



Con un poco de apoyo
las personas mayores

hacen la diferencia

**HelpAge
International**

personas mayores
protagonistas

TIEMPOS
DE
COLOMBIA

ASOCIACIÓN RED
DE ENVEJECIMIENTO
ACTIVO Y DIGNO

**if
ko**

Protección Social para personas mayores

Hacia el derecho a un
subsidio social universal
en Colombia



Las persona mayor
es sabiduría

la edad marca
la diferencia

Protección Social para personas mayores

Hacia el derecho a un subsidio
social universal en Colombia

HELPAge INTERNATIONAL
Asociación RED
de envejecimiento activo y digno
Tiempos de Colombia

Autores:

Ignacio Augusto Cuéllar
Mercedes Rodríguez
Fabiola Cuéllar
Rosa Galeano
Abel Meneses

Edición:

Fernando Molina
HelpAge International

Fotos:

Archivo Tiempos de Colombia

Índice

Introducción	5
1. Concepto de Seguridad Social	9
1.1 Dignidad humana	11
1.2 Síntesis histórica de la Seguridad Social en Colombia	13
1.3 Política de envejecimiento, vejez y protección social	17

2. El Sistema General de Pensiones	27
2.1 Regímenes pensionales	29
2.2 La situación en materia de seguridad social	36
3. Programa de subsidios PPSAM	45
3.1 Marco legal	46
3.2 La situación en materia de subsidios	61
4. Hacia una propuesta	67

Introducción

Uno de los grandes temas emanados de Madrid 2002 es el de la seguridad económica de las personas mayores, reconociendo que para tener una vida digna hasta el último día, es necesario disponer de manera autónoma de recursos que permitan manejar un nivel de vida adecuado.

Este resulta un tema complejo que pasa por la definición de la calidad de vida para cada

grupo y por el análisis de conceptos sociales, económicos y jurídicos en los que cada país inscribe sus soluciones.

Dentro del proyecto de seguridad social para personas mayores en America Latina, impulsado internacionalmente por HelpAge y en Colombia, por la Asociación Tiempos de Colombia presentamos de manera sucinta las características del sistema general de pensiones y los subsidios para personas mayores, como referencia general para encuadrar la propuesta que desde la sociedad civil se promueve hacia **un subsidio social universal** en un futuro.

Incorporamos al presente documento algunos conceptos que consideramos pertinentes conocer, con miras a elaborar una propuesta viable de mejoramiento en la cobertura de las subvenciones

económicas, como la clasificación SISBEN y algunas cifras que ilustran el estado de las mismas.

El régimen pensional actual cubre aproximadamente el 25% de las personas mayores de sesenta años, -4.200.000 colombianos- lo cual implica que hay una población no cubierta, cuya vejez depende de situaciones individuales. La proporción de pobreza se mantiene a lo largo de las edades, acentuándose en la vejez, etapa en la que la vulnerabilidad es evidente.

Si bien la Constitución Nacional manifiesta la voluntad de proteger a toda la población desde el concepto de dignidad, la realidad política del país está en contravía con esa voluntad social de que los mayores gocen de una calidad de vida digna, independientemente de su contribución.

En Colombia el concepto constitucional de pensión es el reconocimiento de, por lo menos, un salario mínimo mensual, lo que corresponde a una mesada de \$516.500, -200 dólares- lo cual significaría montos demasiado altos, para cubrir a la población mayor, en la concepción presupuestal actual.

En los espacios que la constitución nacional brinda, no se aceptan propuestas de modificación provenientes de la sociedad civil que afecten el presupuesto nacional. Por ello cualquier propuesta debe corresponder al principio de viabilidad económica y social. Esta es la razón de ahondar en el concepto de subsidio, aunque no abandonemos la idea de una pensión social universal.

Nuestro ordenamiento administrativo nacional comprende el término de subsidio, como un reconocimiento económico a personas mayores cla-

sificadas dentro de los niveles de pobreza, cuya cobertura es baja, los criterios de asignación son inequitativos y corresponden a programas de gobierno y no a la concepción de derecho.



1. Concepto de Seguridad Social

El Artículo 48 de la Constitución Colombiana de 1991 determina que "La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación, y control del Estado, en el que se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social".

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la se-

guridad social; que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley, no se podrán destinar, ni utilizar los recursos de la seguridad social, para fines diferentes a ella.

1.1 Dignidad humana

Principios como la dignidad humana, la equidad, la solidaridad, la justicia y la libertad, son la base sobre la cual es posible edificar una cultura de derechos humanos.

El principio que guía y orienta la Constitución de 1991 es el reconocimiento explícito, expresado de manera amplia, participativa y democrática, de la dignidad humana como la base a partir de la cual se desarrollan los demás principios constitucionales.

El principio de la dignidad humana debe inspirar todas las actuaciones del Estado.

La Corte Constitucional, mediante Sentencia T-881 de 2002, construyó la siguiente definición de dignidad humana:

La dignidad humana se entiende como autonomía o posibilidad de diseñar un plan vital y de cumplirlo. Corresponde al "vivir bien".

La dignidad humana se entiende como la posesión de ciertas condiciones materiales concretas de existencia. Corresponde al "vivir sin necesidades".

La dignidad humana se entiende como el derecho a bienes intangibles y no patrimoniales como la integridad física y la integridad moral. Corresponde al "vivir sin humillaciones".

Para el Estado colombiano los derechos humanos son mandato constitucional por cuanto así quedaron consagrados en los artículos 1 y 2 de la Carta Política.

Una definición elaborada por la Defensoría del Pueblo expresa que los derechos humanos "son demandas de libertades, facultades o prestaciones, directamente vinculadas con la dignidad o valor intrínseco de todo ser humano, reconocidas como legítimas por la comunidad internacional -por ser congruentes con principios ético-jurídicos ampliamente compartidos y por esto mismo consideradas merecedoras de protección en la esfera interna y en el plano internacional". Tener una vida digna y seguridad económica en la vejez es un derecho humano para todos, hayan o no hayan cotizado a la seguridad social.

1.2 Síntesis histórica de la Seguridad Social en Colombia

Quien primero habló de seguridad social entre nosotros fue el libertador Simón Bolívar, quien expresó que: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

El sistema de protección y seguridad colombiano tuvo sus inicios a mediados del siglo pasado. Surgió con la creación de las Cajas de Previsión 1945 y del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, ya que por medio de la ley 90 de 1946 se estableció el seguro social obligatorio y se creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales ISS. En virtud de dicha ley, los conceptos de seguridad económica y de atención en salud para la

vejez estuvieron asociados a la vinculación laboral y a la cotización que los trabajadores hicieran a través de sus empresas -estatales o privadas-, para recibir este beneficio después de cumplir la edad de retiro y el número de cotizaciones establecido por la ley.

En Colombia las prestaciones sociales de los trabajadores, las pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales, fueron reconocidas por la ley y eran llamadas prestaciones patronales, ya que las asumía el empleador. Posteriormente el Estado, para fortalecer la organización de dichos reconocimientos, confiere atribuciones tanto al seguro social como a la Caja Nacional de Previsión, para recaudar y regular dichos reconocimientos.

La seguridad social en salud apareció, entonces como el mecanismo institucional y financiero que

garantizaba el acceso de los trabajadores a sus prestaciones sociales. La seguridad social es una forma y un método especial de manejo y garantía de las prestaciones, identificado como los **seguros sociales obligatorios**. El sistema se basó en la solidaridad intergeneracional y en la confianza de que las instituciones eran inmodificables.

Así, una vez creada la seguridad social en salud, las prestaciones asistenciales a favor de los pobres -no asalariados-, ofrecidas y financiadas inicialmente por caridad pública y luego por el Estado, quedaron sometidas a decisiones de las administraciones del mismo, a las disponibilidades fiscales y a veleidades burocráticas.

En Colombia, el desarrollo de la seguridad social en salud estuvo marcado por una diferenciación entre

el sistema de los trabajadores privados, o de Seguridad Social, y el de los funcionarios públicos o de la Previsión Social.

Los cambios sociales, las modificaciones sobre el papel del Estado y sus agencias y, finalmente, las reformas a la ley laboral, han cambiado las concepciones básicas.

En el año de 1993 la ley 100 entró en vigencia y cambió la perspectiva de la seguridad social para los colombianos, tanto en el régimen de salud, como en el de pensiones. Se dan las reformas que sientan los pilares del régimen contributivo y el subsidiado, ya que entre los propósitos de la ley 100, están los de lograr la cobertura universal de servicios asistenciales, crear el régimen subsidiado, incorporar al sector privado y garantizar un plan integral de salud.

1.3 Política de envejecimiento, vejez y protección social

La concepción actual de la política nacional para el envejecimiento y la vejez considera al Sistema de la Protección Social como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos (Art. 1, Ley 789 de 2002). Utiliza un enfoque centrado en el riesgo social (prevención, mitigación y superación), especialmente en situaciones de crisis, y de acuerdo a la vulnerabilidad específica de cada grupo humano.

El enfoque del Manejo Social del Riesgo (MSR) busca identificar e intervenir amenazas, riesgos y vulnerabilidades, mediante estrategias de prevención, mitigación y superación de eventos negativos.

El Manejo Social del Riesgo va más allá del aseguramiento pensional y de la protección en salud, en la medida que se constituye en el marco que orienta a la nueva concepción de la Protección Social, desde la perspectiva de derechos y no de caridad, bajo la cual el Estado comienza a formular las políticas sociales que, teniendo carácter universal, velen por la protección de los más vulnerables, buscando ejercer una justicia distributiva, tratando de lograr la equidad.

Para efectos de la política de envejecimiento y vejez, el enfoque de riesgo social se atiende con la línea estratégica Seguridad en el Ingreso, que propone erradicar la pobreza extrema de la población adulta mayor, mejorar el bienestar social e individual, reducir la vulnerabilidad por falta de empleo o de ingresos y generar mayor equidad. Bus-

ca identificar estrategias que permitan reducir la pobreza en forma efectiva y duradera, y superar el impacto del riesgo del endeudamiento individual, la falta de ahorro, la falta de ingesta de alimentos nutritivos. Igualmente generar estrategias para mantener y mejorar los medios de vida, el acceso al sistema de pensiones, al transporte seguro, a condiciones de educación y de vivienda adecuados y entornos saludables y seguros para las y los adultos mayores.

Pretende desarrollar metodologías e instrumentos que favorezcan la solidaridad intergeneracional, familiar y comunitaria para con el adulto mayor. Busca promover en la familia el desarrollo de capacidades para garantizar su autonomía económica y financiera y la protección en períodos de desempleo.

Algunas líneas de acción

- Creación de condiciones para mantener la seguridad en el ingreso de las personas mayores.
- Estructuración de nuevos subsidios e incremento de las coberturas de los ya existentes para la población adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza.
- Promoción de asociaciones y cadenas productivas de adultos mayores.
- Promoción del acceso a servicios financieros y micro créditos para la población adulta mayor.
- Estrategias de generación de ingresos familiares para el mejoramiento del ingreso per cápita.
- Estrategias de generación de ingresos para el adulto mayor y reducción del índice de dependencia económica.

Algunas de las metas esperadas en la actual administración con relación a la seguridad económica para la vejez son:

- Los subsidios monetarios para población adulta mayor pasan de 199.889 a 600.000 en el período 2007-2010¹.
- Mantener los beneficiarios de subsidios de alimentos en los niveles actuales y aumentar progresivamente un 10% cada año hasta el 2010, con el fin de cubrir la población más vulnerable y en condiciones de pobreza extrema.
- Líneas de crédito para microempresas o asociaciones de adultos mayores, financiadas y operando para el 2010.
- Estrategias para mejorar cobertura en pensiones, diseñadas para el periodo 2008-2009.

La formulación de esta política se impulsó a partir del año 2002, fecha de realización de la Segunda Asamblea Mundial de Envejecimiento y Vejez de Madrid, para que tenga efectos reales se requiere la configuración de un documento de política social y económica, que coordine las acciones de las diferentes agencias del Estado y la asignación presupuestal requerida. Por ello las acciones que ha realizado el Ministerio de la Protección Social, concurren a su desarrollo, pero no ha tenido aún el despliegue esperado.

Tanto los riesgos como la vulnerabilidad son abordados principalmente mediante dos servicios que operan actualmente: de salud y de protección económica, el cual a su vez se enfoca desde dos perspectivas, a saber: El sistema pensional y la administración de subsidios.

A continuación se presentan de manera resumida, el sistema general de pensiones y los conceptos de subsidio económico de vejez.



2. El Sistema General de Pensiones

La constitución de 1991 da luz verde a la reestructuración del sistema pensional y es a través de la ley 100 de 1993 que se implementa tal disposición.

El Artículo 10 de la ley 100 de 1993 señala que el sistema general de pensiones tiene por objeto garantizar a la población el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y

la muerte, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.

2.1 Regímenes pensionales

El sistema general de pensiones está compuesto por dos regímenes solidarios excluyentes, pero que coexisten, a saber:

- a) Régimen solidario de prima media con prestación definida, y
 - b) Régimen de ahorro individual con solidaridad.
- (Art. 12)

El régimen solidario de prima media con prestación definida. (Art. 31, ley 100) es aquel mediante el cual los afiliados o sus beneficiarios obtienen una pensión de vejez, de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definida de acuerdo con lo previsto.

Tabla 1
Estructura del sistema general de pensiones

Estructura del sistema general de pensiones en Colombia. Ministerio de la Protección Social	
Información a 31 de marzo de 2008 mps	
Total de afiliados	14'158.549
Total de pensionados	1'284.805

Tabla 2
Estructura general del sistema de pensiones: afiliados

Régimen de prima media con prestaciones definida		Régimen de ahorro Individual con solidaridad	
Afiliados	6'156.920	Afiliados	8'001.629
Hombres	59.1%	Hombres	58.6%
Mujeres	40.9%	Mujeres	41.4%
Instituto de Seguros Sociales (ISS) y cajas de previsión		Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs)	

El régimen de prima media con prestación definida tendrá las siguientes características según el Art. 32:

- a) Es un régimen solidario de prestación definida.
- b) Los aportes de los afiliados y sus rendimientos, constituyen un fondo común de naturaleza pública que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia, los respectivos gastos de administración y la constitución de reservas de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.
- c) El Estado garantiza el pago de los beneficios a que se hacen acreedores los afiliados.

Régimen de ahorro individual con solidaridad: Es el conjunto de entidades, normas y procedimientos, mediante los cuales se administran los recursos privados y públicos destinados a pagar las pensiones y prestaciones que deban reconocerse a sus afiliados, de acuerdo con lo previsto. (Art. 59).

Este régimen está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros, la solidaridad a través de garantías de pensión mínima y aportes al fondo de solidaridad y propende por la competencia entre las diferentes entidades administradoras del sector privado, sector público y sector social solidario que libremente escojan los afiliados.

Requisitos comunes para acceder a la pensión

Según el Art. 33 de la ley 100 para tener derecho a la pensión de vejez, el afiliado debe reunir las siguientes condiciones:

1. Haber cumplido 55 años de edad si es mujer o 60 si es hombre.
2. Haber cotizado un mínimo de 1000 semanas en cualquier tiempo. Para efecto del computo de las

semanas y en concordancia con el literal F Art. 13, se tendrá en cuenta:

- a) El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes;
- b) El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados;
- c) El tiempo de servicio como trabajadores vinculados con empleadores que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión, siempre que la vinculación laboral se encuentre vigente;
- d) El número de semanas cotizadas a cajas previsionales privadas que tuviesen a su cargo el reconocimiento y pago de la pensión.

2.2. La situación en materia de seguridad social

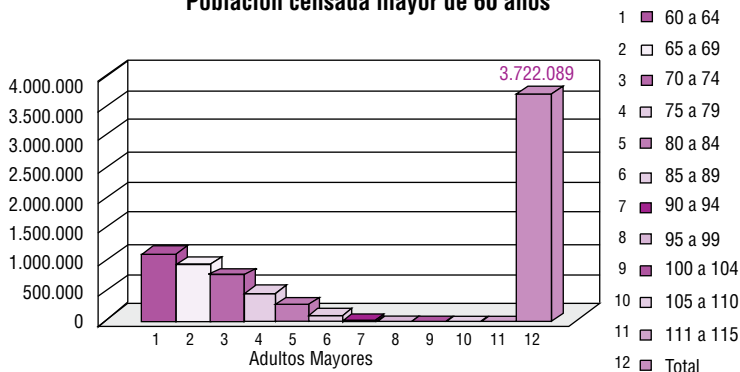
La dimensión de los retos en materia de seguridad social tiende a crecer, por ello introducir soluciones

Tabla 3
Proporción de población por grupo de edad. 2005

Años	Proporción de población por grupo de edad				
	0-4	5-14	15-59	60-74	75+
1950	17.9	24.7	52.4	4.1	0.9
1975	15.0	28.4	51.0	4.6	1.0
2000	11.3	21.4	60.4	5.1	1.8
2025	8.2	16.2	62.1	10.5	3.0
2050	6.8	13.5	58.1	14.1	7.5

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Gráfico 1
Población censada mayor de 60 años



estructurales y en momentos más tempranos, puede evitar sufrimiento en la vejez y generar la cultura de que envejecer es una evolución deseable.

Envejecimiento poblacional

Se presentan algunos elementos de análisis, la demografía actual y la vinculación al mercado laboral y a la cotización en seguridad.

Tabla 4

Tasas de ocupación			
Adulto >	Hombre	Mujer	Total
45 a 59	82,70%	53,30%	66,10%
60 a 79	41,60%	17%	27,50%
80 a 99	10,50%	3,60%	6%
Total	65,40%	37,80%	49,70%

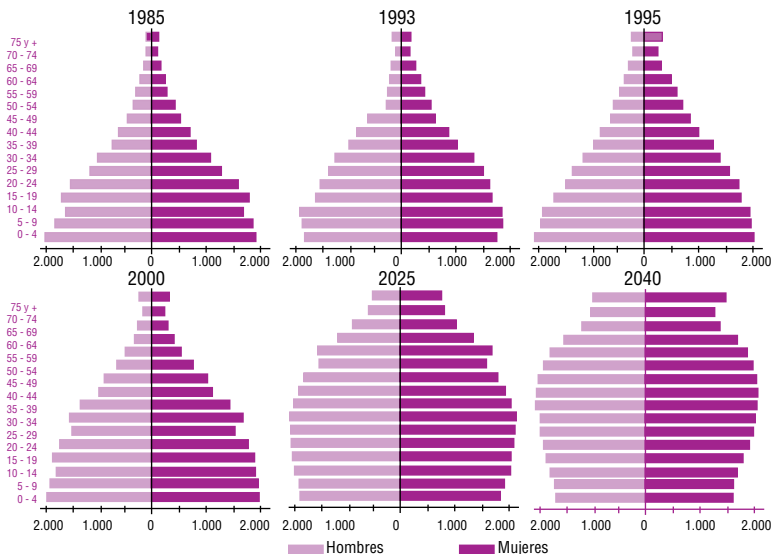
Tabla 5
Total de población y esperanza de vida

Años	Población ambos sexos	Tasa global de fecundidad	Esperanza de vida	Mortalidad infantil
1950	12,568,428	6.76	50.62	123.2
1975	25,380,952	4.34	61.72	73.0
2000	42,321,386	2.62	72.17	25.6
2025	59,757,925	2.15	76.34	13.8
2050	71,549,568	2.10	79.17	11.1

Tabla 6

Tasa de desempleo			
Adulto >	Hombre	Mujer	Total
45 a 59	7,70%	9,50%	8,50%
60 a 79	6,80%	3,50%	5,60%
80 a 99	1,10%	3,90%	2,20%
Total	7,40%	8,60%	7,90%

Gráfico 2
Estructura de la población por sexo y edades



La tendencia es hacia un aumento de la esperanza de vida y disminución de la mortalidad infantil, lo

que significa incremento en los segmentos de edad posteriores a los sesenta años.

Para 2050 se espera la duplicación de población mayor de sesenta años, con relación al año 2008.

El cuadro N° 2 muestra una franja de personas mayores que se extiende desde los sesenta hasta los 115 años.

Afiliación al sistema y acceso al trabajo

Los dos sistemas implican una afiliación y contribución por medio de cotizaciones mensuales, obligatorias o voluntarias. Esto supone una población con acceso a trabajo mediante contrato laboral, ingresos estables, acumulado de trabajo y no discriminación de acceso al empleo por razón de género o edad.

Algunos indicadores de Situación Laboral, Colombia 2007, según el Ministerio de la Protección Nacional, muestran las tasas de ocupación.

A partir de los 45 años, se observa una baja sensible en la posibilidad de estar ocupado y por lo tanto de cotizar al sistema de pensiones.

El cuadro muestra la imposibilidad de acceder al sistema laboral, para un grupo de colombianos, donde se observa la proporción de adultos mayores.

Según la pirámide poblacional se puede observar que los grupos en edad económicamente activa compiten por los empleos, lo que disminuye la posibilidad de los mayores en el acceso a este derecho.

En el informe del 27 febrero 2009 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, la tasa de desempleo en Colombia subió del 13,1% al 14,2% en enero pasado, este dato muestra

la tendencia futura de la imposibilidad de la cotización aún para la población actualmente en edad laboralmente activa, es decir para los envejecientes.

Paralelamente la normatividad extiende la exigencia de semanas de cotización y edad, provocando un desestímulo para que los jóvenes quieran pertenecer al sistema, aumentando los riesgos sociales para los futuros viejos, como se aprecia en la tabla siguiente:

Semanas de cotización para pensionarse, según año

Año	Semanas cotizadas
2.009	1.150
2.010	1.175
2.011	1.200
2.012	1.225
2.013	1.250
2.014	1.275
2.015	1.300



Profesor Hermosilla de la Universidad Nacional
con alumnos de los años 60

3. Programa de subsidios PPSAM

El programa de Protección Social al adulto mayor es una iniciativa de asistencia social, que busca su protección en los casos de indigencia o extrema pobreza, frente a los riesgos económicos de la imposibilidad de generar ingresos y al de la consecuente exclusión social.

3.1 Marco legal

La Ley 100 de 1993 establece un programa de auxilios para los **ancianos indigentes, en principio**, y define los requisitos para acceder, (Art. 257) así:

"Artículo 257. PROGRAMA Y REQUISITOS. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos: a) Ser Colombiano; b) Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años; c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional; d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal

fin expida el Consejo Nacional de Política Social;
e) Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución..."

Posteriormente, la Ley 797 de 2003, Artículo 2º crea la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destina sus recursos a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema y modifica los requisitos de edad definidos en la Ley 100 de 1993, en su artículo Artículo 2º, y otros, quedando así:

a. Creación del Fondo de Solidaridad Pensional.

(.....)

"i) El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados"

En esta misma norma en el artículo 8° se determinan las fuentes de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, Subcuenta de Subsistencia mediante los cuales se garantiza el desarrollo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, así:

"a) Los afiliados con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos mensuales legales vigentes, tendrán un aporte adicional sobre su ingreso base de cotización, así: de 16 a 17 smlmv de un 0.2%, de 17 a 18 smlmv de un 0.4%, de 18 a 19 smlmv de un 0.6%, de 19 a 20 smlmv de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1% destinado exclusivamente a la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la presente ley;

b) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de

los afiliados al sistema general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;

c) Los aportes del presupuesto nacional. Estos no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a) y b) anteriores, y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE;

d) Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán para el Fondo de Solidaridad Pensional para la subcuenta de subsistencia en un 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán en un 2% para la misma cuenta.

b. Criterios de priorización

Así mismo y con el fin de focalizar a la población de mayor vulnerabilidad, se tienen previstos los siguientes criterios de priorización, establecidos en el artículo 16 del Decreto 569 de 2004:

1. La edad
2. Los niveles 1 y 2 del SISBEN
3. El tiempo de permanencia en el municipio
4. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante
5. Personas a cargo del aspirante

c. Trámites para el acceso y Causales de retiro

Las personas adultas mayores interesadas en ingresar al Programa deben inscribirse en la alcaldía del municipio en el cual residen presentando la fotocopia de la cédula de ciudadanía y del carnet

del SISBEN, luego de lo cual se les aplica la metodología de priorización, en la cual se le da una valoración a cada uno de estos criterios y con el resultado de la sumatoria de los mismos, se determina el grado de vulnerabilidad que presenta cada aspirante.

A partir de lo descrito, se incluye la información de cada aspirante a la base de datos de potenciales beneficiarios del municipio y una vez se generan novedades que permitan el ingreso de nuevos beneficiarios o se cuente con cupos nuevos por ampliación de cobertura ingresan aquellas personas que están priorizadas y se encuentran incluidas en la base de datos de potenciales beneficiarios.

Los beneficiarios que incurran en alguna de las causales de retiro que a continuación se describen, serán excluidos del Programa.

1. Muerte del beneficiario.
2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.
3. Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio.
4. Mendicidad comprobada como actividad productiva.
5. Comprobación de realización de actividades ilícitas.
6. Traslado a otro municipio o distrito.

d. Modalidades

El Programa otorga un subsidio económico a la población adulta mayor que cumpla con los requisitos descritos anteriormente, tiene dos modalidades de subsidio: i) La Directa , en la cual se entrega el subsidio a los beneficiarios a través de la red bancaria y ii) la modalidad Indirecta, para beneficiarios

que residen en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor- CBA, que son instituciones en las cuales los adultos mayores residen las 24 horas del día o son usuarios de Centros Diurnos a los cuales asisten para participar de diversas actividades durante el día. En esta modalidad el subsidio se gira a la Institución para cubrir servicios, tales como, alimentación, alojamiento y medicamentos o ayudas técnicas no incluidas en el Plan Obligatorio de Salud- POS

e. Valor del subsidio

El monto del subsidio oscila entre \$40.000 y \$75.000 -(de 17 a 25 dólares mensuales) en múltiplos de \$5.000 para Servicios Sociales Básicos que pueden comprender alimentación, alojamiento y medicamentos o ayudas técnicas (elementos para atender una discapacidad y que favorecen la auto-

nomía personal y su calidad de vida) no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, del régimen subsidiado, ni financiadas con otras fuentes. Este rango, cuando se trata de subsidios directos, se entrega en efectivo a cada beneficiario y en el caso de subsidios indirectos garantiza los elementos antes mencionados a través de las instituciones de atención al adulto mayor o resguardos indígenas.

f. Subsidio en alimentos

Por otra parte, el documento CONPES Social 86 de 2004 propuso los lineamientos generales para el desarrollo del Programa Nacional de Alimentación Juan LuíS Londoño de la Cuesta, cuyo objetivo es brindar alimentación complementaria, mediante un almuerzo, a adultos mayores en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y social. El ICBF

-Instituto colombiano de Bienestar Familiar- está a cargo de la ejecución del programa.

3.2 La situación en materia de subsidios

El actual gobierno se ha propuesto unas metas en cobertura que aún no han sido alcanzadas, debido a las dificultades operativas de asignación y traslado de recursos.

A pesar de que una persona cumpla los requisitos establecidos, no necesariamente recibe el subsidio. Llegar a un cupo dentro de este sistema es un proceso mediado por demasiados factores y también por las limitaciones de recursos. Esto genera manejos subjetivos al vaivén de coyunturas políticas o sociales y desigualdad en el cumplimiento de las expectativas.

En el año 2008 los cupos asignados fueron de 434.922 según datos del Ministerio de Protección Social.

Si el 25% de los mayores, es decir 1.285.000 reciben pensión contributiva y 435.000 (8.5%), reciben subsidio por edad, aproximadamente el 65% -3.341.000- no reciben ni pensión, ni subsidio por vejez.

Las cifras de pobreza en Colombia señalan que la línea de pobreza está por el 44% de los colombianos, significaría que como mínimo 1.200.000 personas mayores, no tienen ni pensión, ni subsidio y están por debajo de la línea de pobreza.

El otorgamiento del subsidio tiene como base la clasificación de las personas en el SISBEN, o sistema de identificación de beneficiarios poten-

ciales para los programas sociales, que mediante encuesta clasifica a las personas en función de las características físicas de las viviendas donde habitan y de sus características sociodemográficas y económicas.

Está compuesto por un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permiten obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos de población en los distritos y municipios del país con el fin de focalizar gasto social. El SISBEN es administrado por el alcalde municipal con la colaboración de las Direcciones de salud correspondientes.

Las personas beneficiadas por el subsidio económico, quedan excluidas de acceder a otros apoyos como mercados o servicio de comedor del progra-

ma nacional Juan Luis Londoño de La Cuesta. La mayor parte de personas que aspiran a un beneficio, prefieren el económico, que les permite independencia y rechazan los otros, haciendo turno para algún día, concursar en el subsidio.

De otra parte, siendo el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) una cuenta especial de la Nación, que no tiene personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinada a subsidiar las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los Sistemas de Seguridad Social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, es necesario revisar el impacto que genera.

Tiene dos Subcuentas: una de Solidaridad dirigida a subsidiar cotizaciones de pensiones y otra de Subsistencia, orientada al programa PPSAM del Ministerio de Protección Social o de subsidios. La subcuenta de solidaridad ha tenido un movimiento significativamente inferior al esperado, por cuanto son pocos los colombianos que acceden al trabajo en edades cercanas a la tercera edad, de manera que no pueden completar las semanas de cotización, con la modalidad de apoyo establecida.

4. Hacia una propuesta

Reconocemos los cambios en la orientación y en la política que el Ministerio de Protección Social y el Departamento de Planeación Nacional están impulsando, derivados de las nuevas concepciones en lo social, específicamente hacia la vejez.

La dinámica social actual amenaza el goce de una vejez tranquila a las generaciones venideras. La contradicción fundamental está en que la misión del Estado es procurar que la gente viva más y mejor, pero si

esto ocurriere, los sistemas pensionales, bajo la concepción actual, no podrían responsabilizarse de esta misión. Es visible cómo las edades de jubilación se extienden cada vez más, en razón a diferentes factores, a la vez que el empleo estable es más escaso e inaccesible para todos, inclusive para los mayores.

Cuando hablamos de los sistemas de pensiones y de subsidios, es poca la diferenciación que se hace en razón a la pluriculturalidad, la existencia de etnias y a la consideración de género o la ruralidad. Estos sectores no pertenecientes a los sistemas de trabajo formales han sido excluidos tradicionalmente por una legislación que otorga seguridad, solamente debido a la vinculación laboral y parte de sentir a Colombia como país industrializado. Esto se hace evidente en la legislación, la ausencia de estudios apropiados y la carencia de información

En el caso de la situación de desplazamiento los viejos llevan la parte más difícil, ya que dan su trabajo, cuidando a los niños y respondiendo hasta edades avanzadas por las generaciones que les siguen -ya sea que se queden en sus terruños, o que lleguen a centros de recepción, con ínfimas posibilidades laborales.

En contraste con otros grupos como los de madres cabezas de familia, niños, reinsertados jóvenes, los ancianos no reciben atención.

La participación de los protagonistas -receptores pasivos de subsidios-, en el análisis y la toma de decisiones, es escasa y se incluye eventualmente desde la óptica de los beneficiarios, sujetos de encuestas y observados desde las administraciones como: El problema.

La gran diferencia observada entre la población pensionada y no pensionada está en la estructura organizacional, la concepción de derechos y las posibilidades de encontrar soluciones a sus inquietudes.

Las políticas de subsidio, como una forma de paliativo a la pobreza en la vejez, requieren un cambio en la consideración de las potencialidades y formas de participación de sus protagonistas en la creación de soluciones. Seguir tomando decisiones desde la óptica técnica exclusivamente, con un concepto neutro, acultural de la vejez y de las necesidades asociadas a ella; puede llevarnos a soluciones más costosas, crear falsas expectativas y desconocer las capacidades de aporte a la solución. Con los mismos recursos, distribuidos a partir de nuevas premisas, más colombianos mayores podrían lograr otros niveles de satisfacción con sus vidas.

Se impone así la necesidad de cambiar el ideario que se tiene de la vejez, reeducando a la sociedad para que ésta pueda asumir con responsabilidad la realidad del envejecer. Se debe reconocer que la edad no es una enfermedad. Una persona mayor es un ciudadano con capacidad de trabajar y divertirse, y, sobre todo, con la necesidad de asumir sus propios retos.

Para la elaboración de la propuesta, en que estamos empeñados, es importante tomar en cuenta los componentes de la política, las disposiciones y normas, las proyecciones demográficas, la financiación y la operatividad de la misma. Actualmente se adelantan estudios preliminares que conducen a colocar en la agenda pública una propuesta de estrategias, desde la sociedad civil, basada en escenarios posibles.

Algunos elementos a considerar para efectos de una propuesta.

Ajuste al marco legal, es decir viable jurídica y económicamente. Dado que en la legislación colombiana el concepto de pensión es único y excluyente con relación a mínimos económicos, es decir que no puede ser inferior al salario mínimo legal, lo indicado es pensar en subsidio como solución.

Universalidad y perdurabilidad: La propuesta busca formas jurídicas y programáticas unificadas que garanticen estabilidad y homogenización de unos procedimientos, de manera que permitan el acceso fácil a los servicios de seguridad económica en la vejez, para cualquier colombiano, en cualquier lugar de la geografía nacional.

Subsidio hacia la pensión: Visualizamos un proceso continuo de ampliación de cobertura, fortalecimiento de mecanismos de perdurabilidad, en donde se establezcan etapas hasta la universalidad y el establecimiento de bases de edad ajustadas a la realidad nacional, regional y pluricultural.

Una propuesta viable en las condiciones actuales es **El Subsidio Social Universal a partir de los 70 años, con carácter vitalicio**. Este primer escenario se constituiría en un paso intermedio desde el subsidio a la indigencia hasta la Pensión Social Universal para los mayores, con fuerza de ley.

Llamamos a la participación y a la construcción real de una cultura de envejecer para todas y todos, en donde los principios de Independencia, protección, cuidado, autorrealización sean un hecho. La dignidad es un Derecho Humano.



Tomas Castellanos y Carmenza Hernández.
Mayores pensionados.
Líderes de Villa de Leyva.

Bibliografía

CEPAL

2002 La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género. Serie Mujer y Desarrollo. N. 41. Santiago de Chile

DANE

2005 Resultados del Censo nacional. Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Planeación

2007 Plan nacional de desarrollo. Bogotá

Ministerio de Protección Social

2006 Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, Lineamientos. Bogotá.

2005 Situación laboral en Colombia. Bogotá.

2004 Boletín de estadísticas sectoriales N. 1 abril Bogotá.

Veeduría Distrital de Bogotá

2006 Serie Vivir en Bogotá, La persona mayor en Bogotá. Mayo.



**HelpAge
International**

*personas mayores
protagonistas*

if
ko

TIEMPOS
DE
COLOMBIA



ASOCIACIÓN RED
DE ENVEJECIMIENTO
ACTIVO Y DIGNO