

**Documento**  
**Conpes**  
**Social**

---

**78**

**República de Colombia**  
**Departamento Nacional de Planeación**

**Ajustes a los requisitos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Subcuenta de Subsistencia – Fondo de Solidaridad Pensional**

**Ministerio de la Protección Social**  
**DNP: DDS-SES**

**Versión aprobada**

**Bogotá, D.C., 3 de mayo de 2004**

## I INTRODUCCION

El presente documento tiene como objetivo someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES un ajuste de las modalidades de atención al adulto mayor y la asignación de recursos para la población indígena del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, creado por el Conpes Social 70 del 28 de mayo de 2003.

## II ANTECEDENTES

Con la creación de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y la vigencia del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (PAIAM), el Conpes Social 70 del 28 de mayo de 2003 recomendó unificar los dos programas en uno solo y de dicha fusión nació el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM). Así mismo, el Conpes recomendó que por su infraestructura y misión institucional, el Ministerio de la Protección Social (MPS), a través del ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) y el Administrador Fiduciario del FSP, fuera la entidad encargada de administrar el nuevo programa.

El PPSAM es un programa de asistencia social del Gobierno Nacional, dirigido a los adultos mayores más pobres. Otorga un subsidio económico a dichas personas en dos modalidades:

**Modalidad directa.** Dirigida al beneficiario que no reside en los Centros de Bienestar del Anciano (CBA). Se compone de dos partes: efectivo y servicios sociales complementarios<sup>1</sup>. El componente en efectivo puede oscilar entre \$35,000 y \$75,000 mensuales y el componente en servicios sociales complementarios es equivalente a \$31,000.

**Modalidad Indirecta.** Dirigida al beneficiario que reside en Centros de Bienestar del Anciano (CBA). Se compone de dos partes: servicios sociales básicos<sup>2</sup> y efectivo. El componente en servicios sociales básicos puede oscilar entre \$35,000 - \$75,000 y el componente en efectivo es equivalente a \$31,000 mensuales.

---

<sup>1</sup> Son servicios que dependen de los conocimientos, las capacidades, las habilidades y las expectativas de la población participante del programa. Comprende el desarrollo de actividades de educación, recreación, cultura, turismo, deporte y proyectos productivos, que permiten la ocupación, distracción y mejoramiento de la calidad de vida del adulto mayor. Estas actividades pueden incluir el apoyo al cierre del ciclo de vida del beneficiario, mediante la financiación de gastos funerarios.

<sup>2</sup> Son aquellos servicios que comprenden el otorgamiento de alimentación, alojamiento y medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Subsidiado.

### III EVOLUCIÓN DEL PPSAM

Dados los lineamientos del manual operativo del programa y los recursos por municipio que asignó el Conpes Social 70, el PPSAM se inició con la formulación de un proyecto en cada municipio. En el 2003, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) estudió y aprobó 1,043 proyectos provenientes de todas las regiones del país. Con lo cual se beneficiarían 141,395 adultos mayores<sup>3</sup>.

No obstante que el PPSAM ha llegado al 95% de los municipios del país y la cobertura de beneficiarios ha superado la meta inicial planteada por el Gobierno Nacional (125,000), se hace necesario realizar ajustes para resolver los siguientes inconvenientes:

1. **Exclusión de la población indígena en la asignación de los recursos.** El Conpes Social 70 asignó los recursos 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. Dado que a los indígenas no se les aplica la encuesta SISBEN, no fueron tenidos en cuenta en dicha asignación.
2. **Inflexibilidad de las modalidades de atención.** El Conpes Social 70 definió dos modalidades de atención imposibilitando otras alternativas que han sido solicitadas por las autoridades territoriales con el objetivo de extender la cobertura de beneficiarios.
3. **Asignación de recursos de cofinanciación del Gobierno Nacional para Municipios en Ley 550 de 1999.** Igualmente, el Conpes Social 70 de 2003 dejó explícito que los municipios que estén en proceso de reestructuración de Ley 550 de 1999, solo recibirían el 70% del monto total del subsidio girado por la Nación, en ambas modalidades de la subvención. Sin embargo, existen municipios que han cumplido a cabalidad sus compromisos de reestructuración y, han exigido un trato equitativo en la asignación del subsidio.

### IV AJUSTES AL PPSAM

Los problemas mencionados han sido manifestados al Gobierno Nacional por las autoridades territoriales y beneficiarios del Programa y por tanto, se hace necesario resolverlos para la ejecución del mismo.

---

<sup>3</sup> Cerca del 24% de la población objetivo.

## 1. Asignación de recursos para la población indígena.

Los recursos que se destinarán anualmente para subsidiar a la población indígena serán \$ 9,385 millones. Con estos se espera cubrir a la población indígena con 65 años o más que hace parte del primer decil de ingresos de este grupo poblacional, equivalente a 9,400 adultos mayores<sup>4</sup>. El subsidio por beneficiario se estima en \$83,200 mensuales, que equivale al promedio del subsidio mensual que la Nación gira por persona, por lo tanto los recursos mensuales para atender a la población en mención serán \$782 millones.

### Recursos

Los recursos provendrán de los excedentes no ejecutados en el Conpes 70 de 2003, que ascienden a cerca de \$30,095 millones. Estos excedentes se generaron porque, en el mencionado Conpes, se esperaba cubrir tres meses de pagos en 2003, con lo cual quedaba un excedente equivalente a \$37,298 millones para ser trasladados a la vigencia de 2004 (cuadro 1). Sin embargo, los pagos efectuados solamente llegaron a \$4,172 millones, así los excedentes trasladados de la vigencia 2003 a 2004, fueron \$67,393 millones, es decir \$30,095 millones adicionales. Con estos recursos se podrá dar sostenibilidad hasta 2006 a la población indígena contemplada en este documento.

**Cuadro 1. Cofinanciación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.**

Recursos asignados en 2003	71,565
Valor real pagado 2003	4,172
Excedentes de 2003 para 2004	67,393
Excedentes de 2003 para 2004 (Conpes 70)	37,298
Excedentes no ejecutados	30,095
Indígenas al año	9,385
Indígenas sostenibilidad 2006	28,155
Recursos presupuesto 2004	79,882

Fuente: Ministerio de Hacienda y de Protección Social

### Distribución.

Para la distribución individual de los recursos dentro de la población indígena elegible, se seguirán los mismos criterios de priorización que se establecieron en el Conpes Social 70 de 2003, excluyendo el requisito referente al SISBEN. Adicionalmente, el Ministerio de la Protección Social (MPS) debe

<sup>4</sup> Fuente: Cálculos MPS-Viceministerio Técnico, con base en ECV/2003.

incluir en el manual operativo una propuesta que permita asignar los subsidios de manera equitativa entre las comunidades indígenas del país. El MPS definirá las condiciones de cofinanciación con las autoridades indígenas, en los casos que se acuerde dicha cofinanciación.

## **2. Modalidades de atención.**

Se mantiene las modalidades de atención del Conpes 70, pero se incluye la posibilidad de atención en la modalidad indirecta, a través de los llamados centros diurnos<sup>5</sup>. De tal manera que las modalidades de atención serán las siguientes:

### **a. Modalidad directa.**

Consistirá en la entrega de un subsidio monetario cuyo monto mensual oscilará entre \$35,000 y \$75,000. Estos recursos se girarán al beneficiario, a través de entidades bancarias o entidades autorizadas para prestar el servicio de giros postales. Adicionalmente, en los casos en que los entes territoriales cofinancien el programa, contempla un subsidio equivalente a \$ 31,000 destinado a los servicios sociales complementarios (este valor corresponde al monto que sería objeto de cofinanciación por parte de los entes territoriales según el cuadro 2).

### **b. Modalidad indirecta.**

Consistirá en la entrega de un subsidio en servicios sociales básicos, cuyo monto oscilará entre \$35,000 y \$75,000. Estos recursos, por beneficiario, se girarán al Centro de Bienestar del Anciano (CBA), para el cubrimiento de gastos por alojamiento, nutrición y medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de salud del Régimen Subsidiado (POSS), o al Centro Diurno, para la atención de los beneficiarios. Adicionalmente, en los casos en que los entes territoriales cofinancien el programa, contempla un subsidio equivalente a \$ 31,000 en efectivo o servicios sociales complementarios (este valor corresponde al monto que sería objeto de cofinanciación por parte de los entes territoriales según el cuadro 2).

---

<sup>5</sup> Son instituciones sin ánimo de lucro, que prestan servicios de apoyo nutricional, mediante el suministro de comidas servidas y/o refrigerios de buena calidad; brindan atención terapéutica ocupacional a través de actividades manuales, lúdicas, entre otras y actividades productivas sostenibles.

### 3. Cofinanciación.

Los servicios adicionales a las dos modalidades contempladas en este documento serán cofinanciados por los entes territoriales, el MPS determinará los casos en que dicha cofinanciación no sea incluida. La cofinanciación la podrá efectuar el respectivo municipio, la gobernación o ambos, y mantendrá el esquema planteado por el Conpes Social 70, como se muestra en el cuadro 2.

Los recursos de la Nación que no sean ejecutados, porque los respectivos entes territoriales no cofinanciaron su respectiva parte, serán redistribuidos entre los municipios que si lo hicieron. El MPS redistribuirá los recursos en mención, de acuerdo con la participación de la cofinanciación de cada municipio dentro de la cofinanciación total<sup>6</sup>.

### 4. Asignación de recursos de cofinanciación del Gobierno Nacional para municipios en Ley 550 de 1999.

El Conpes Social 70 determinó que a aquellos municipios que se encuentren en Ley 550 solo se les otorgaría el 70% del monto total del subsidio. No obstante, es necesario precisar que estos municipios deben recibir todo el aporte de la Nación y no el 70% del monto total del subsidio, a menos que no estén cumpliendo los acuerdos de reestructuración previstos en la Ley 550 de 1999.

**Cuadro 2. Cofinanciación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.**

CATEGORÍA ENTE TERRITORIAL	APORTE MENSUAL POR BENEFICIARIO		
	NACIÓ N	Entes Territoriales	TOTAL
6	14,880	16,120	31,000
5	12,400	18,600	31,000
4	9,920	21,080	31,000
3	7,440	23,560	31,000
2	4,960	26,040	31,000
1	2,480	28,520	31,000
ESPECIAL	0	31,000	31,000

<sup>6</sup> Para determinar el monto de los recursos no ejecutados correspondientes a cada municipio, que serán distribuidos entre los municipios que sí cofinancien, se seguirá el procedimiento presentado en el anexo 1.

## **V. RECOMENDACIONES**

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

1. Aprobar las medidas contempladas en este documento.
2. Solicitar al Ministerio de la Protección Social efectuar la distribución de los recursos asignados para la población indígena, utilizando criterios de equidad entre las comunidades indígenas del país. Así mismo, el MPS definirá las condiciones de cofinanciación con las autoridades indígenas, en los casos que dicha cofinanciación se acuerde.
3. Solicitar al Ministerio de la Protección Social distribuir, en los municipios que estén cobijados en la Ley 550 de 1999, el 100% del aporte de la nación, a menos que no estén cumpliendo los acuerdos de reestructuración previstos en dicha Ley, en cuyo caso se aplicará lo contemplado en el Conpes Social 70 de 2003.
4. Solicitar al Ministerio de la Protección Social modificar el manual operativo del Programa para incluir las medidas aprobadas en este documento Conpes.
5. Solicitar al Ministerio de la Protección Social modificar el marco legal del Programa con el objeto de implementar estas modificaciones.

## ANEXO 1

### EJEMPLO

#### ABRIAQUÍ (ANTIOQUIA) Categoría Municipal 6

*Recursos mensuales asignados por el CONPES =: 1'162.520<sup>7</sup>*

*Decisión de política del ente territorial:*

El ente territorial deberá decidir sobre el monto en efectivo o en servicios sociales básicos que otorgará. De esta decisión resulta la estimación de la cobertura de beneficiarios y los recursos que efectivamente se giran por parte de la Nación para la ejecución del Programa.

#### 1. Monto en efectivo o en servicios sociales básicos.

Abriaquí deberá decidir el monto que otorgará en efectivo o en servicios sociales básicos, según la modalidad de atención seleccionada. Hay varias opciones, pero, de cualquier manera, los casos extremos son los siguientes:

Caso 1  
Subsidio Mínimo = 35.000 + 14.880 + 16.120 = 66.000  
beneficiario de Abriaquí (Efectivo o ssb<sup>8</sup>) (Cofinanciación Nación) (Cofinanciación ET)

Caso 2  
Subsidio Máximo = 75.000 + 14.880 + 16.120 = 106.000  
beneficiario de Abriaquí (Efectivo o ssb) (Cofinanciación Nación) (Cofinanciación ET)

En el primer caso, con los recursos asignados por el CONPES al ente territorial, se podrían beneficiar 23 adultos mayores<sup>9</sup>, 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.

#### 2. Cofinanciación

El monto de giro mensual se estima de acuerdo con la siguiente fórmula:

---

<sup>7</sup> Esta transferencia incluye el componente en efectivo o en servicios sociales básicos del subsidio y el aporte de la Nación para la cofinanciación del Programa en ese municipio.

<sup>8</sup> Servicios sociales básicos

<sup>9</sup> Esta cifra resulta de dividir los recursos mensuales asignados por el CONPES sobre la suma del componente en efectivo o servicios sociales básicos del subsidio y el aporte de la Nación para la cofinanciación, es decir en el Caso 1:  $1.162.520 \div (35.000 + 14880) = 23$



$$X_i = NB_i (MESSB_i + MCN_i)$$

Donde:

$X_i$  = Monto de recursos que efectivamente gira la Nación al ente territorial i

$NB_i$  = Número de beneficiarios del ente territorial i

$MESSB_i$  = Monto en efectivo o en servicios sociales básicos, por beneficiario, definido por el ente territorial i

$MCN_i$  = Monto de cofinanciación de la Nación, por beneficiario, definido en el Conpes Social 70 para el ente territorial i

### **Opción 1: Si se cofinancia el Programa**

En el caso de Abriaquí, si el ente territorial escogió un monto en efectivo o en servicios sociales complementarios equivalente a \$35.000, de tal forma que la cobertura es de 23 beneficiarios, los recursos que gira mensualmente la Nación son equivalentes a:

$$X_{Abriaquí} = 23 (35.000 + 14.880) = 1.147.240$$

### **Opción 2: Si no se cofinancia el Programa**

Si el MPS aprueba que Abriaquí no cofinancie el Programa y el ente territorial escoge un monto en efectivo o en servicios sociales complementarios equivalente a \$35.000, de tal forma que la cobertura es de 23 beneficiarios, los recursos que gira mensualmente la Nación son equivalentes a:

$$X_{Abriaquí} = 23 (35.000 + 0) = 805.000$$

Los recursos mensuales no ejecutados, a los que hace mención el presente Documento Conpes, se estiman así:

$$RNE_i = (CS70_i - O2_i)$$

Donde:

$RNE_i$  = Recursos mensuales no ejecutados en el ente territorial i

$CS70_i$  = Recursos mensuales asignados en el Conpes Social 70 al ente territorial i

$O2_i$  = Recursos mensuales efectivamente girados por la Opción 2: No cofinanciar el Programa, en el ente territorial i

En el caso de Abriaquí dichos recursos serían equivalentes a:

$$RNE_{Abriaquí} = (1'162.520 - 805.000) = 357.520$$