

Documento **Conpes** **Social**



105

Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación

**FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL: AMPLIACION DE COBERTURA Y
AJUSTES EN LOS REQUISITOS Y OPERACION**

Ministerio de la Protección Social
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Departamento Nacional de Planeación: DDS-SES-DIFP

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 14 de mayo de 2007

I. INTRODUCCION

El presente documento tiene como objetivo someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, ajustes en la operación de los programas financiados con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y la ampliación de cobertura 2007-2010.

II ANTECEDENTES

El Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) fue creado mediante la Ley 100 de 1993, para subsidiar parcial y temporalmente los aportes del Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural o urbano, que carezcan de recursos para efectuar la totalidad de los aportes. Se buscaba así ampliar la cobertura del régimen pensional extendiéndola hacia los grupos más desfavorecidos.

Posteriormente, a través de la ley 797 de 2003, los recursos del Fondo ampliaron su destinación mediante la creación de la Subcuenta de Subsistencia, para el financiamiento de un subsidio económico (que podrá comprender dinero, servicios sociales básicos y servicios sociales complementarios) a la población adulta mayor en condición de indigencia o pobreza extrema. De esta forma los recursos del FSP fueron destinados a financiar no solo la Subcuenta de Solidaridad (subsidio parcial y temporal al régimen general de pensiones), sino también la de Subsistencia (subsidio económico de subsistencia).

A continuación se señalan a manera de síntesis la evolución que ha tenido el FSP en su operación a través de las dos subcuentas mencionadas:

2.1. Subcuenta de Solidaridad:

En el transcurso de más de 10 años de funcionamiento, la subcuenta de solidaridad ha tenido problemas de fidelidad, cobertura y focalización, y se han venido modificando los requisitos necesarios para adquirir el derecho a ingresar al FSP.

Por una parte, un obstáculo ha residido en relación con la edad de retiro del Fondo, establecida en el artículo 29 de la Ley 100 de 1993, que dispone: *“Cuando el afiliado que haya recibido subsidios del Fondo de Solidaridad Pensional exceda de los 65 años y no cumpla con los requisitos mínimos para*

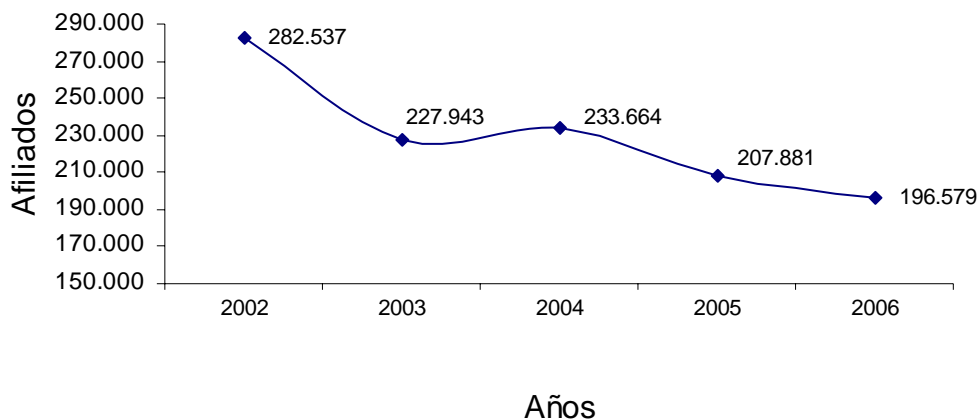
acceder a una pensión de vejez, la entidad administradora respectiva devolverá el monto de los aportes subsidiados con los correspondientes rendimientos financieros a dicho Fondo”. Adicionalmente, las condiciones establecidas en la Ley 797 de 2003 para acceder al beneficio del subsidio de aporte al Régimen General de Pensiones, han desincentivado la afiliación de algunos grupos poblacionales. Por ejemplo, el requisito de acceso a una edad superior a 55 años para el caso de los afiliados al ISS y de más de 58 para los afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Igualmente, se requieren como mínimo 650 semanas cotizadas y el tiempo máximo (temporalidad del subsidio) de beneficio es de 500 semanas (Conpes 70 de 2003 – Cuadro 1). Lo anterior ha llevado a una disminución en la afiliación a este programa, tal y como se puede observar en la gráfica 1.

Cuadro 1. Subcuenta de Solidaridad: requisitos para afiliación y características del subsidio Ley 797 de 2003

Grupo Poblacional	% Subsidio	Semanas cotizadas	Temporalidad del Subsidio	Edad
Trabajadores rurales	90%	650 semanas	500 semanas	55 años y 58 años
Trabajadores Urbanos	70%			
Discapacitados	95%			
Madres comunitarias	80%			
Desocupados	70%			

Gráfica 1. Comportamiento de los Afiliados a la Subcuenta de Solidaridad 1995 - 2006



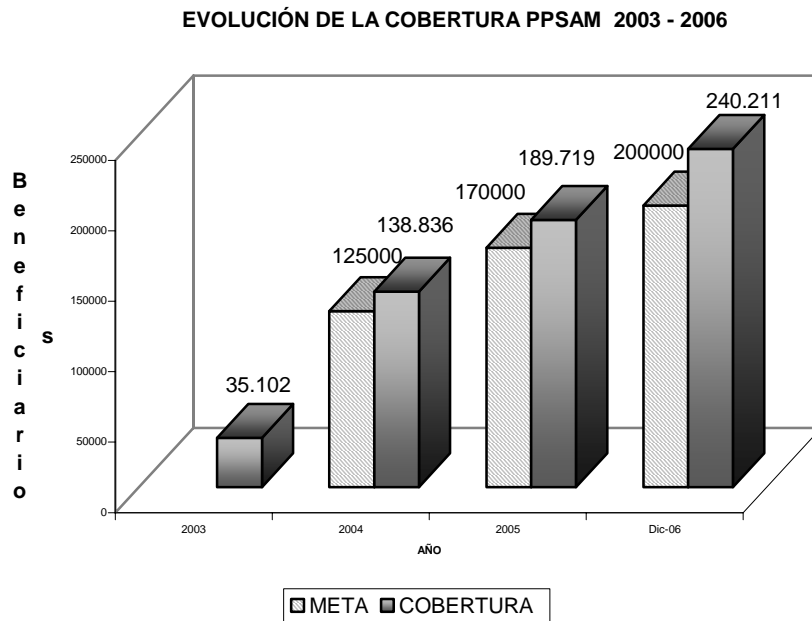
Fuente: Ministerio de la Protección Social.

2.2. Subcuenta de Subsistencia:

La Ley 100 de 1993, estableció un programa de auxilios para los adultos mayores indigentes. Este mandato legal se hizo efectivo con los programas REVIVIR (1994-1998) y PAIAM (1999-2002), ambos ejecutados por la Red de Solidaridad Social (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.

Posteriormente, como se mencionó, con la ley 797 de 2003 el Gobierno Nacional creó como parte del FSP la Subcuenta de Subsistencia para otorgar un subsidio económico a las personas adultas mayores en condición de indigencia o de pobreza extrema. Para este último propósito, el Conpes Social 70 del 28 de mayo de 2003 recomendó retomar los aspectos positivos del Programa de Atención Integral para Adulto Mayor – PAIAM e incorporarlos al nuevo esquema establecido por la Ley 797 de 2003, situación que dio origen al Programa de Protección Social al Adulto Mayor – PPSAM. Este programa ha ampliado progresivamente la cobertura inicial, llegando en 2006 a una máxima cobertura de 240.211 adultos mayores beneficiados (gráfica 2), lo cual representa un avance en la política de atención de esta población.

Gráfica 2.



Fuente: Ministerio de la Protección Social

El subsidio de la Subcuenta de Subsistencia, a través del PPSAM, se otorga a través de dos modalidades excluyentes:

1. Un subsidio económico directo, que se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios.
2. Un subsidio económico indirecto, que se otorga en servicios sociales básicos, el cual se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, centros diurnos, resguardos indígenas o a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

No obstante, a partir de 2004, el Gobierno Nacional tiene dos mecanismos de atención a la población adulta mayor vulnerable que no realizó ningún ahorro para la vejez: el PPSAM y el Programa Nacional de Alimentación Complementaria al Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta” (PNAAM). Este último programa fue creado y sus lineamientos definidos, mediante el Conpes Social 86 de 2004 y es ejecutado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Sus lineamientos fueron ajustados por el Conpes Social 92 de 2005. El objetivo de este Programa es contribuir a mejorar el consumo de alimentos mediante el suministro de un complemento alimentario para adultos mayores ubicados en áreas urbanas o rurales.

La existencia de dos modalidades de subsidios para esta población ha tenido recientemente problemas de selección e incluso auto-exclusión por parte de los beneficiarios, por cuanto la existencia de diferencias en la magnitud y características de los subsidios entregados, ha generado dificultades en la operación de los programas, particularmente por la expectativa que tiene la población de querer acceder a una o a ambas modalidades de subsidio y por la inequidad que se presenta entre beneficiarios de programas que, teniendo características similares, reciben beneficios diferentes. Adicionalmente, el PPSAM enfrenta dificultades en su operación al interior de las comunidades indígenas que se benefician solo de la modalidad indirecta, así como también en la entrega de servicios sociales complementarios, los cuales requieren estudiar alternativas más efectivas en la perspectiva de ampliación de coberturas prevista para el cuatrienio 2007 – 2010.

El FSP se ha constituido en un elemento de gran importancia del Sistema de Protección Social pues a través de éste se contribuye a proteger los ingresos de la población adulta mayor. Sin embargo, es necesario realizar algunas modificaciones con el fin de lograr beneficiar a una mayor población. En esta vía, es preciso fijar nuevas metas de ampliación de cobertura en las dos subcuentas (solidaridad y

subsistencia), y diseñar y probar alternativas de operación de los programas de la subcuenta de subsistencia, con el objeto de ampliar la cobertura.

III. PLAN DE COBERTURA PARA 2007 A 2010

Enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010: “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” (PND), otra forma de proteger los ingresos de las familias más pobres, y al mismo tiempo empoderar dentro de su grupo familiar a la población adulta mayor, son los subsidios de los programas de promoción dirigidos a ellos. En tal sentido, se incrementará la cobertura de la subcuenta de subsistencia del FSP.

Dado el alto número de personas adultas mayores que se encuentran en la franja de potenciales beneficiarias, y realizadas las proyecciones que garantizan la sostenibilidad se estima una ampliación de cobertura en el componente monetario en 400.000 nuevos cupos a partir del 2007 hasta el 2010, llegando en el último año a beneficiar 600.000 adultos mayores a través del subsidio económico, sujeto al marco fiscal de mediano plazo. No obstante lo anterior, de existir disponibilidad presupuestal y garantizando sostenibilidad, el Ministerio de la Protección Social, dentro del marco fiscal de mediano plazo podrá aumentar estos cupos.

Para el programa de aporte a pensión, el administrador del FSP deberá distribuir los subsidios a nivel regional tal como lo ha venido haciendo y conservando el equilibrio regional.

A continuación se presenta la cobertura y los recursos estimados para el cuatrienio tanto de la Subcuenta de Solidaridad como de Subsistencia.

Cuadro 2
Recursos y Cobertura del Fondo de Solidaridad Pensional

	2007	2008	2009	2010
SUBCUENTA DE SOLIDARIDAD				
Beneficiarios	224.344	228.816	231.091	233.387
Recursos	140.000.000.000	156.134.925.000	160.818.972.750	165.643.541.933
SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA				
Beneficiarios PPSAM	309.505	406.390	503.275	600.160
Beneficiarios Juan Luis Londoño	400.008	400.008	400.008	400.008
Recursos	436.640.400.000	526.015.607.157	614.176.451.190	696.933.661.955

IV. AJUSTES A LOS PROGRAMAS

4.1. Subcuenta de Solidaridad:

Considerando el objetivo propuesto en el PND se adecuará el funcionamiento de la subcuenta de Solidaridad del FSP, con el fin de aumentar la cobertura en pensiones.

Es un hecho que existen grupos de población que por efecto de estos cambios quedaron sin posibilidad de acceder a este mecanismo y se requiere, con el fin de aumentar la cobertura y de ofrecer una verdadera posibilidad de obtener una pensión, la implementación de ajustes en la temporalidad del subsidio y el número de semanas requeridas para el acceso al programa.

Así las cosas, los grupos beneficiarios seguirán siendo personas del sector informal urbano y rural, pertenecientes a las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción urbana y rural, trabajadores discapacitados, madres comunitarias, y personas desempleadas que no tengan recursos para financiar la totalidad de los aportes. Todos estos grupos se beneficiarán siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- a. Tener cotizaciones por quinientas (500) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio.
- b. Ser mayor de 55 años si se encuentran afiliados al ISS.
- c. Ser mayor de 58 años si se encuentra afiliado a un fondo de pensiones, siempre y cuando no tenga un capital suficiente para financiar una pensión mínima.
- d. Estar cobijado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El monto subsidiado será el 70% del total del aporte para los trabajadores del sector urbano, 90% para los de los sectores rurales, 95% para trabajadores discapacitados, 80% para las madres comunitarias y 70% para los desempleados.

Adicionalmente, el máximo de tiempo a subsidiar se aumentará de 500 semanas a 750 semanas.

4.2. Subcuenta de Subsistencia:

En el PND se planteó ajustar las modalidades de subsidio para la población indígena. En esta vía y con el fin de hacer posible a los potenciales beneficiarios indígenas disponer de alternativas eficientes para acceder a los beneficios otorgados por el PPSAM, los indígenas residentes en resguardos podrán, a partir de la aprobación del presente documento Conpes Social, ser beneficiarios del subsidio directo, siempre y cuando se elija esta modalidad para todos los beneficiarios incluidos en el proyecto.

Por otra parte, el componente de servicios sociales complementarios ha tenido problemas de ejecución por lo que no ha sido posible su prestación efectiva. Con el objeto de abrir la posibilidad de facilitar la ejecución de este componente, y en el marco de la articulación de los Programas de Promoción Social dirigidos a la población adulta mayor, es necesario diseñar y evaluar alternativas para mejorar los programas dirigidos a esta población y disponer de mejores elementos para la ampliación de coberturas.

Adicionalmente y de conformidad con el artículo 72 de la Ley 1110 de 2006, mediante la cual se establece el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiación para la Vigencia Fiscal 2007, *“Los recursos aportados por la Nación a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, en cumplimiento de lo previsto en el literal c) del numeral 2º del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, adicionado por el artículo 8º de la Ley 797 de 2003, se ejecutarán en coordinación con el Instituto*

Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF”. De esta manera, el PNAAM se incorpora al FSP a través de la Subcuenta de Subsistencia.

Con fundamento en lo anterior, a partir de la vigencia de 2007, con los recursos aportados por la Nación al FSP - Subcuenta de Subsistencia se garantizará la continuidad de los actuales beneficiarios del subsidio entregado a través del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”- PNAAM, ejecutado por el ICBF, con el cual se entrega un complemento alimentario en dos modalidades (ración preparada o ración para preparar) a los adultos mayores beneficiarios.

Los beneficiarios del PNAAM tendrán los mismos requisitos que se encuentran definidos para el Programa de Protección Social al Adulto Mayor – PPSAM.

Los procedimientos para la entrega de los subsidios a través del ICBF en desarrollo del PNAAM “Juan Luis Londoño de la Cuesta”- PNAAM, serán los señalados en el Manual Operativo del Programa.

Los adultos mayores que aspiren a ingresar a los programas deben someterse a la metodología de priorización, que deberá ser detallada en los respectivos manuales operativos, la cual se regirá por los siguientes criterios, conforme a las normas que les sean aplicables:

1. La edad del aspirante.
2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén.
3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
4. Personas a cargo del aspirante.
5. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de una persona.
6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema.
7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio.
8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.

Adicionalmente, las madres comunitarias que cumplan con los requisitos podrán ser priorizadas en el acceso a la subcuenta de subsistencia.

Los subsidios entregados a través del ICBF, tendrán adicionalmente un factor de priorización para la población desplazada, la cual deberá acreditar tal condición a través de la certificación que para tal efecto expida la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

En relación con el componente monetario del PPSAM, 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 (\$40.000-\$75.000)

V. ALTERNATIVAS PARA LA ARTICULACIÓN DE PROGRAMAS DE PROMOCIÓN SOCIAL PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

Considerando la necesidad de disponer de alternativas que permitan la ampliación de cobertura y la coordinación de los programas dirigidos a la población adulta mayor, teniendo en cuenta elementos de equidad y eficiencia en su operación, el presente documento Conpes Social establece las condiciones para la realización de una prueba piloto orientada a determinar la efectividad y aceptabilidad de la entrega de un subsidio integral conformado por un subsidio económico, de alimentación y servicios sociales complementarios considerando la viabilidad y sostenibilidad financiera.

Para tal efecto, en el segundo semestre de 2007, se realizará una prueba piloto en una muestra de municipios del país, dentro de los cuales se seleccionarán algunos que serán intervenidos por el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República. La selección de los municipios, las condiciones de operación de la prueba piloto, así como la evaluación, en cuanto a su diseño, línea de base y los detalles técnicos de la misma deben ser concertados previamente entre el ICBF, MPS y DNP.

En desarrollo de la prueba piloto, en los municipios que se seleccionen, el ICBF entregará el subsidio de alimentación y servicios sociales complementarios a los beneficiarios del subsidio económico del programa PPSAM y el MPS entregará subsidio económico a los beneficiarios del subsidio de alimentación del programa PNAAM.

Los beneficiarios de la prueba piloto estarán sujetos a la misma metodología de priorización señalada anteriormente para el ingreso al programa.

El piloto considerará en su diseño y aplicación modalidades que combinen diferentes rangos del componente monetario, de los servicios sociales complementarios y del subsidio alimentario, que permita establecer la mejor alternativa para esta población. Para ello los municipios piloto se seleccionarán con base en categorías que justifiquen la mejor alternativa aplicable en cada caso, dada las condiciones de acceso geográfico a los servicios, la oferta existente y el poder de compra. La evaluación de la prueba será realizada por el Ministerio de la Protección Social y financiada con recursos de la Subcuenta de Subsistencia del rubro de auditoría y seguimiento que correspondería asignar al ICBF.

Los resultados de esta prueba piloto permitirán al Gobierno Nacional realizar los ajustes necesarios para ampliar la cobertura de la entrega de subsidios integrales, previa evaluación de la viabilidad y sostenibilidad financiera. En el Cuadro 3, se presentan los beneficiarios estimados por tipo de programa que harán parte de la evaluación de la prueba piloto (tanto los actuales que incorporarían las dos modalidades, como los nuevos). Su distribución se hará conforme a la definición de los municipios y características de las modalidades a explorar en cada caso.

Cuadro 3. Beneficiarios estimados – Evaluación Prueba Piloto, según programa.

Beneficiarios JLLC	Beneficiarios PPSAM	Ampliación	Total
12.168	4.013	4.268	20.449

Fuente: MPS – ICBF.

VI RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de la Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar las acciones propuestas en el presente documento.
2. Solicitar al Ministerio de la Protección Social, al administrador de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, actualizar el manual operativo de los programas que se financian con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de

Solidaridad Pensional, el cual debe contener los procedimientos y condiciones de operación de cada programa, en concordancia con lo dispuesto en el presente documento.

3. Solicitar al Ministerio de la Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al Departamento Nacional de Planeación, a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, concertar los detalles técnicos del diseño y evaluación de la prueba piloto y los municipios que harán parte de éste.
4. Solicitar al Ministerio de la Protección Social llevar a cabo la evaluación de la prueba piloto con cargo a los recursos señalados para tal fin en el presente documento.
5. Solicitar al Ministerio de la Protección Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al Departamento Nacional de Planeación aprobar las condiciones de operación de la prueba piloto y a partir de la evaluación de la misma, proponer los ajustes necesarios para la operación de la subcuenta de subsistencia en la perspectiva de la ampliación de cobertura, considerando su sostenibilidad y la disponibilidad presupuestal existente.