

DOCUMENTO CONPES DNP-070-DDS-SES

(Bogotá, mayo 28 de 2003)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

EL NUEVO PAPEL DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

Documento original: CONPES DNP-070-DDS-SES

1 INTRODUCCION

El presente documento tiene como objetivo formular la política del gobierno nacional frente al nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional de acuerdo con lo establecido en la reforma pensional, Ley 797 de 2003, L/797, y en el contexto de la política encaminada a resolver los problemas económicos en la vejez.

2 ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

Para lograr su objetivo de proteger a las personas de la tercera edad contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos, el Estado cuenta con dos mecanismos principales, sustentados en la ley 100 de 1993 (L/100) y sus decretos reglamentarios: uno de tipo preventivo y otro asistencial.

El preventivo está sustentado en el sistema pensional. Dentro del sistema existen dos regímenes: el contributivo y el subsidiado. Este último se financia por medio de un mecanismo de solidaridad intrageneracional y es operado por el Fondo de Solidaridad Pensional, FSP. El mecanismo de tipo asistencial transfiere recursos directamente a la población de la tercera edad, en especial a la población en estado de indigencia, otorgando subsidios monetarios o en especie. Este mecanismo, a diferencia del anterior, está basado en una transferencia intergeneracional(1). La entrega de subsidios directos ha estado a cargo de la Red de Solidaridad Social, RSS, a través de los Programas “Revivir” y “Atención Integral al Adulto Mayor”, PAIAM.

Sin embargo, el desarrollo del régimen subsidiado de pensiones y los programas que otorgan subsidios directos para la tercera edad han tenido diversos inconvenientes que intentan ser superados por la L/797.

2.1 El esquema heredado de la L/100

2.1.1 Régimen subsidiado en pensiones

El régimen subsidiado en pensiones se financia con el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), creado por la L/100(2) con el objeto de subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores informales de bajos ingresos, de los sectores urbano y rural. Se buscaba así ampliar la cobertura del régimen pensional extendiéndola hacia los grupos más desfavorecidos.

Como lo describe el Documento Conpes Social 60, las principales fuentes de financiación del FSP han sido el aporte de solidaridad (1% de quienes devengan más de cuatro salarios mínimos), y los rendimientos financieros del mismo fondo. Los ingresos, \$248.000 millones, son administrados por una fiduciaria pública que, mediante campañas y talleres informativos, ubica a la población objetivo y la afilia al régimen de pensiones del Instituto de Seguros Sociales, ISS. En la actualidad, la administración está a cargo del Consorcio Prosperar Hoy, conformado por las

fiduciarias Fiduagraria, Fiduifi, Fiduciaria del Estado, Fiduciaria La Previsora, Fiduciaria Central y Fiducoldex.

Los subsidios son parciales y temporales (ver Cuadro 1). Mensualmente, el FSP cotiza sobre un salario mínimo legal mensual vigente, smlmv, al ISS, durante un lapso definido, según un porcentaje determinado para cada grupo poblacional. A su vez, el beneficiario se compromete a consignar el porcentaje complementario en una entidad financiera de la red de recaudo del ISS.

Este esquema logró una cobertura modesta, alrededor de 15% del potencial, y presentó varias dificultades en su funcionamiento como lo describe el Conpes Social 60. Aparte de los problemas operativos y administrativos, el mayor inconveniente ha sido la morosidad de los pagos a cargo de los beneficiarios, situación que ha llevado a desvincular a muchos de ellos en varias ocasiones: 113.000 retiros en 1999, 161.000 en 2001 y 187.000 en 2002. Las causas de este fenómeno han sido el bajo nivel de ingresos de la población objetivo y su falta de fidelidad a los sistemas de seguridad social. Estos problemas sugieren una baja probabilidad de obtener una pensión por parte de los beneficiarios al no lograr los periodos mínimos de semanas cotizadas establecidos por el sistema de pensiones. De hecho, sólo 1.500 personas por año han logrado pensionarse con la ayuda del FSP.

Así, en el esquema anterior, obtener una pensión de vejez representaba un desgaste administrativo de las entidades involucradas en el esquema y un uso ineficiente de los recursos pues buena parte queda en las reservas del Fondo de Solidaridad Pensional, sin llegar a la población objetivo. Según el Consorcio Prosperar Hoy, a 2002, el valor del FSP asciende a \$1.1 billones de los cuales \$525.000 millones cubren el pasivo futuro generado por los afiliados. Los restantes \$585.000 millones son fruto de las desafiliaciones obligatorias que hace el FSP.

2.1.2 Subsidios económicos para la tercera edad

La L/100 estableció un programa de auxilios para los ancianos indigentes mayores de 65 años(3). El auxilio consiste en un apoyo económico de hasta 50% del smlmv, financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, PGN, y con cofinanciación de las entidades territoriales.

Cuadro No. 1

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Este mandato legal se hizo efectivo con los programas REVIVIR (1994-1998) y PAIAM (1999-), ambos ejecutados por la RSS. En 2002, este último programa otorgó subsidios, en especie y en efectivo, a cerca de 63.000 ancianos indigentes en casi todo el país por medio de proyectos presentados por los municipios y los departamentos (cuadro 2). Dichos proyectos contemplan la prestación de servicios básicos (alimentos, servicios de salud no POSS, habitación, vestuario, dinero en efectivo y otros) y servicios sociales complementarios (educación, recreación, cultura, turismo, deportes y ocio productivo).

Cuadro No. 2

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Una evaluación reciente del PAIAM indica que la principal restricción para aumentar la cobertura es la asignación de recursos por parte del Gobierno Nacional(4). Como los recursos hacen parte del PGN, están más propensos a demoras en la asignación y a recortes efectivos.

Aunque se lograron ingresos significativos de cofinanciación, los recursos financieros totales han sido insuficientes. Sólo una pequeña porción de la población potencial ha sido cubierta y el monto de los subsidios es muy bajo. Durante el periodo 1999-2001, el subsidio entregado fue equivalente a un 24% del smlmv en promedio, mientras que la línea de indigencia representa un 32% del smlmv.

Sin embargo, la evaluación encuentra que el PAIAM ha tenido un impacto positivo y significativo en los servicios de nutrición, atención en salud, medicamentos, habitación, entretenimiento y ocio productivo, experiencia que no debiera desaprovecharse para el marco de la nueva política. Al tiempo que mecanismos de participación ciudadana como las Asambleas de Beneficiarios, han mostrado ser eficientes para evitar pérdidas financieras y de bienestar.

2.2 Los ajustes de la L/797

Para remediar los principales problemas de los programas anteriores (baja probabilidad de pensionarse y escasos recursos para subsidios a los ancianos), la nueva legislación(5) decidió restringir los requisitos a los beneficiarios de los subsidios a las cotizaciones e incrementar significativamente los recursos para la atención directa a los ancianos. Para ello constituyó dos subcuentas independientes dentro del FSP: una de solidaridad y otra de subsistencia (Cuadro 3).

La subcuenta de solidaridad funcionará de manera similar al actual FSP (subvencionará parte de las cotizaciones al régimen de pensiones), aunque sólo cubrirá a las personas mayores de 55 años de edad si están afiliados al ISS, o las mayores de 58 si lo están en las AFPs. El supuesto es que las personas de mayor edad son más conscientes de la necesidad de una pensión y, por lo tanto, son más propensas a realizar los aportes del caso, mejorando así la fidelidad al sistema (Cuadro 3).

La cuenta de solidaridad será financiada con el 50% de la cotización adicional del

1% de los cotizantes a pensiones con ingresos mayores a 4 smlmv, aportes de las entidades territoriales, los rendimientos financieros de los recursos del FSP y los recursos recaudados por multas y sanciones. Según las estadísticas disponibles, la población que cumple los requisitos de edad, ingreso y ocupación estaría alrededor de 1.2 millones de personas, de los cuales un 20% cumpliría la condición de semanas previas cotizadas. Así, la población objetivo se ubicaría alrededor de 180 mil personas.

La subcuenta de subsistencia está destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema mediante un subsidio económico. Es financiada con el 50% restante de los recursos del uno por ciento sobre las cotizaciones con más de 4 smlmv, con aportes adicionales a ingresos superiores a 16 smlmv, contribuciones sobre las pensiones mayores a 10 smlmv y con aportes de presupuesto nacional.

Uno de los requisitos para acceder al subsidio es tener, como mínimo, tres años menos de la edad mínima para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones. Esto es, 52 años o más para las mujeres y 57 años o más para los hombres. Bajo estas condiciones, la población potencial de esta subcuenta estaría alrededor de 911.000 personas (cuadro 4).

Con la creación de la subcuenta de subsistencia y la vigencia del PAIAM, el Gobierno Nacional contaría con dos programas para atender a los adultos mayores en estado de indigencia. Es importante, por lo tanto, unificar los dos programas, recogiendo los aspectos positivos del

PAIAM e incorporando el nuevo esquema establecido por la L/797. Esta situación exige tener en cuenta aspectos tanto administrativos y presupuestales, como técnicos con respecto al monto, la composición y modalidad del subsidio.

Por efecto de su infraestructura y misión institucional, se considera pertinente que sea el Ministerio de la Protección Social (MPS), a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la fiduciaria que hoy administra el FSP, la entidad encargada de la administración del nuevo programa. En este sentido, el MPS, el ICBF y Prosperar Hoy deberán elaborar un Manual Operativo para definir los mecanismos de selección, identificación y priorización de beneficiarios y los demás aspectos operativos para el correcto desempeño del nuevo programa.

Cuadro No. 3

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Por otra parte, los recursos presupuestados para el PAIAM en 2003 se incorporarán como aportes del gobierno nacional a la subcuenta de subsistencia. Los aspectos técnicos con respecto al monto, la composición y modalidad del subsidio se definen más adelante.

Cuadro No. 4

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

3 PLAN DE COBERTURA, BENEFICIOS Y REQUISITOS PARA 2003

3.1. Subcuenta de Solidaridad

Los grupos beneficiarios para el año 2003 siguen siendo personas del sector informal urbano y rural, pertenecientes a formas asociativas de producción urbanas y rurales, trabajadores discapacitados, madres comunitarias, y se adicionan las personas desempleadas. Todos estos grupos se beneficiarán siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Tener cotizaciones por seiscientos cincuenta (650) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del Régimen al que pertenezcan.
- b) Ser mayores de 55 años si se encuentran afiliados al ISS.
- c) Ser mayores de 58 años si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima(6).
- d) Estar cobijado por el Sistema General de Salud

El monto subsidiado será 70% del total del aporte para las personas del sector urbano, 90% para las del sector rural y 95% para trabajadores discapacitados, 80% para las madres comunitarias y 70% para los desempleados(7) (cuadro 3). Para todos los grupos beneficiarios, el máximo de tiempo a subsidiar será de 500 semanas.

Los beneficiarios del FSP afiliados antes de la vigencia de la L/797, con edad inferior a la prevista por la ley, continuarán recibiendo el subsidio en las mismas condiciones por el tiempo que se les había establecido antes de entrar en vigencia la L/797. La cobertura para 2003 será de 282.000 personas aproximadamente. El administrador del FSP deberá distribuir los subsidios a nivel regional tal como lo ha venido haciendo y conservando el equilibrio regional.

3.2 Subcuenta de Subsistencia

Teniendo en cuenta que la población objetivo son los adultos mayores en estado de miseria o indigencia, el subsidio debe ser al menos el nivel de ingreso mínimo que permita al beneficiario salir de ese estado(8). Este nivel de ingreso corresponde a la línea de indigencia (LI), medida con base en el valor de una canasta que cubre los requisitos nutricionales mínimos diarios y respeta, en lo posible, los hábitos alimentarios de la población(9). La LI se ubica alrededor de \$106.000 de 2003, según las últimas cifras disponibles (10) (Ver Anexo 1).

De esta manera, el valor máximo del subsidio para 2003 será equivalente al 32% de un smlmv, es decir \$106.000 mensuales, de los cuales se entregará una parte en efectivo que oscila entre el 33% (\$35.000) y el 70%(\$75.000) del monto máximo del subsidio y otra parte en especie, equivalente al 30% (\$31.000) del monto máximo del subsidio (\$106.000), en los servicios sociales complementarios que se definan en el Manual Operativo.

Se establece un rango para la entrega del efectivo dado que en algunos municipios los beneficiarios tienen algún ingreso mínimo y por otra parte, el poder de compra del dinero no es igual para todos los entes territoriales. En todo caso, el monto exacto de este componente deberá ser un múltiplo de \$5.000 dentro del rango establecido (\$35.000-\$75.000) y el componente en servicios sociales complementarios siempre será de \$31.000. (Ver Anexo 2)

El subsidio se entregará en dos modalidades: un subsidio económico directo para beneficiarios no residentes en Centros de Bienestar del Anciano y un subsidio económico indirecto para beneficiarios residentes en dichos centros.

Los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia son:

- a) Ser colombiano.
- b) Como mínimo tener tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones.
- c) Estar clasificado en los niveles 1 y 2 del SISBEN y cuyos ingresos personales sean iguales o menores al 32% del smlmv.
- d) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional.

Cuadro No. 5

< CUADRO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Criterios de asignación de recursos municipales

La distribución municipal de los recursos del programa se determinó de acuerdo con el número de ancianos clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN del municipio con respecto al total de ancianos clasificados en dichos niveles en todo el país. (Ver Anexo 3)

En el caso de que algunos municipios no presenten proyectos, o estos no sean viables, sus recursos serán redistribuidos, según la disponibilidad de recursos, por el Ministerio de la Protección Social, dentro del mismo departamento al que pertenecen, entre los otros municipios que presentaron proyectos viables.

ANEXO

< ANEXO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Todos los adultos mayores aspirantes al subsidio económico deberán someterse a la metodología de priorización establecida en el manual operativo del nuevo programa. En dicha metodología se ponderarán los siguientes criterios y del ejercicio resultarán los beneficiarios del subsidio en cada municipio.

1. Puntaje del SISBEN
2. Edad del aspirante
3. Adultos mayores con personas a cargo
4. Adultos mayores que viven solos y no dependen económicamente de ninguna persona
5. 50% de minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante
6. Indígenas en indefensión
7. Tiempo de permanencia en el municipio.

No podrán beneficiarse personas menores de 65 años, hasta tanto no se haya completado la cobertura de la población de mayor edad.

Esquema de cofinanciación

Los servicios sociales complementarios serán cofinanciados por los entes territoriales (ET) en ambas modalidades del subsidio. El monto de la cofinanciación se estableció con base en la categoría del municipio y tendrá el siguiente esquema:

ANEXO

< ANEXO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

Cuando el municipio tenga dificultades para aportar los recursos de cofinanciación, la gobernación podrá asumir tal responsabilidad. Para la vigencia 2003 el monto de la cofinanciación dependerá de la disponibilidad presupuestal del municipio.

Mientras el municipio esté en Ley 550, solo se otorgará el 70% del monto total del subsidio, tanto para la modalidad directa entregada en efectivo a los beneficiarios, como para la indirecta, girada a los Centros de Bienestar del Anciano, para la atención de los beneficiarios.

Pérdida de derecho al subsidio

La protección otorgada a los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia se perderá por:

1. Muerte del beneficiario.
2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservación fraudulenta del subsidio.
3. Recibir una pensión u otra clase de renta.

4. Comprobación de mendicidad.
5. Comprobación de realización de actividades ilícitas.
6. Traslado a otro municipio o distrito.
7. Cuando el beneficiario no cumpla alguno de los requisitos que le dio el derecho.

4 RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de la Protección Social recomiendan al CONPES:

4.1 Aprobar las medidas contempladas en este Documento Conpes.

4.2 Solicitar al Ministerio de la Protección Social y al Consorcio Prosperar Hoy la construcción de un sistema de indicadores de gestión e impacto que sirvan de soporte para las recomendaciones del Conpes de 2004.

4.3 Solicitar al Ministerio de la Protección Social, al Consorcio Prosperar Hoy y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la elaboración del manual operativo para definir los mecanismos de selección de beneficiarios y demás aspectos operativos para el buen desempeño de de la Subcuenta de Subsistencia. Este manual debe ceñirse a lo estipulado en este documento y ser entregado en el plazo de un mes.

4.4 Solicitar al Ministerio de la Protección Social la realización de las gestiones necesarias para asegurar que se disponga de los recursos presupuestales para llevar a cabo las metas de cobertura propuestas en este Documento Conpes.

4.5 Solicitar al Ministerio de la protección Social la revisión del contrato de fiducia con el Administrador del Fondo y establecer las modificaciones al mismo, de tal manera que contemplen las disposiciones de la ley 797 de 2003, así como las recomendaciones de este documento.

ANEXO 1

% LÍNEA DE INDIGENCIA CON RESPECTO AL SMMLV

< ANEXO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

ANEXO 2

EJEMPLOS

MEDELLÍN Categoría Municipal Especial

Recursos mensuales asignados por el CONPES =: 158'933.154(11)

Definición de política del ente territorial:

El municipio debe decidir la cobertura del programa sujeto a las restricciones que se plantean en el numeral 3.2 de este documento. Hay varias opciones, pero, de cualquier manera, los casos extremos son los siguientes:

Subsidio Mínimo beneficiario de Medellín = $35.000 + 0 + 31.000 = 66.000$

(Efectivo) (ssc-nación) (ssc-ET)

Subsidio Máximo beneficiario de Medellín = $75.000 + 0 + 31.000 = 106.000$

(Efectivo) (ssc-nación) (ssc-ET)

En el primer caso, con los recursos asignados por el CONPES al municipio, se podrían beneficiar 4.540 adultos mayores; en el segundo caso podrían beneficiarse 2.119 adultos mayores.

Entonces, queda a discreción del municipio decidir si quiere atender a más adultos mayores y darles menos subsidio o el caso contrario, atender a menos con un mayor subsidio. La decisión de política tomada por el municipio deberá especificarse de acuerdo con lo señalado por el Manual Operativo del Programa.

Cabe anotar que en este ejemplo, cuando el municipio decide beneficiar 4.540 adultos mayores, debe cofinanciar el monto de los servicios sociales complementarios establecido en el CONPES, de acuerdo con su categoría municipal, para los 4.540 beneficiarios; y cuando decide beneficiar a 2.119, cofinanciar para los 2.119. En el primer caso el ente territorial debe aportar más recursos.

ABRIAQUÍ (ANTIOQUIA) Categoría Municipal 6

Recursos mensuales asignados por el CONPES =: 1'162.520(12)

Definición de política del ente territorial:

El municipio debe decidir la cobertura del programa sujeto a las restricciones que se plantean en el numeral 3.2 de este documento. Hay varias opciones, pero, Hay varias opciones, pero, de cualquier manera, los casos extremos son los siguientes:

Subsidio Mínimo beneficiario de Abriaquí = $35.000 + 14.880 + 16.120 = 66.000$

(Efectivo) (ssc-nación) (ssc-ET)

Subsidio Máximo beneficiario de Abriaquí = $75.000 + 14.880 + 16.120 = 106.000$

(Efectivo) (ssc-nación) (ssc-ET)

En el primer caso, con los recursos asignados por el CONPES al municipio, se podrían beneficiar 23 adultos mayores, en el segundo caso podrían beneficiarse 12 adultos mayores. Entonces, queda a discreción del municipio decidir si quiere atender a más adultos mayores y darles menos subsidio o el caso contrario, atender a menos con un mayor subsidio. La decisión de política tomada por el municipio deberá especificarse de acuerdo con lo señalado por el Manual Operativo del Programa.

Cabe anotar que en el ejemplo anterior, cuando el municipio decide beneficiar 23 adultos mayores, debe cofinanciar el monto establecido en el CONPES, de acuerdo a su categoría municipal, para los 23 beneficiarios; y cuando decide beneficiar a 12, cofinanciar para los 12. En el primer caso el ente territorial debe aportar más recursos.

ANEXO 3

RECURSOS MENSUALES ASIGNADOS POR MUNICIPIO

< ANEXO NO INCLUIDO. VER ORIGINAL EN PDF EN LA CARPETA “ANEXOS” >

(1) En el sentido de que las generaciones jóvenes, que constituyen la población económicamente activa, cancelan los impuestos que financian los programas para atender a la población senil.

(2) Artículos 25 al 30.

(3) La edad mínima es 50 años si son discapacitados o indígenas en indefensión.

(4) Vivas, Jorge et al. 2002. “Evaluación de Impacto del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor”. Diciembre, Bogotá D.C.

(5) Ley 797 de 2003, artículos 2, 5, 7 y 8.

(6) Este requisito aplicaría en el caso de que exista una administradora de pensiones privadas perteneciente al sector solidario (Art. 26 de L/100).

(7) La definición de desempleado será la del DANE. Para certificar dicho estado, el beneficiario deberá certificar sus acciones buscando trabajo, estar registrado en los sistemas de información del SENA y estar dispuesto a recibir capacitación de tiempo completo o declarar bajo la gravedad de juramento su condición de desempleado.

(8) Personas en extrema pobreza o indigencia: quienes no tienen un ingreso mínimo (LI) para cubrir sus requerimientos nutricionales.

(9) Boletín de Coyuntura Económica e Indicadores Sociales SISD 30. DNP, Bogotá, Diciembre de 2001

(10) En las trece principales ciudades para el 2002, la LI fue de \$97.575 que corresponde al 32% del smlmv de ese año (ver anexo)

(11) Esta transferencia incluye el componente en efectivo del subsidio y el aporte de la nación a la cofinanciación de los servicios sociales complementarios.

(12) Esta transferencia incluye el componente en efectivo del subsidio y el aporte de la nación a la cofinanciación de los servicios sociales complementarios.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

