General de la Nación no contempla aportes nacionales al Fondo de Solidaridad Pensional, y le asigna una apropiación de \$27.690 millones de sus propios recursos.

II. DIAGNÓSTICO

En diciembre de 1996 el Fondo tenía 81.408 afiliados(4). De ellos, 56.3% son madres comunitarias, 2.5% discapacitados, 8.6% trabajadores urbanos de la microempresa y de formas asociativas de producción, y 32.6% trabajadores rurales (cuadro 1).

Las cifras muestran una baja cobertura del Fondo entre la población objetivo, preocupante para un sistema de subsidios novedoso que podría garantizar una ampliación mayor de la cobertura de la seguridad social, para disminuir la desprotección de la vejez que caracteriza a nuestro país.

La baja afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional puede deberse, en parte, a las condiciones de semanas previas cotizadas para la afiliación. La condición para que los trabajadores del sector informal urbano y de las formas asociativas de producción sean beneficiarios del Fondo es haber cotizado mínimo 300 semanas. Esto supone que dichos trabajadores han estado vinculados al sector formal como asalariados y poseen una considerable experiencia laboral. Es normal que

estos trabajadores tengan ingresos superiores al salario mínimo legal y, por lo tanto, estén automáticamente excluidos de los beneficios del Fondo de Solidaridad Pensional. En consecuencia, se recomienda eliminar el requisito de 300 semanas previas de cotización, manteniendo los mismos grupos de edad establecidos en el documento CONPES que reglamentó el Fondo para 1996.

Otra explicación de la baja tasa de afiliación es el desconocimiento que la población objetivo tiene de la existencia del Fondo. El grupo de las madres comunitarias, que cuenta con mecanismos de información, tiene un porcentaje de afiliación de 62%. Por el contrario, aunque hay cerca de 880.000 trabajadores rurales que ganan hasta un salario mínimo, y para quienes no hay requisitos de semanas previamente cotizadas, solamente 26.000 (3%) se han afiliado al Fondo. En consecuencia, se requiere mayor divulgación de los beneficios y procesos de afiliación al Fondo. Esta divulgación no debe hacerse a través de los medios tradicionales, ya que en 1996 se invirtieron \$800 millones sin resultados satisfactorios en cuanto al número de afiliaciones. Es necesario hacer mayores esfuerzos de publicidad focalizada a través de asociaciones de campesinos y microempresarios, juntas de acción comunal, etc.

Existe, además, otro problema que ha frenado la afiliación de los trabajadores independientes al Fondo: estos trabajadores, aunque ganen un salario mínimo o menos, deben cotizar al sistema de salud sobre dos salarios mínimos. En consecuencia, al cotizar sobre dos salarios mínimos para salud, quedan imposibilitados para afiliarse al Fondo de Solidaridad Pensional, para el cual la Ley 100 de 1993 fijó un tope máximo de un salario mínimo a sus beneficiarios.

El Fondo afronta la dificultad que tienen sus usuarios para pagar sus aportes, sobre todo los campesinos y habitantes de ciudades pequeñas, dada la limitada red de recaudos con que cuenta el ISS en estas regiones del país. Esto ha llevado a que el 7.5% de los afiliados no puedan pagar sus aportes durante dos o más meses consecutivos y, en consecuencia, hayan perdido el derecho al subsidio.

La baja cobertura del Fondo ha implicado una ejecución presupuestal bastante reducida en 1996. De una disponibilidad presupuestal de \$97.397 millones, se pagaron \$6.109 millones en subsidios (6.3%).

III. POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL Y REQUISITOS DE AFILIACIÓN PARA 1997

En 1997 podrán afiliarse al Fondo de Solidaridad Pensional los trabajadores que tengan ingresos inferiores o iguales a un salario mínimo legal, y que tengan menos de 65 años. Para ser beneficiarios del Fondo se debe acreditar, mediante un carnet, la afiliación al Régimen General de Salud, bien sea al Régimen Subsidiado o al Régimen Contributivo(5).

El subsidio otorgado por el Fondo será temporal y parcial(6). El derecho al subsidio se perderá cuando el beneficiario deje de cotizar la parte que le corresponde por dos meses consecutivos.

Son dos los cambios respecto a las condiciones y beneficios que rigieron en 1996 (cuadro 2): se elimina la exigencia de haber sido cotizante previo al sistema de pensiones; y se aumenta a 95% el subsidio otorgado por el Fondo a los discapacitados. En resumen, los grupos a ser cubiertos por el Fondo, las condiciones de afiliación y las características de los beneficios son los establecidos en el cuadro 3.

La certificación del estado de discapacidad para acceder a los beneficios del Fondo de

Solidaridad Pensional la expedirá el Instituto de los Seguros Sociales (ISS). El costo de esta certificación podrá ser asumido por el Fondo de Solidaridad Pensional, previa fijación de una tarifa entre el Ministerio de Trabajo y el ISS.

IV. METAS Y SITUACIÓN FINANCIERA DEL FONDO

A 31 de diciembre de 1996 el Fondo de Solidaridad Pensional tenía un saldo de \$199.000 millones, \$42.000 millones de ellos por rendimientos financieros durante ese año. Los ingresos esperados en 1997 ascienden a \$154.000 millones: \$79.000 millones por aportes de los trabajadores y el resto por rendimientos financieros. De acuerdo con la Ley de Presupuesto, para 1997 se podrán asignar \$27.686 millones, de los cuales se dedicará hasta el 3% para gastos de operación (correspondientes a \$831 millones, cuadro 4).

Con estos recursos se podrán subsidiar los 81.408 beneficiarios que se estaban atendiendo en 1996 y afiliar 40.800 nuevos beneficiarios. Esto significa un aumento de la cobertura de 50% durante la presente vigencia.

Con los ajustes propuestos, orientados a reducir los requisitos de afiliación al Fondo y a una mayor divulgación de sus objetivos, no se prevén dificultades para lograr ese incremento en la cobertura. El costo total de los subsidios para los antiguos y los nuevos afiliados al Fondo es de \$21.855 millones en 1997.

Con los \$5.000 millones restantes, el Fondo, el Ministerio de Trabajo y la Red de Solidaridad reforzarán el programa de ancianos indigentes. Con estos recursos, el programa Revivir podrá asegurar la cobertura de cerca de 7.000 ancianos indigentes, cubriendo en parte el déficit previsto por las coberturas, disponibilidades presupuestales y aumento del subsidio por anciano(7).

Adicionalmente, el ICBF dispone de cerca de \$13.000 millones en 1997 para programas relacionados con la tercera edad y ancianos en situación de pobreza (\$9.934 millones por disposición de la Ley 223 de 1995 y \$3.083 millones de recursos propios). Se propone, entonces, que el ICBF y la RED unan esfuerzos y diseñen estrategias conjuntas para atender a los ancianos que no puedan ser cubiertos en el programa Revivir para el presente año. Con ello el gobierno nacional garantizará tanto la continuidad del programa Revivir como la atención, con subsidios y programas integrales, de los ancianos que viven en condiciones de extrema pobreza.

Si luego de una evaluación en junio de este año, se encuentra que se han comprometido los recursos apropiados del Fondo de Solidaridad Pensional y, además, se está en capacidad de aumentar el número de afiliados, el gobierno nacional estudiará la adición del presupuesto del Fondo, que deberá tramitarse ante el Congreso. Los recursos del Fondo, administrados por la Nación, no comprometen nueva financiación del gobierno central. Adicionalmente, se revisarán las metas fijadas. Igualmente, se evaluará la situación del programa Revivir, y se estudiará la asignación de nuevos recursos provenientes de los rendimientos financieros del Fondo hasta 1996.

V. DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS RECURSOS

Para garantizar una distribución equitativa de los subsidios, el acumulado de los afiliados al Fondo de Solidaridad pensional deberá tener, a nivel nacional, la composición regional por CORPES propuesta en el cuadro 5, de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Adicionalmente, mínimo el 40% de los beneficiarios deben ser mujeres y el 35% habitantes de las zonas rurales.

VI. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social(8) y el DNP recomiendan al CONPES:

1. Aprobar el Plan de cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional para 1997 según lo propuesto en este documento.
2. Solicitar al Instituto de los Seguros Sociales que amplíe la red de recaudo que actualmente tienen para los trabajadores independientes a los usuarios del Fondo de Solidaridad Pensional, especificando en los talonarios de cada uno de los usuarios el monto a pagar.
3. Solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:
 - a. Ejercer el seguimiento a los recursos del Fondo para que se ajusten a lo dispuesto en este documento
 - b. Fijar con el ISS una tarifa por el pago de los exámenes del grado de discapacidad a los aspirantes al Fondo de Solidaridad Pensional.
 - c. Coordinar con la Red de Solidaridad Social para que, a través de las mesas de solidaridad, se promocióne el programa de acuerdo con las metas regionales por grupos de beneficiarios.
4. Solicitar a la Red de Solidaridad Social y al ICBF el diseño de un programa conjunto para atender a los ancianos pobres no cubiertos por el programa Revivir, con los recursos que tiene el ICBF para 1997. Estas entidades presentarán al DNP, en el plazo de un mes, un plan con criterios de selección, atención, cobertura y costos unitarios.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y Hacienda estudiar la posibilidad de adicionar el presupuesto del Fondo, previa evaluación sobre su ejecución financiera en los primeros seis meses del año.
6. Solicitar al Ministerio de Salud la revisión del Acuerdo 17 del 20 de abril de 1995 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, según el cual la base mínima de cotización al régimen contributivo de salud para los trabajadores independientes es de dos salarios mínimos.

(1) Este fondo fue creado como una cuenta especial de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la cual debe ser administrada en fiducia por sociedades fiduciarias de naturaleza pública y preferiblemente del sector solidario.

(2) Ley 100 de 1993, art. 25.

(3) Ley 344 de 1996, artículo 12

(4) Para 1996 tenía como meta de afiliación 330.000 personas.

(5) Artículo 26, Ley 100 de 1993.

(6) Artículo 28 de la Ley 100 de 1993.

(7) Para 1997 la Red de Solidaridad Social tendría un déficit de \$15.000 millones para otorgar durante 12 meses los 78.617 subsidios que entregó durante 1996. Con lo destinado por el Fondo este déficit se reduce a \$10.000 millones.

(8) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social presentó los lineamientos generales de este documento al Consejo Asesor. Artículo 25 Ley 100 de 1993.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

