

DOCUMENTO CONPES DNP-2989-MINTRABAJO-UDS

(Bogotá, febrero 17 de 1998)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL 1998

Documento original: CONPES DNP-2989-MINTRABAJO-UDS

El objetivo de este documento es fijar la cobertura y las condiciones que regirán el Fondo de Solidaridad Pensional durante 1998(1).

I. ANTECEDENTES

El Fondo de Solidaridad Pensional fue creado por la Ley 100 de 1993(2), 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(3): 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 los que aportan 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.

Para 1998, la Ley de Presupuesto General de la Nación no contempla aportes nacionales al Fondo de Solidaridad Pensional, y le asigna una apropiación de \$90.000 millones de sus propios recursos.

II. DIAGNÓSTICO

En diciembre de 1997 el Fondo tenía 242.480 afiliados(4). De ellos, 25% son madres comunitarias, 2% discapacitados, 40% trabajadores urbanos de la microempresa y de formas asociativas de producción, y 33% trabajadores rurales.

Esto significa que la afiliación en 1997 es casi el triple de la de 1996. Para avanzar en forma significativa en la cobertura de los subsidios existen varios problemas que es preciso entrar a solucionar.

a. Eficiencia Institucional

Por Ley 100 de 1993 los beneficiarios de los subsidios del FSP pueden escoger entre el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida, que ofrece el ISS, y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Sin embargo, en el caso de optar por este último esquema, sólo podrán afiliarse a una AFP del sector solidario y, en este momento, no existe en el país ninguna administradora de pensiones del sector solidario, en consecuencia, sólo queda el ISS con posibilidad de afiliar a los beneficiarios del FSP. Sería importante la promoción de una AFP del sector solidario para promover alternativas para los usuarios.

Según información del ISS(5), el 67% de los afiliados tenía una mora superior a los 2 meses y,

según reglamentación del CONPES, el derecho al subsidio se pierde cuando el beneficiario deja de cotizar durante dos meses consecutivos, por lo tanto, esto significa que el 67% de los actuales afiliados al Fondo deberían ser retirados del programa.

Llama la atención que un programa de subsidios con una gran cantidad de recursos y con unos beneficios tan grandes para la población usuaria no tenga una respuesta adecuada de los mismos beneficiarios. Según el consorcio PROSPERAR, entidad que administra el Fondo y que tiene contacto con la población beneficiaria, el problema fundamental radica en la baja cobertura del sistema bancario disponible para el pago de los aportes del régimen subsidiado. Actualmente se lleva a cabo solamente en las sucursales del BCH(6).

Por último, el Consorcio Prosperar ha manifestado su preocupación por que algunas personas, a pesar de haber completado el tiempo necesario para obtener su pensión con los aportes al FSP, no han recibido su pensión del Instituto de los Seguros Sociales, al presentarse una discusión jurídica sobre la acumulatividad de los aportes al régimen contributivo con los del régimen subsidiado.

Para subsanar estos problemas institucionales se le otorga al ISS un plazo de seis meses para que consolide el estado de las cuentas de los beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional y amplíe los convenios a otras entidades bancarias para dar una mayor cobertura, sobre todo, con una amplia participación en los municipios más pequeños del país.

Adicionalmente, se solicita al ISS que envíe talonarios de pago a los afiliados al FSP para que éstos puedan pagar sus aportes como independientes en cualquiera de las entidades bancarias con las que tiene convenio el ISS para recibir los aportes del régimen contributivo(7). Para evitar problemas de pérdida de correo en el área rural, el envío de los talonarios a los campesinos puede hacerse a las oficinas de los directores de las UMATAS y de las organizaciones campesinas de los municipios, previa coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que ha planteado esta alternativa.

Se le pide también al ISS que, cumpliendo con la Ley 100 de 1993, se otorguen las pensiones y demás beneficios a que hace referencia dicha ley a las personas que antes cotizaban por el régimen contributivo y ahora lo hacen por el subsidiado, siempre y cuando, que con la suma de ambos cumplan la edad y el tiempo requeridos para su pensión.

Dado que el ISS tiene un plazo de 6 meses para hacer la consolidación de la afiliación y pagos al régimen subsidiado, se solicita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que, mediante decreto reglamentario, conceda un plazo de 4 meses a los beneficiarios que actualmente se encuentran en mora para que se pongan al día en sus pagos. Quienes al cabo de 4 meses no se hayan puesto al día en sus cotizaciones quedan automáticamente por fuera del Fondo y no podrán pedir reingreso hasta un año después de su desafiliación. Adicionalmente, que, a partir de 1998, se otorgue un plazo de 4 meses a las personas para pagar sus aportes al FSP. Quienes tengan una mora superior a 4 meses, automáticamente serán desafiliados y no podrán pedir de nuevo su vinculación al Fondo hasta un año después de su desafiliación.

b. Problemas para llegar a algunos grupos poblacionales beneficiarios del subsidio

El grupo de los discapacitados presenta una baja afiliación al Fondo de Solidaridad Pensional. A diciembre de 1997 había sólo 4.585 discapacitados afiliados, lo que representa apenas el 2% de los beneficiarios del Fondo. Esta baja afiliación obedece a la gran dificultad que existe actualmente para la certificación del grado de discapacidad. En el documento CONPES 2913 de

1997 se decía que el ISS debía dar la certificación de discapacidad requerida por los beneficiarios del Fondo. Sin embargo, el ISS no dispone de la infraestructura suficiente para emitir estas certificaciones.

Dado que, por Ley 100 de 1993, el discapacitado debe estar afiliado a una Administradora del Régimen Subsidiado, ARS, para tener derecho al subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional, se le solicita al Consejo Nacional de Seguridad Social que reglamente lo pertinente para que la ARS a la que pertenezca el discapacitado pueda emitir la certificación del grado de discapacidad. El Ministerio de Salud negociaría con el Ministerio de Trabajo Y Seguridad Social qué porcentaje del costo de la certificación sería cubierto por FSP y cuál será cubierto por la ARS con cargo al POS.

En el caso de los trabajadores rurales existe también una baja afiliación y los trabajadores ya afiliados sostienen que tiene problemas para pagar el 30% de la cotización pues sus ingresos son muy bajos y, que adicionalmente, se presenta un problema, ya que éstos reciben sus ingresos estacionalmente, de acuerdo con los ciclos de producción. En consecuencia, las organizaciones campesinas están solicitando que este grupo de personas pueda entregar sus cotizaciones de varios períodos anticipadamente y no como hasta ahora mensualmente. Para esto sería necesario que el ISS aceptara este recaudo anticipado.

c. Fuentes de financiación del FSP

El ingreso correspondiente a los aportes del 1% de los asalariados que devengan más de 4 salarios mínimos asciende a \$82 mil millones (Cuadro 1). Este aporte del 1% es recaudado por las administradoras de fondos de pensiones, AFP, privadas y las administradoras públicas como el ISS, el Fondo del Magisterio, FER, etc. Un análisis de estos aportes muestra que ellos tienen un comportamiento bastante inestable, sin que ello sea explicado por fluctuaciones en el número de cotizantes. Adicionalmente, las entidades recaudadoras no transfieren estos recursos al Fondo de Solidaridad Pensional dentro del plazo estipulado por la ley. En consecuencia, la Superintendencia Bancaria debe entrar a analizar esta situación y a exigir a las administradoras de los fondos de pensiones que transfieran los aportes al Fondo de Solidaridad Pensional en el plazo estipulado y con unas cuentas debidamente sustentadas.

d. Cobertura regional

A pesar de que el CONPES ha fijado unas metas regionales de afiliación, de acuerdo con la distribución regional de la población con necesidades básicas insatisfechas, NBI, no se están cubriendo los departamentos del Amazonas, Guainía, Vaupés y Guaviare. En estos departamentos no existe una red de recaudos que permita hacer los aportes a los beneficiarios. En consecuencia, se solicita al Consorcio Prosperar, administrador del FSP, que, una vez se solucionen los problemas de la red de recaudo, proceda a cubrir todo el territorio nacional y que el cubrimiento de cada región se haga teniendo en cuenta la distribución de la población por NBI presentada en el cuadro 2.

III. SITUACIÓN FINANCIERA DEL FONDO

A diciembre de 1997 el excedente del Fondo de Solidaridad Pensional ascendía a \$259 mil millones (Cuadro 1). Este excedente es bastante alto debido a los distintos problemas que se han analizado, los cuales han impedido la ampliación significativa de los beneficiarios del Fondo. Sin embargo, para elaborar un programa significativo de ampliación de la cobertura del FSP, se hace necesario que, en primer lugar, se solucionen los problemas institucionales enunciados en este

documento, y, que adicionalmente, el Consorcio Prosperar, administrador del FSP, realice un estudio actuarial que permita identificar más exactamente la capacidad fiscal de afiliación del FSP.

Con el fin de ampliar la cobertura del programa Revivir a 100.000 ancianos durante 1998, el Fondo de Solidaridad Pensional debe trasladar a la Red de Solidaridad Social, con destino al programa Revivir, \$15.000 millones de los rendimientos financieros de 1997.

IV. POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL Y REQUISITOS DE AFILIACIÓN PARA 1998

Los grupos poblacionales a atender son los mismos atendidos en 1997, a saber: madres comunitarias, trabajadores discapacitados, trabajadores del sector informal urbano y de las formas asociativas de producción urbanas, trabajadores del sector informal rural y de las formas asociativas de producción rurales.

Como en los años anteriores, solamente podrán ser beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional aquellas personas que tengan unos ingresos inferiores o iguales a un salario mínimo y que certifiquen su afiliación al régimen general de seguridad social en salud(8).

El subsidio otorgado por el Fondo(9) será temporal y parcial, como lo establece la Ley 100 de 1993.

En 1998 se proyecta afiliar a 235.000 personas, además de seguir pagando el subsidio a los 242.480 afiliados del año anterior, lo que equivaldría a aumentar los beneficiarios del Fondo a 477.480 personas.

En el cuadro 3 se presentan las proyecciones de afiliación por grupos poblacionales y regionales, mostrando que el Fondo hará un esfuerzo grande en la afiliación de discapacitados, ya que éste es uno de los grupos más desprotegidos de seguridad social y en los campesinos, que es, como es bien conocido, la población que presenta los más altos índices de pobreza del país.

Las condiciones de afiliación y las características de los beneficios son establecidas en el cuadro 4. Los cambios realizados con respecto a 1997 en las condiciones de afiliación son las siguientes:

1. Dada la temprana edad en que los campesinos empiezan a laborar, se disminuye la edad de afiliación a los trabajadores rurales a 35 años para los hombres y 30 para las mujeres.
2. Adicionalmente, dados los bajos ingresos de los campesinos, se aumenta el subsidio para los trabajadores rurales del 70% al 90%.
3. El Fondo de Solidaridad Pensional sólo podrá afiliar personas entre 60 y 65 años si éstas demuestran que les falta, como máximo, 5 años de cotizaciones para cumplir los requisitos exigidos por la Ley 100 de 1993 para hacerse acreedor a la pensión.
4. Se entiende que una persona que recibe el subsidio del FSP está en un régimen de transición si, como lo dice la Ley 100 de 1993, dicha persona estaba afiliada al sistema general pensiones en el momento de entrar a regir dicha ley y, además, en ese momento tenía 35 años o más si es mujer y 40 ó más si es hombre.

Se mantiene la distribución de los beneficiarios por sexo y zona establecida en el documento CONPES de 1997: 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(10) y el DNP recomiendan al CONPES:

1. Aprobar el Plan de cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional para 1998 según lo propuesto en este documento.
2. Solicitar al Instituto de los Seguros Sociales que, de acuerdo con lo estipulado en este documento, proceda a:
 - a. Actualizar y mantener al día la consolidación de las cuentas del régimen subsidiado de pensiones.
 - b. Agilizar el otorgamiento de la pensión a aquellas personas que, habiendo cotizado en el régimen contributivo, han completado el tiempo y la edad requeridos por dicha Ley 100 de 1993 con las cotizaciones en el régimen subsidiado en pensiones, a través del Fondo de Solidaridad Pensional.
 - c. Ampliar las redes bancarias y tomar las medidas pertinentes para agilizar el pago de las cotizaciones del régimen subsidiado de pensiones.
3. Solicitar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social elaborar un decreto reglamentario que amplíe el plazo desafiliación por mora de 2 a 4 meses y que, adicionalmente, le otorgue un plazo de 4 meses para ponerse al día a las personas que en este momento están en mora en el pago de sus cotizaciones.
4. Solicitar al Ministerio de Salud que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que en un plazo no superior a dos meses después de la aprobación de este documento, reglamente la forma como las ARS van a expedir las certificaciones de invalidez a los usuarios discapacitados, fijando, en acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que porcentaje del costo del examen es cubierto por el Fondo de Solidaridad Pensional.
4. Solicitar a la Superintendencia Bancaria que realice un seguimiento periódico de las transferencias que las Administradoras de los Fondos de Pensiones hacen al Fondo de Solidaridad Pensional por concepto de transferencias del 1% de la nómina a quienes devengan más de 4 salarios mínimos. Y que imponga las sanciones correspondientes a aquellas entidades que no cumplan con los compromisos estipulados por la Ley 100 de 1993.
5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP que incluyan en la próxima adición presupuestal un traslado desde el Fondo de Solidaridad Pensional a la Red de Solidaridad Social, con destino al Programa Revivir.

(1) Como lo ordena la Ley 100 de 1993, los lineamientos básicos de este documento fueron presentados al Consejo Asesor del Fondo de Solidaridad Pensional.

(2) 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.

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

(4) Para 1997 tenía como meta de afiliación 330.000 personas.

(5) A la fecha el ISS ha consolidado con los bancos el aporte de los beneficiarios a noviembre de 1997.

(6) Incluso se informa que muchas sucursales del BCH, localizadas en los barrios de estratos altos de las ciudades no se reciben este tipo de aportes, y que muchas de las otras no cuentan con los formatos necesarios para hacer estos aportes y, por ende, los usuarios no logran hacer su cotización.

(7) Esto es posible de acuerdo con el Decreto 326 de febrero 16 de 1996.

(8) Artículo 26, Ley 100 de 1993.

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

(10) 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

