



La Renta Básica: comparativo entre el Programa Colombia Mayor y el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México, como una alternativa de protección social.

Artículo de reflexión para optar al título de abogado:

Bryan Steven Ossa Cardona

Tutor:

Luis Albeiro Pérez Villa

Abogado, Magister en Derecho

Docente del Programa de Derecho.

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Políticas

Semillero de pensiones del Consultorio de Seguridad Social Integral

Programa Académico de Derecho

Medellín, septiembre de 2020

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO	2
RESUMEN	3
ABSTRACT.....	3
Pregunta de Investigación:.....	4
Objetivo General:	4
Objetivos Específicos:.....	4
PALABRAS CLAVES.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
METODOLOGÍA	7
1. ¿QUÉ ES LA RENTA BÁSICA?	7
1.1. Inicios de la Renta Básica.	7
1.2. Definición de Renta Básica.	10
1.3. La Renta Básica en algunos países.	13
2. PROGRAMA COLOMBIA MAYOR (PCM).	17
2.1. Introducción al Sistema General de Pensiones de Colombia.	17
2.2. Programa Colombia Mayor.....	19
3. PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DE MÉXICO (PPAM).	22
4. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL PCM Y EL PPAM.	27
5. REFLEXIONES FINALES	36
6. BIBLIOGRAFÍA	39

RESUMEN

La Renta Básica es un ingreso económico garantizado por el Estado, financiado mediante impuestos, el cual se ofrece de forma incondicional, universal y periódica a cada ciudadano, garantizando la libertad económica al satisfacer sus necesidades básicas humanas, el presente trabajo fue realizado bajo un paradigma socio-jurídico, con un tipo de investigación cualitativa y con el propósito de comparar el Programa Colombia Mayor y el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México, desde la Renta Básica, encontrando que el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México logra sustraer a los beneficiarios de la pobreza, acercándose a una visión de Renta Básica; lo que no sucede con el Programa Colombia Mayor, pues el ingreso es tan bajo que no alcanza la línea de indigencia, por lo tanto este programa es un esfuerzo insuficiente.

ABSTRACT

The Basic Income is an economic income guaranteed by the State, financed by taxes, which is offered unconditionally, universally and periodically to each citizen, guaranteeing economic freedom by satisfying their basic human needs, the present work was carried out under a paradigm socio-legal, with a type of qualitative research and with the purpose of comparing the Colombia Mayor Program and the Pension Program for the Well-being of Older Adults in Mexico, from the Basic Income, finding that the Pension Program for Well-being of the Older Adults of Mexico manages to remove the beneficiaries of poverty, approaching a vision of Basic Income; This is not the case with the Colombia Mayor Program, since the income is so low that it does not reach the indigence line, therefore this program is an insufficient effort.

Pregunta de Investigación:

¿Cuáles son las semejanzas y diferencias entre el Programa Colombia Mayor y el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México, como una alternativa de protección social desde la Renta Básica?

Objetivo General:

Comparar el Programa Colombia Mayor y el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México, desde la Renta Básica como una alternativa de protección social.

Objetivos Específicos:

1. Conocer el concepto de Renta Básica.
2. Describir el programa Colombia Mayor.
3. Explicar el programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México.
4. Identificar semejanzas y diferencias entre el Programa Colombia Mayor y el programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México.

PALABRAS CLAVES

Protección Social, Seguridad Social, Renta Básica, Adulto Mayor, Pensión, Pensión no contributiva.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo desarrollará el concepto de Renta Básica que ha estado presente en la agenda de varios países como una alternativa para los sistemas asistencialistas y para los servicios sociales complementarios; la dificultad de estos programas es la baja cobertura y el bajo nivel de ingresos que se transfieren a los beneficiados, siendo estos inferiores a la línea de pobreza.

La investigación de esta problemática surgió de la necesidad de ampliar la visión de algunas alternativas para enfrentar la desprotección de la población mayor de 65 años que no pudo acceder a una pensión, diferente a la caridad y programas asistenciales.

Este trabajo investigativo pretende comparar desde el concepto de renta básica, el programa de pensión para el bienestar de las personas adultas mayores de México y las alternativas no pensionales en Colombia, principalmente con el Programa Colombia Mayor, a través del derecho comparado.

El interés profesional sobre el actual trabajo investigativo surge al evidenciar la problemática de los adultos mayores no pensionados en Colombia.

La investigación se realiza con una metodología cualitativa de carácter socio-jurídica y con un enfoque teórico, haciendo uso de la legislación vigente, informes de gestión, jurisprudencia y doctrina.

Esta investigación describe el concepto de Renta básica y conocer su aplicación en algunos países de Europa y América; describir el Programa Colombia Mayor y otras alternativas no pensionales en Colombia; explicar el programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México, teniendo como finalidad comparar desde la renta básica el Programa Colombia Mayor y el programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México.

En el capítulo uno se abordará el concepto de Renta básica desde su definición por parte de los doctrinantes en el tema. En el capítulo dos se hablará de los servicios sociales complementarios, entre ellos los BEPS, la indemnización sustitutiva, la devolución de saldos y el Fondo de solidaridad pensional. En el tercer capítulo se explicará el programa de pensión para el bienestar de las personas adultas mayores de México, el tiempo que lleva operando, la cantidad de personas que han sido beneficiadas, el nivel del ingreso de los beneficiarios, las dificultades y las características generales del programa.

En cuanto al cuarto Capítulo, se realizará una comparación entre el sistema colombiano para las personas mayores de 65 años no pensionadas y el programa de pensión para el bienestar de las personas adultas mayores de México, observando sus pros y sus contras y se conocerá si existe la necesidad de un cambio normativo o constitucional, así como la posibilidad jurídica y económica de la implementación de un programa similar en Colombia.

METODOLOGÍA

Esta investigación se basa en un paradigma socio-jurídico, con un tipo de investigación cualitativa, desarrollando un enfoque teórico y haciendo uso del estudio de la legislación vigente, informes gubernamentales y el desarrollo jurisprudencial.

Esta investigación por su finalidad hace parte de una investigación teórica, por los medios utilizados para obtener los datos se considera documental, por medio de la normatividad legal vigente, bibliografía científica relacionada e informes gubernamentales; de conformidad al nivel de conocimiento es una investigación descriptiva y según la naturaleza de los datos de una investigación, es cualitativa (Rojas Cairampoma, M. 2015).

1. ¿QUÉ ES LA RENTA BÁSICA?

1.1. Inicios de la Renta Básica.

En la antigüedad se pensaba que la asistencia de los pobres y menos favorecidos era una actividad caritativa en cabeza de la iglesia, esto comenzó a cambiar con las ideas de algunos humanistas que empezaron a hablar de asistencia social en cabeza del Estado.

La idea de un ingreso ciudadano en cabeza del Estado se ha planteado desde hace mucho tiempo. En 1516 se publica en Lovaina el libro Utopía de Tomás Moro (Roldan, 2019), texto en el cual Rafael Nonsense sostiene una discusión con el abogado John Morton y el arzobispo de Canterbury, sobre la forma de combatir los hurtos.

El simple robo no es un delito tan grande que deba ser castigado con la muerte, y ninguna pena será lo suficientemente dura para impedir que roben los que no tienen otro medio de ganarse el sustento. En esto vos y gran parte del mundo obráis como los malos maestros, que prefieren azotar a sus discípulos en vez de enseñarles. Hacen sufrir a los ladrones un castigo tremendo, y lo que debiera hacerse es dar a los hombres medios de ganar el pan de cada día, para que nadie se vea forzado por necesidad, primero a robar y a ser ahorcado después. (Moro, 2014, p. 10).

En el anterior texto Moro se refiere a una avanzada solución para su época, pues una persona recurre al hurto para satisfacer sus necesidades básicas, dicha situación se solucionaría si el Estado garantiza un mínimo de condiciones para la vida digna, en vez de colgar a los ladrones que roban para poder alimentar a su familia, se podría optar por un ingreso mínimo.

En 1795 Thomas Paine publica su texto Justicia Agraria, en el que expone una idea de ingreso universal, Paine parte de la idea que la tierra no cultivada y en estado natural es propiedad de todos por derecho natural y que cualquiera que desee explotarla debe pagar por su uso, es decir, que todas las personas deben recibir un ingreso por la utilización de la tierra en calidad de derecho y no de asistencia social, (Bejarano Beltrán et al, 2019, pp. 217-218)

A igual que Moro, Bertrand Russell en el contexto de la postguerra toma la idea de un ingreso mínimo, así:

El plan que nosotros predicamos consiste esencialmente en esto: que un cierto pequeño ingreso, suficiente para las necesidades, sea asegurado a todo el mundo, trabaje o no (Russel, 1918, p. 69).

El texto anterior es extraído del libro Caminos de Libertad, en el cual se desarrolla la idea de libertad para los hombres, Russell se acerca al concepto de renta básica al mencionar que personas con sus necesidades básicas satisfechas puedan de manera voluntaria decidir sobre el destino de su vida.

De conformidad con Albert Soboul en su libro la Revolución Francesa, a lo largo de la historia algunos sucesos han formado estamentos sociales, como sucedió en la Francia del siglo XVIII, la división entre clero, nobleza y burguesía; los primeros presentaban una acumulación de privilegios que generó una revolución. En el siglo XIX, la invención de la máquina a vapor generó una revolución industrial que cambió la distribución de la población en el territorio, debido a que la población rural migró a las urbes para trabajar en las grandes fábricas, generando nuevamente una segmentación social entre los dueños del capital y los trabajadores, según Eric Hobsbawm (1978).

En 1988 Lais Wendel Abramo y Graciela Salazar realizan un análisis sobre los impactos de la automatización en la empresa a partir de 100 entrevistas realizadas a trabajadores fabriles de metalmecánica, entre ellos representantes de los sindicatos, representantes de base y obreros; dentro de los resultados de la investigación, una de las principales características analizadas es el temor a ser reemplazados por las máquinas y asocian la automatización con el desempleo. Siendo consecuentes con esa premisa, la automatización hace cada vez más difícil acceder a un empleo y califican la experiencia de trabajar con mejor tecnología como una tarea sin ningún interés, pues las maquinas solo requieren de apretar algunos botones; los entrevistados manifiestan insatisfacción con respecto a los salarios, es decir, mientras

aumenta la productividad los salarios se mantienen sin incrementos, según Abramo y Salazar (1988).

De lo anterior, podríamos afirmar que el desempleo causado por la automatización requiere de una solución para que las personas puedan garantizar sus necesidades básicas al estar desempleadas.

En la actualidad la tecnología cada vez más reemplaza la mano de obra humana, un ejemplo de esto es “la Planta de Tesla de Fremont California la línea de producción Model 3 está automatizada a un 95%, es decir que solo emplea seres humanos para el 5% del proceso de producción de sus vehículos” (Soler, 2018), siendo un gran avance para la tecnología, disminuye los puestos de trabajo, impactando la micro y macroeconomía.

1.2. Definición de Renta Básica.

Estudios de numerosos países se han dado a la tarea de encontrar una solución a la pobreza extrema, a la desigualdad, a los sistemas pensionales fracasados y a su vez a la automatización industrial que relega el trabajo humano, muchos de estos autores han recurrido al concepto de Renta Básica; a continuación encontraremos algunas aproximaciones a sus estudios.

El ensayo Las rentas básicas: El modelo fuerte de implantación territorial, escrito por el economista español José Iglesias Fernández, define la Renta Básica como un derecho de nacimiento, así:

La renta básica (...) consiste en el derecho que tiene cada ciudadano/a a percibir una cantidad periódica para cubrir sus necesidades materiales, sin ninguna contrapartida a cambio. Es decir, únicamente por el mero hecho de nacer, por la singular razón de existir, la sociedad está obligada a proporcionar a cada ser humano los medios materiales que necesita para sobrevivir con dignidad. (...)

(Iglesias, 2020, p.37)

Para José Iglesias las personas deberían tener una Renta Básica, en este caso universal, por el hecho de su nacimiento, es decir, como un derecho inalienable, individual y sin distinción por su estatus económico, con el fin de vivir dignamente y con sus necesidades básicas satisfechas; en negativo podríamos afirmar que la propuesta de Iglesias es hacer efectivo el derecho a no ser pobre.

El doctor en ciencias económicas Daniel Raventós define al Renta Básica, así:

Una renta básica puede ser definida como una cantidad modesta de dinero pagado incondicionalmente a los individuos de forma regular (por ejemplo, mensualmente). A menudo se la llama renta básica universal (RBU) porque está diseñada para proporcionársela a todo el mundo. (Raventós, D., & Casassas, D., 2018, p. 13)

El doctor Raventós define una posible forma de asignar la Renta Básica, pues afirma que esta asignación económica “debería ser proporcionada por el Estado” (Raventós & Casassas, 2018, p. 15), también afirma que debe otorgarse a “los individuos que lleguen a la condición adulta” (Raventós & Casassas, 2018, p. 28), y en esta afirmación difiere con Iglesias.

Raventós & Casassas se centran en la universalidad de la renta, pero afirman que debe ser para los residentes mayores de edad, de igual manera que no es lo mismo un ingreso

ciudadano, según Raventós & Casassas (2018), debido a que este ingreso debe cobijar a los inmigrantes o extranjeros, que alcancen una residencia permanente.

Uno de los autores que más ha estudiado la Renta Básica (RB) es el filósofo, abogado, economista, sociólogo y lingüista Philippe Van Parijs, en 1997 desarrolló el siguiente concepto:

La RB es una prestación monetaria, financiada mediante impuestos, que la administración paga de forma periódica (por ejemplo, mensualmente) a cada ciudadano. Se trata de una prestación que se paga a los individuos (no a las familias o a los hogares) de forma incondicional (es decir, sin tomar en consideración la edad o el nivel de renta del individuo, que este haya cotizado previamente, que tenga o no un empleo, o cualquier otra consideración) e independientemente de cualquier otra renta que el individuo pueda percibir. (TENA-SÁNCHEZ, J., & NOGUERA, J., 2016, p. 564)

Van Parijs en su concepto nos habla de un ingreso ciudadano y en esto se diferencia de Raventós, según el primero, este ingreso solo se podría adquirir con la ciudadanía, también colisiona con Iglesias; este último, afirma que es un derecho de nacimiento. Van Parijs habla de la incondicionalidad del ingreso sin distingo de edad y en esto está en desacuerdo con Raventós; para finalizar su definición, Van Parijs (1997) reflexiona sobre la independencia que la renta debe tener de cualquier otro ingreso, es decir, para el autor carece de importancia si el individuo es rico o pobre, al igual que todos debe recibir su renta.

El doctor en Economía internacional y desarrollo Jaime Alberto Rendón, afirma que:

la Renta Básica es el ingreso monetario que toda persona tiene derecho, independiente de su condición económica, física, mental, racial o sexual, para no depender económicamente de nadie, donde es la sociedad la que está garantizando su existencia material. Condición necesaria para su autonomía, para su libertad, para su real ejercicio como ciudadano o ciudadana. (Rendón Acevedo, 2010, p. 76).

El Doctor Rendón realiza una definición desde la igualdad de los hombres ante la ley relacionado con el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, pero a su vez ingresa un nuevo concepto que no han tratado los anteriores autores, y este corresponde a la libertad, es decir, la renta básica sería en palabras de Rendón un garante de la libertad, el ejercicio pleno de la ciudadanía solo se puede ejercer con la satisfacción de las necesidades básicas humanas, podríamos ir más allá al afirmar que la renta básica tiene una estrecha relación con el mínimo vital de los individuos.

En general los doctrinantes sobre Renta Básica tienen un consenso sobre el concepto, con pequeñas diferencias como las resaltadas anteriormente.

1.3. La Renta Básica en algunos países.

En algunos países del mundo se han realizado ejercicios de Renta Básica, en este capítulo estudiaremos algunos de esos ejemplos para ampliar el panorama con respecto al concepto ya tratado.

Para revisar las propuestas es necesario aclarar algunas categorías que se ha planteado Philippe Van Parijs (2003), en primer lugar afirma que existe una clase de Renta Básica en

sentido estricto que cumple las condiciones de la universalidad e incondicionalidad; este es el caso de Alaska; en segundo lugar, existen un grupo de programas de ingreso básico condicionado, estos programas aunque son universales presentan una condición para los beneficiarios y es el nivel económico, es decir, se entrega a personas pobres o personas que ingresen a un estado de pobreza, también puede estar condicionado a la aceptación de un empleo u otra forma de integración social, este tipo de programas está en 13 de los 17 países de la Unión Europea; el tercer tipo de programas, es una pensión universal para personas de un grupo de edad, en la mayoría de los casos para personas de la tercera edad, pero también se han llevado a cabo programas de transferencias monetarias para jóvenes y niños; en la cuarta categoría, se encuentran los programas de impuestos reembolsables, en donde se benefician a personas laboralmente activas que pagan impuestos, al igual que benefician a las personas que no pagan impuestos o realizan un bajo tributo. (Van Parijs, 2003)

En el texto la Renta básica, más allá de una sociedad salarial, Van Parijs menciona el caso de Alaska, en este lugar los ciudadanos votaron un referendo para la creación del *Alaskan Dividend Found*, este fondo administra los recursos de la explotación petrolera, pues se decidió que estas ganancias se utilizaran para financiar un ingreso incondicional e individual, para el año 2001 la mesada alcanzó un valor de US \$2.000 anuales, (Van Parijs, 2003, p. 24); en este caso podríamos hablar del concepto de Renta Básica Universal en sentido estricto, pues este ingreso es para todos los residentes permanentes sin ningún distingo, es decir, que en Alaska se materializa el concepto de Renta Básica de José Iglesias Fernández.

Según Van Parijs en Holanda existe un sistema donde la mayoría de los ciudadanos reciben un ingreso del estado aproximadamente de US \$250 mensuales, es un crédito de impuestos reembolsables, esta suma varía dependiendo del contribuyente, las personas inactivas

laboralmente no reciben ingresos mensuales por la ausencia de tributo, pero estos pueden obtener un ingreso, producto de un crédito de impuestos; es importante mencionar que este país tiene becas de estudio incondicionales y universales sin importar el nivel económico, impactando la calidad de vida de los ciudadanos. (Van Parijs, 2003, pp. 28-30)

En el caso holandés existen varios mecanismos que favorecen la satisfacción de las necesidades básicas y la autorrealización personal, pero si revisamos la Renta Básica, este no cumple con el concepto de universalidad; como es un crédito de impuestos se genera una contrapartida, es decir, se debe pagar vía tributaria, transgrediendo uno de los elementos esenciales de la Renta Básica. A diferencia de Van Parijs, considero que en este caso no se puede hablar de Renta Básica ni en sentido estricto; aunque es indudable que estos programas contribuyen al bienestar social.

Siguiendo con Van Parijs (2003) este afirma que en Holanda, Sudáfrica y Suecia existe una pensión básica para todas las personas mayores de 65 años, esta pensión no tiene en cuenta los ingresos de las personas, si estas fueron pensionadas por el sistema de seguridad social o los ingresos conyugales y familiares. (Van Parijs, 2003, p. 27). En el caso de estos países, se cumple con la universalidad dentro de un grupo segmentado y además este ingreso se realiza de manera incondicional y sin tener en cuenta el nivel económico de las personas, por esto podríamos afirmar que estamos frente a la Renta Básica.

El informe de abril de 2016, del Banco Interamericano de Desarrollo, realiza una descripción del Programa Bolsa Familia de Brasil, en el programa se realizan transferencias monetarias a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, este programa creado en el año 2004, logró beneficiar 13.827.369 familias para el año 2015 que corresponden aproximadamente al

25% de la población brasilera, este programa cuenta con un sistema de focalización para identificar a los beneficiarios y está condicionado a la pobreza. (BID, 2016)

El Programa Bolsa Familia de Brasil, se podría denominar como un programa netamente asistencial, pues cuenta con un sistema de focalización, condicionando a la situación de pobreza o pobreza extrema y el ingreso es transferido a las familias, es decir, que no cuenta con los elementos mínimos para denominarse renta básica, pero tiene un potencial para migrar a un ingreso incondicional e individual, por el gran número de beneficiarios y teniendo en cuenta que tan solo ocupa el 0,45% del PIB de Brasil según BID, 2016.

En el 2004 se aprobó en Brasil la ley 10835 sobre Renta Básica ciudadana, es un beneficio ciudadano universal que se debe entregar de manera anual a cada ciudadano o residente de Brasil por más de 5 años, pero actualmente carece de aplicación, aunque la norma se refiere a una aplicación gradual, no existen datos sobre el programa en las páginas oficiales asociadas a estos programas, como la del Ministerio de Desarrollo Social. (Valencia, 2012, pp. 36-37)

En Uruguay en el periodo comprendido entre marzo de 2005 y diciembre de 2007 se implementó un programa de ingreso ciudadano con la finalidad de impactar los niveles de pobreza, en total se beneficiaron 76.000 hogares con un monto aproximado para 2006 de 1503 pesos uruguayos. En este país se han realizado diversas propuestas de Renta Básica, entre ellas el Impuesto Negativo a la Renta (INR), siendo un programa de devolución de impuestos de manera universal, pero que hasta ahora no se ha convertido en ley. (Salas, 2019, p.10)

La Renta Dignidad es una prestación económica en cabeza del estado Boliviano, entregado a todos los ciudadanos mayores de 60 años, realiza una diferenciación entre rentista y no rentista, recibiendo este último un monto mayor de transferencia; Es financiado por medio del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), (Ramos, 2018, p.4). Este programa Boliviano cuenta con una universalidad dentro de la población beneficiaria, no exige una contraprestación, tiene un potencial de crecimiento para impactar a un número mayor de población y no solo a los adultos mayores.

La Renta Mínima de Inserción fue creada en Francia el 1 de diciembre de 1988, se instaura para beneficiar a las personas que no cuentan con los ingresos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas, está diseñado como un mecanismo transitorio para momentos de crisis económica, podría decirse que es un auxilio al desempleado; este programa fue replicado en varios países de Europa entre ellos el Reino Unido y el País Vasco. (Olano, 2009, pp. 9-10)

2. PROGRAMA COLOMBIA MAYOR (PCM).

2.1. Introducción al Sistema General de Pensiones de Colombia.

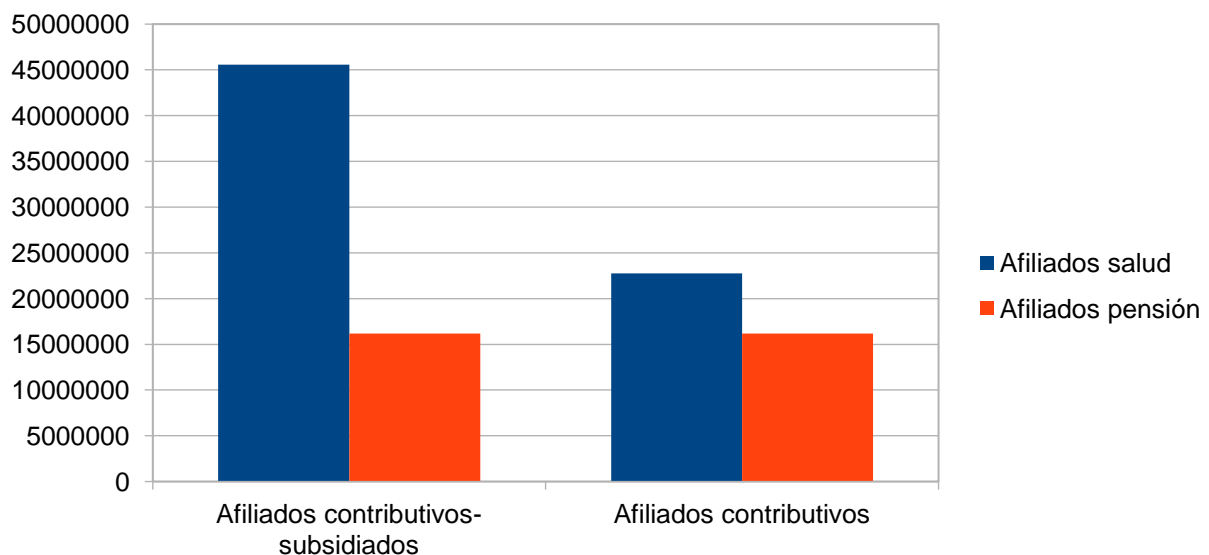
El sistema general de seguridad social en Colombia ha sido edificado en tres subsistemas según la Ley 100 de 1993, que son: el sistema general de pensiones, el sistema general de riesgos laborales y el sistema general de salud, los tres con miras a proteger a sus beneficiarios en el caso de la ocurrencia de alguna contingencia, tales como: la invalidez, la muerte, la enfermedad laboral o la enfermedad de origen común, entre otras.

El régimen de pensiones en Colombia es eminentemente contributivo, es decir, que solo los cotizantes podrán ser beneficiarios de una pensión o los sobrevivientes de un cotizante, dependiendo el caso, por lo cual, las personas que no pueden cotizar o no tienen un empleo formal, están por fuera de este sistema, sin ninguna protección para sus contingencias, con la excepción de algunos programas asistenciales que buscan mitigar la pobreza en esta población.

La ley 100 de 1993 estableció un cuarto libro llamado los servicios sociales complementarios, en este acápite se desarrollan programas estatales que no hacen parte de ninguno de los tres subsistemas, entre ellos: El programa Colombia Mayor y recientemente los BEPS (Beneficios Económicos Periódicos).

Gráfico 1

Comparativo por Afiliados Pensión y Salud en Colombia



Fuente: Indicadores Seguridad Social DNP 2019

Como se puede ver en el Gráfico 1, en el último estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) hay un total de 16.165.093 afiliados al sistema de pensiones, mientras que en salud hay un total de 45.580.848 afiliados, de la anterior cifra 22.753.319 afiliados pertenecen al régimen contributivo y 22.827.529 afiliados pertenecen al régimen subsidiado; teniendo en cuenta estas cifras existen 29.415.755 de afiliados más en salud que en pensiones, es decir, que estas personas no tiene expectativas de pensionarse en Colombia por vejez. (DNP, 2019)

Según el Censo de Población del DANE para 2018, 4.410.826 colombianos tienen una edad igual o superior a 65 años, pero solo 1.488.680 estaban pensionados a diciembre de 2018 (DNP, 2019), por lo tanto, hay 2.922.146 que no reciben pensión en Colombia.

2.2. Programa Colombia Mayor.

La Ley 100 de 1993, crea el Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) “una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social” (artículo 25 Ley 100 de 1993), este fondo tiene como finalidad subsidiar el aporte de pensión de los “trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte” (Ley 100, 1993, artículo 26).

El FSP tiene una subcuenta de solidaridad y una de subsistencia, la primera cuenta contará con la mitad del 1% adicional que cotizan para los trabajadores con ingresos iguales o superiores a 4 salario mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), más los rendimientos, donaciones y los aportes de las entidades territoriales; esta subcuenta se dedica a subsidiar los

aportes de pensiones de personas que no cuentan con el dinero suficiente. La segunda se financia así: Con un porcentaje adicional que cotizan las personas con ingresos superiores a 16 SMMLV, la otra mitad del 1% adicional cotizado por las personas con ingresos superiores a 4 SMMLV y aportes del presupuesto nacional. (Ley 100, 1993, artículo 27).

La Ley 797 de 2003 que modifica la ley 100 de 1993 y en lo que respecta a la subcuenta de subsistencia del FSP, se destinan los recursos para las “personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico” (Ley 797, 2003, artículo 2) estos auxilios económicos son conocidos como el Programa Colombia Mayor.

El 10 de noviembre de 2016 se expide el Decreto 1833 de 2016 conocido como el Decreto Único Reglamentario del Sistema de Seguridad social en Pensiones, este decreto desarrolla toda la normatividad relacionada con el Fondo de Solidaridad Pensional, recopilando la Ley 100 de 1993, Ley 727 de 2003 y agrega normas de funcionamiento del fondo.

Los requisitos para acceder al subsidio de Colombia Mayor son:

1. Ser colombiano.
2. Tener como mínimo, 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.
3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. (...)
4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional. (Decreto 1833, 2016, artículo 2.2.14.1.31)

Algunas de las causales por las cuales se puede perder el subsidio de Colombia Mayor son la muerte, falsedad en la documentación presentada, pensionarse, recibir renta, el retiro voluntario, entre otras. (Decreto 1833, 2016, artículo 2.2.14.1.39)

Los subsidios de Colombia Mayor cuentan con dos modalidades, directo e indirecto, el primero es una transferencia monetaria individual y el segundo se utiliza para financiar centros de adulto mayor, resguardos indígenas y centros diurnos. (Decreto 1833, 2016, artículo 2.2.14.1.39)

En la Resolución 5244 (2019) del Ministerio del Trabajo se fijó un valor para el subsidio directo de COP (Símbolo de pesos colombianos) \$80.000, de manera discrecional las entidades territoriales podrán ampliar el valor de subsidio con recursos propios.

En la página oficial del FSP se refieren a que este programa se lleva a cabo en 1.107 municipios de Colombia y 3 inspecciones departamentales; adicionalmente afirman que el Programa tiene 1.698.000 beneficiarios del subsidio directo. (Fiduagraria, s.f)

La siguiente tabla fue extraída del informe para la protección económica a la población mayor en Colombia, podemos observar que la política del programa con respecto a la ampliación de cobertura ha significado una disminución del monto de la transferencia económica, de esta manera se pasó de un monto de COP \$124.210 en 2010 a un monto de COP \$61.762 en 2013, esto aunque impacta de manera individual a más personas, es una desmejora para el programa, porque cada vez se aleja más de la línea de pobreza, incluso para el año 2013 el valor del subsidio no supera la línea de pobreza extrema (“La línea de pobreza extrema es el costo per cápita mensual mínimo necesario para adquirir únicamente la canasta de bienes alimentarios, que permiten un nivel de sobrevivencia en un país determinado” DANE, 2014, p. 9), que para este año registró un valor de COP \$91.698. (DANE, 2014)

Tabla 1

Programa Colombia Mayor: Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y personas beneficiarias

Año	Recursos solicitados PGN (COP millones)	Recursos Solicitados PGN (% del IBM)	Personas beneficiarias	Subsidio por persona (COP mensuales)	Subsidio por persona (COP anuales)
2008	\$256.015,60	0,05%	280.000	\$76.195	\$914.341
2009	\$557.129,40	0,11%	480.147	\$96.694	\$1.160.331
2010	\$721.686,10	0,13%	484.183	\$124.210	\$1.490.523
2011	\$765.395,70	0,12%	600.000	\$106.305	\$1.275.660
2012	\$706.879,0	0,11%	718.376	\$93.463	\$1.121.555
2013	\$762.636,50	0,11%	1.259.333	\$61.762	\$741.142
2014	\$1.045.835,30	0,14%	1.468.952	\$64.614	\$811.353

Fuente: Villar et al, 2015

3. PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES DE MÉXICO (PPAM).

En la constitución mexicana de 1917 se establecieron los derechos a los servicios de salud, pensión, vivienda y educación; a través del tiempo se regularon un sin número de normas que carecían de universalidad, estos esfuerzos solo se enfocaron al sector formal público y privado. Para los trabajadores del sector privado fue creado el Instituto Mexicano de Seguros Sociales (IMSS), para los del sector público de nivel federal fue creado el Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pero con algunas particularidades. Respecto a los trabajadores de Petróleos de México (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), entre otras, tienen sistemas independientes a los del IMSS y el ISSSTE. (BID,

2019)

En México, al igual que algunos países de Latinoamérica, se realizaron grandes cambios en los sistemas pensionales de origen público con tendencia solidaria, debido al crecimiento exponencial de la población adulta mayor; así en 1992 se reforma el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que hasta el momento era el único encargado de reconocer pensiones contributivas y se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), coordinado por las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORE), a las cuales se les entregó la administración de la contingencia vejez, acabando con la solidaridad intergeneracional en esta rama y privatizándola, dejando a cargo del IMSS únicamente las contingencias de invalidez, muerte y cesantía. (Colmenares Cantú, E. 2015).

La ley de Seguro Social fue reformada nuevamente en 1995 y entró en vigencia en 1997, esta norma es regulada por las AFORE como un sistema que administra cuentas individuales de ahorro para pensión. Así mismo, el ISSSTE fue reformado en el año 2007 creando a la entidad PENSIONISSSTE, que tiene la función de un AFORE de origen pública, permitiendo la movilidad entre los AFORE público y privado y administrando en cuentas individuales los aportes de los empleados federales. (Murillo López, S. 2011)

Las reformas antes mencionadas hicieron que actualmente en México subsistan sistemas de pensiones desiguales, es decir, el 57% de la población presenta una economía informal, del 43% de la población formal el 85% cotiza al IMSS como trabajadores privados, el 10% al ISSSTE y los restantes se distribuyen entre: PEMEX, CFE, los trabajadores bancarios (NAFIN), Banco Nacional de Servicios Financieros (BANSEFI), trabajadores de estados y

municipios del ISSSTE, trabajadores de universidades públicas como la UNAM, BUAP, todos tienen un sistema tripartita de aportes, es decir, una parte una parte le corresponde al trabajador, otra parte al gobierno y otra al empleador. Para el IMSS el valor de cotización del empleado es de 6,5%; en el ISSSTE para los trabajadores es de 11,3%; en algunos sistemas los aportes son en su totalidad por el empleador y en el caso de PEMEX se reciben pensiones del 100% de su último salario. (BID, 2019)

El sin número de sistemas pensionales en México hace que sea un sistema desigual y esto solo en el sector formal; en el caso de los informales, solo pueden hacer parte de los sistemas no contributivos como el PPAM, cuyas mesadas no alcanzan a ser iguales a un salario mínimo.

La ley de Seguro Social de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo segundo, contempla una pensión otorgada por el Estado así:

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, **así como el otorgamiento de una pensión que**, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado. (Negrita por fuera del texto) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1995)

Es muy importante señalar que esta norma de 1995, ya facultaba al gobierno para la puesta en marcha de una pensión en cabeza del Estado, como un derecho legalmente constituido.

El 8 de mayo de 2020, se realiza una reforma constitucional que adiciona el artículo cuarto de la carta magna mexicana, quedando así:

Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad. (Congreso de la unión, 1917)

De esta manera el PPAM como pensión no contributiva se convierte en un derecho de los mexicanos que cuenten con la edad prescrita, este derecho es personal, intransferible e inextinguible y no puede ser objeto de enajenación, cesión o gravamen. (Colegio de Contadores Públicos de México, 2015)

El PPAM se actualiza de manera anual con el Índice de Precio al Consumidor de México (INPC), se proyecta que para el 2050 existan 7 adultos mayores por cada 10 niños de México, debido a que la expectativa de vida ha aumentado. (Colegio de Contadores Públicos de México, 2015)

En el año 2007 según acuerdo realizado por la Secretaría de Bienestar de los Estados Unidos Mexicanos nace un programa llamado “70 o más”, como un programa de transferencias monetarias para el adulto mayor; en principio solo se ocupaba de poblaciones con un total de habitantes inferior a 2.500 y estaba dirigido a personas mayores de 70 años como su nombre lo indica, el subsidio monetario que otorgaba era de MXN (Símbolo de pesos mexicanos) \$500 con entregas bimensuales; posteriormente, en el año 2009 se amplió la cobertura para poblaciones de hasta 30.000 habitantes y se logra en 2013 una disminución en la edad a 65

años, es decir, que se amplía el potencial número de beneficiarios, además de esto se aumentó el valor de ingreso hasta los MXN \$525 y para 2014 el subsidio fue de MXN \$580.

En el año 2018 se aprueba la ley federal que crea una pensión no contributiva, con miras a la universalidad en las personas mayores de 65 años no pensionadas, en el 2019 el monto de transferencias de la pensión fue de MXN \$1.275 pagados cada dos meses. (Secretaria de Bienestar, 2019)

La Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos señala que el PPAM “busca atender a los adultos mayores que no cuentan con una pensión de retiro mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social.” (Presidencia Estados Unidos Mexicanos, 2013, p.3). De esta manera la población foco de esta pensión no contributiva, son aquellos que no pueden acceder a una pensión contributiva otorgando un piso mínimo de bienestar.

Algunos de los requisitos para acceder al PPAM son: tener 65 o más años cumplidos, residir en el territorio mexicano, por lo tanto, no aplica para personas residentes en el extranjero, en el caso de los indígenas debe tener 65 años o más y residir en alguno de los territorios catalogados como indígenas, (Secretaria de Bienestar, 2019) también los extranjeros que residan 25 años en el territorio mexicano, el encargado de verificar los requisitos para a pensión es el IMSS. (Colegio de Contadores Públicos de México, 2015)

El pago del PPAM se dará de baja en caso de fallecimiento, cuando se identifique información falsa o adulterada, así mismo cuando existan beneficiarios duplicados, lo que acarreará la eliminación de ambos registros, de igual manera cuando no se reclame la pensión en dos ocasiones continuas. En caso de fallecimiento se realizará un único pago al

representante del adulto mayor fallecido como apoyo económico. (Secretaría de Bienestar, 2019)

Según la Secretaría de Desarrollo Social de México (2018) el PPAM cuenta con un presupuesto federal de 37 millones de pesos mexicanos, siendo este el programa bandera de la Secretaría, aunque una de las finalidades del PPAM es la universalidad. En el periodo 2015-2017 se presentó una disminución significativa en la cobertura, debido a que pasó de 86% a 75%, causado por una disminución en los recursos del programa; además, en este periodo no se aceptaron nuevas inscripciones.

Las dificultades con la financiación del programa se deben a que los dineros son aportados en su totalidad por el Estado Mexicano, y aunque se mantiene el gasto por debajo del 1% del PIB es un programa que dentro de la secretaría tiene un peso de la cuarta parte su presupuesto, esto para el año 2014. (Colegio de Contadores Públicos de México, 2015)

El PPAM es un programa que en sus inicios fue netamente asistencial, pero se proyectó creciendo en número de Estados, hasta convertirse en un derecho constitucional, es indudable su crecimiento exponencial y el impacto sobre la mejora en la calidad de vida de los adultos mayores de México.

4. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ENTRE EL PCM Y EL PPAM.

Para realizar una comparación de ambos programas se realizará una revisión por categorías y de esta manera lograr una claridad en cada aspecto particular seleccionado.

En primer lugar, se revisarán las definiciones y objetivos de cada programa. En la página oficial del FSP dice que el PCM es:

El Programa de Protección Social al Adulto Mayor, “Colombia Mayor”, tiene como objetivo aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, a través de la entrega de un subsidio económico mensual.
(Fiduagraria, s.f)

Para el PPAM en su página web lo define así:

Apoya de manera universal a mujeres y hombres mayores de 68 años en todo el país
En zonas indígenas el apoyo es a partir de los 65 años.
El objetivo del Programa es contribuir al bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión no contributiva. (Secretaria de Bienestar, 2019)

Para analizar estas definiciones es de vital importancia aclarar que según la FAO la protección social “es un conjunto de intervenciones cuyo objetivo es reducir el riesgo y la vulnerabilidad de tipo social y económico, así como aliviar la pobreza y privación extremas” (FAO, s.f). Esta protección social está integrada de tres tipos de programas, los primeros de asistencia social, que son entregas de dinero directo o en especie que pueden estar condicionadas o no; el segundo grupo es la seguridad social, en el cual se realizan programas de afiliación que cubren contingencias que afectan el bienestar de los hogares y en tercer

lugar está la protección laboral que se encarga de los subsidios de desempleo e imparte formación para el trabajo. (FAO, s.f)

Teniendo claro el anterior panorama la pregunta es, ¿dónde situamos al PCM y al PPAM?, es claro que ambos hacen parte de la protección social, el PCM es de origen asistencial, su definición se refiere a un subsidio económico mensual, esto significa que está supeditado a la disponibilidad presupuestal, no genera derechos adquiridos y es un programa que se puede extinguir por voluntad política. En el caso del PPAM como lo indica su definición es una pensión no contributiva, y aunque genera entrega directa de dinero no se puede catalogar como asistencial, pues este programa genera derechos adquiridos al ser una norma constitucional, tampoco se podría catalogar como parte de la seguridad social, pues aunque cubre la contingencia de la vejez, no existe una afiliación que genere el cubrimiento de esta contingencia y tampoco hace parte de la protección laboral, porque en principio no es un subsidio y su origen tampoco es la condición cesante; podríamos afirmar que tiene particularidades asistenciales y de seguridad social, por una parte genera derechos adquiridos, como si se hubiera cotizado en un sistema de seguridad social y por otro lado es una entrega de dinero directa incondicionada.

Para Zanzar la discusión, Van Parijs (2003) se refiere a varios tipos de programas con vocación de Renta Básica, en la tercera categoría sitúa a las pensiones universales, indicando que están dirigidas a cierto grupo poblacional, es decir, que el PPAM tiene un potencial de convertirse en Renta Básica.

Con respecto al objetivo de los programas, podríamos afirmar que son similares, en primer lugar, el PCM se refiere a un aumento de la protección a los adultos mayores, mientras el PPAM habla de una contribución al bienestar de los adultos mayores, en los dos objetivos se

deja muy clara la población beneficiaria, con la diferencia que en el PPAM se enfatiza en las edades requisito para acceder al programa.

La evolución normativa del PCM, nace de una ley marco del Sistema de Seguridad Social en Colombia con la creación del FSP en la Ley 100 de 1993, la posterior ley 797 del 2003 desarrolla el programa y por último es compilado en el Decreto único reglamentario del sector pensiones en el 2016, por parte del PPAM nace de la creación del programa 70 o más, es reglamentado por el Congreso mexicano, y por último es objeto de una reforma constitucional, los sucesos normativos del PCM son lineales, se crea por una ley nacional y aunque es incluida en el acto legislativo 01 del 2005, no es prescrito dicho programa como un derecho constitucional, se ha mantenido en el mismo orden normativo sin trascender; a diferencia de esto, el PPAM es un programa que inicio con una ley nacional y un campo de acción poblacional bajo, que fue evolucionando con el tiempo hasta llegar al grado de derecho constitucional y convertirse en una pensión no contributiva; como consecuencia podríamos afirmar que el PCM no evolucionó, sino que simplemente se mantuvo, solo hablando de su desarrollo normativo.

Al realizar un comparativo del PIB de Colombia y México contrastando el valor de los dos programas para la anualidad de 2018, encuentro que el peso del PCM en Colombia es del 0,16% (para llegar a este valor se compara el monto total del PCM extraído de Becerra Elejalde, L. L (2019) porcentuado con el valor del PIB Colombia 2018 de Cigueña Riaño, N. (2018).) del PIB, mientras que para el PPAM es del 0,46% (para llegar a este valor se extrae el monto del PPAM de Secretaría de Bienestar. (2020), el PIB se extra en euros de Gaceta Económica. (s. f.). se convierte en MXN a través de FXTOP. (s. f.). y por último se porcentua.). En términos económicos estos programas no representan un gasto considerable,

en el caso colombiano con un nivel mayor de inversión se lograría aumentar la cobertura o el monto del subsidio, en palabras de Santiago Montenegro presidente de Asofondos, el PCM debería atender a todos los adultos mayores de niveles 1 y 2 del SISBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales de Colombia) con ingreso que al menos cubra la línea de pobreza. (Cigueña Riaño, N. 2018)

Tabla 2
Comparación PCM y PPAM con el PIB 2018

PAIS	VALOR PROGRAMA 2018	VALOR PIB 2018	PORCENTAJE PROGRAMA 2018 VS PIB 2018
MÉXICO (MXP)	112.600.000.000	24.480.398.070.000	0,46%
COLOMBIA (COP)	1.400.000.000.000	854.000.000.000.000	0,16%

Fuente: Becerra Elejalde, L. L (2019), Cigueña Riaño, N. (2018), Secretaría de Bienestar. (2020), Gaceta Económica. (s. f.) y FXTOP. (s. f.).

En el ítem de presencia territorial, el PCM se encuentra en los 32 departamentos de Colombia y en 1107 municipios (Fiduagraria, s.f), pero de 2,4 millones de personas aptas para ingresar al programa, solo está beneficiando mediante la priorización 1,5 millones (Cigueña Riaño, N. 2018); ahora bien, esas 900 mil personas pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN se encuentran desprotegidas y sin posibilidades de pensionarse.

La CONVEVAL para 2017 registró que el PPAM tuvo una cobertura del 75% de los adultos mayores que no cuentan con ingresos de una pensión contributiva, mientras que el PCM tuvo

un cubrimiento del 62.5% en la población niveles 1 y 2 del SISBEN, con respecto a los adultos mayores que no cuentan con una pensión en Colombia, solo tuvo una cobertura del 51,4 % para 2016. (Cigueña Riaño, N. 2018)

El FSP tiene un financiamiento con ingresos por vía solidaria del Sistema de Seguridad Social en Pensiones y la otra parte de sus ingresos los aporta la nación, mientras que el PPAM es una pensión que está financiada en un 100% con los ingresos del gobierno, esto hace que la sostenibilidad fiscal del segundo sea mucho más vulnerable que el PCM; como se comentó anteriormente este programa ya tuvo problemas de cobertura debido a la disminución de sus recursos, sería importante fortalecer la financiación de dicho programa para evitar la priorización y cumplir su objetivo de universalidad.

La priorización de ambos programas ha sido generada por la falta de recursos para implementar la universalidad, entre otras palabras, se ha tenido que escoger las personas más vulnerables y se ha dejado sin ningún recurso a personas que también requieren de esta asistencia; tanto el SISBEN como la CONEVAL podrían destinar los recursos utilizados en la focalización para la entrega de más ayudas económicas, puesto que, la actividad de focalizar consume innumerables recursos económicos, mientras que los gobiernos cuentan con información financiera, tributaria, de seguridad social, entre otras que podría evitar el gasto generado por esta actividad.

Ambos programas cuentan con requisitos similares para acceder a ellos; en Colombia se cuenta con una encuesta para la focalización de programas Sociales que es el SISBEN y esta base de datos cuenta con un puntaje que mide variables de los hogares y permite establecer cuáles son las personas más vulnerables, este requisito es indispensable para acceder al PCM;

de igual manera, el PPAM utiliza mecanismos de priorización propios y externos, en primer lugar elabora un padrón de beneficiarios que cumplen con los requisitos para acceder a la pensión, esto previa solicitud de los solicitantes; adicionalmente para los indígenas se debe tener una validación realizada por el INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas de México), debido a que los beneficiarios deben residir en un territorio indígena.

(Secretaria de Bienestar, 2019)

Tanto en PCM como el PPAM cuentan con una edad de corte similar para el ingreso a la postulación de los programas, la única particularidad se presenta en el PPAM, cuando exige edad de ingreso general 68 años para los no indígenas y para indígenas 65 años. Por lo tanto, esta pensión le da preminencia a la población indígena y afroamericana, como minorías desprotegidas.

Tabla 3

Comparativo salario mínimo 2019.

TIPO	PCM	PPAM
Tipo de Programa	Asistencial	Pensión Universal
Porcentaje del salario mínimo de cada país	9,7%	41,4% y 24%
Entrega bimensual	SI	SI
Edad para acceder	68 -65	65

Fuente: (El País, 2019), (Dinero, 2018), (Triana Rueda, L. A., 2019)

En este cuadro comparativo podemos apreciar que en el caso colombiano el PCM equivale tan solo al 9,7 de COP \$828.1226 (Salario mínimo Colombia 2019), estos ingresos son ínfimos con respecto a la canasta familiar, si el adulto mayor tiene como único ingreso el subsidio que otorga el PCM, este no logra superar una situación de pobreza.

En México existen dos tipos de salarios mínimos, en primer lugar está el salario mínimo general y por otro lado está el salario de la zona de frontera norte, el primero para el 2019 alcanzó MXN \$3080,4 y el segundo MXN \$5301,6 mensuales, con respecto al salario general el PPAM general ingresos del 41,4% que es una suma considerable teniendo en cuenta los gastos básicos que puede suplir un adulto mayor con este dinero, en el caso de salario de la frontera norte es tan solo del 24% y esto sucede por la influencia de dólar en esta frontera.

En las definiciones de Renta Básica abordadas en el capítulo número uno, los autores no se plantean un valor para la transferencia económica, por supuesto esto debe depender de las condiciones de cada país o región, por lo tanto si hablamos de un PCM con un porcentaje representativo en el salario mínimo de 9,7% y un PPAM con 41%, ambos cumplen con los postulados de Iglesias, Raventós y Van Parijs, pero si nos referimos a la incondicionalidad de esta renta ambos programas se encuentran por fuera, en primer lugar el PCM exige que los adultos mayores no estén pensionados y pertenezcan a los niveles 1 y 2 del SISBEN, para el PPAM sucede algo similar, los beneficiarios no pueden estar pensionados y a su vez deben pertenecer al padrón de beneficiarios.

Si nos referimos al Doctor Rendón, este introduce dos conceptos que difícilmente serán superados por los programas estudiados y esto son el de dependencia económica y autonomía económica, para Rendón el ingreso debe ser suficiente para que el beneficiario no dependa

económicamente de nadie y su vez se garantice la libertad económica, cuantificar esto es complejo, pero si un adulto mayor obtiene los ingresos del PPAM será suficiente para superar esta línea de pobreza. En el PCM según DANE, 2019 la línea de pobreza en Colombia para el año 2018 se ubicó en COP \$257.433 y la línea de indigencia COP \$117.605, es decir, que con los ingresos del PCM ni siquiera alcanzaría para superar la pobreza extrema, por lo que el beneficiario dependería necesariamente de otros ingresos, es por ello que este programa no cumple con los postulados planteados por el doctor Rendón.

Para finalizar, ambos programas han contribuido a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores. El PCM tiene un potencial de crecimiento muy alto, puesto que el subsidio que entrega no rebasa la línea de pobreza, el reto de este programa sería igual la línea de pobreza y aumentar cobertura para convertirse en un primer piso de la protección social, pero es un objetivo ambicioso y se necesita de voluntad por parte del ejecutivo. El PPAM es un programa con una constante evolución, pero aún tiene la dificultad de la cobertura, este programa debe llegar a ser universal y teniendo en cuenta que es un derecho constitucional de los adultos mayores mexicanos, es preciso que se maximicen los esfuerzos para lograr este objetivo.

5. REFLEXIONES FINALES

Desde el punto de vista jurídico, es claro que estos programas deben contar con cierto blindaje jurídico para soportar el paso de mandatarios, no existe un método definitivo, pues las normas jurídicas hasta el orden constitucional pueden ser modificadas, pero reviste de un grado de complejidad más alto modificar la constitución de un país que un simple decreto; Si nos referimos al PCM, este se encuentra en una ley marco de la seguridad social que ha sido modificada en incontables ocasiones; en el PPAM estamos frente a un derecho constitucional; en conclusión el PPAM es jurídicamente más estable que el PCM.

Refiriéndonos a la estabilidad financiera de los programas, el PCM tiene una financiación en dos vías, por un lado recibe ingresos de un tributo creado por la ley 100 de 1993 con una destinación específica y se completa su financiación con aportes de la nación; en el PPAM los ingresos son totalmente aportados por el presupuesto gubernamental y esta es una falencia del programa porque la desfinanciación por parte del ejecutivo podría desencadenar la disminución de cobertura o el fin del programa, por esto es posible afirmar que el PCM cuenta con una estabilidad económica mayor que el PPAM.

En la materialización de los objetivos de los programas en definitiva el PPAM tiene unos objetivos ambiciosos que no ha alcanzado, y aunque su constitución le da tratamiento de pensión universal en la realidad, por un lado, no es universal y por otro, la financiación del programa ha generado una disminución de la cobertura; por el contrario, el PCM se ha planteado como un programa asistencial de bajo impacto y así se ha mantenido.

En la pobreza monetaria de los hogares es claro que el PPAM logra sustraer a los beneficiarios de la pobreza y se acerca al concepto de libertad financiera, en el PCM el ingreso es tan bajo que ni siquiera alcanzaría la línea mínima de indigencia, por lo tanto, este programa es un esfuerzo insuficiente, debería replantar sus objetivos y el impacto sobre los beneficiarios.

Históricamente ambos programas tuvieron inicios similares, pero en el caso del PPAM evolucionó, mientras el PCM se quedó en el rezago y olvido institucional; por lo tanto, se debe aunar esfuerzos para que este programa pueda tener un impacto de piso mínimo.

En ambos programas se deben aunar esfuerzos por universalizar en vez de focalizar.

Ambos programas tienen potencial de convertirse en Renta Básica, estando más cerca el PPAM de este objetivo por su nivel de cobertura, el nivel de ingresos y sus objetivos a mediano plazo. El PCM tiene identificados a un número considerable de beneficiarios, que, apostándole, al aumento de cobertura, un ingreso que supere la línea de pobreza y la universalización, encontraría un rumbo adecuado para el segmento de la población adulta mayor.

Respecto a la Renta Básica de manera general los programas se encuentran enlazados con los conceptos de Renta Básica de Van Parijs, Raventós e Iglesias, pero deben cumplir con la incondicionalidad planteada por estos autores, mientras que en la definición de Rendón solo el PPAM se acerca al concepto de libertad económica. El PCM se queda en el puro asistencialismo que no es capaz de modificar las condiciones reales de los beneficiarios, convirtiéndose en un ingreso ínfimo e insuficiente, a lo sumo se podría catalogar como

ingreso complementario y este programa debe recorrer un gran camino antes de referenciarse como Renta Básica.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Murillo-López, S. (2011, 8 abril). Cobertura de los sistemas de pensiones y factores asociados al acceso a una pensión de jubilación en México. Scielo.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252011000100008
- BID Banco Interamericano de Desarrollo. (2019, marzo). Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. BID.
https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf
- Rojas Cairampoma, M. (2015a). Tipos de Investigación científica: Una simplificación de la complicada incoherente nomenclatura y clasificación. Revista Electrónica de Veterinaria, 16(1), 1-14. <https://www.redalyc.org/pdf/636/63638739004.pdf>
- Colmenares Cantú, E. (2015, 11 julio). El actual sistema de pensión en México y sus beneficios: Análisis desde la perspectiva del Trabajador. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 6(11).
<https://www.redalyc.org/pdf/4981/498150319003.pdf>
- Abramo, L. W., & J., G. S. (1988). El trabajador frente a la automatización: efectos sociales y percepción de los trabajadores. Revista Mexicana de Sociología, 50(4), 61-99.
<https://doi.org/10.2307/3540584>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016, abril). Síntesis PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS. BID División de Protección social y Salud.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/S%C3%ADntesis-del-programa-Bolsa-Familia-en-Brasil.pdf>
- Becerra Elejalde, L. L. (2019, 28 febrero). Producto Interno Bruto de Colombia creció 2,7% en 2018 según informó el Dane. La República.

<https://www.larepublica.co/economia/producto-interno-bruto-de-colombia-crecio-27-en-2018-segun-informo-el-dane-2834007>

Casa Editorial El País Cali. (2019, 23 abril). Salario mínimo 2019: así quedó el aumento en Colombia. [elpais.com.co. https://www.elpais.com.co/economia/salario-minimo-2019-asi-quedo-el-aumento-en-colombia.html](https://www.elpais.com.co/economia/salario-minimo-2019-asi-quedo-el-aumento-en-colombia.html)

Cigüeña Riaño, N. (2018, 23 julio). El subsidio de Colombia Mayor está por debajo de la línea de pobreza. La República. <https://www.larepublica.co/economia/el-subsidio-de-colombia-mayor-esta-por-debajo-de-la-linea-de-pobreza-2752125#:~:text=De%20acuerdo%20con%20las%20cifras,llegan%20a%201%2C5%20millones.>

Colegio de Contadores Públicos de México. (2015, octubre). Ley de la Pensión Universal, apoyo económico para adultos mayores de 65 años y Ley del Seguro de Desempleo. <https://www.ccpm.org.mx/avisos/ley-de-pension-universal-adultos-mayores-octubre-2015.pdf>

Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Ley 100 de 1993. DO: 41.148/

Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html

Congreso de Colombia. (23 de enero de 2003). Ley 797 de 2003. DO: 45.079 / Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html

Congreso de la Unión. (1917, 5 febrero). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Diario Oficial de la Federación.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (1995, 21 diciembre). LEY DEL SEGURO SOCIAL. Diario Oficial de la Federación.

<http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>

DANE. (2014). Boletín Técnico POBREZA MONETARIA Y MULTIDIMENSIONAL EN COLOMBIA 2014.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_14_.pdf

DANE. (2018). CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2018. DANE

Información para todos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>

DANE. (2019). Boletín Técnico Pobreza monetaria en Colombia.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf

Dinero. (2018, 19 diciembre). México aumentó 16,21% el salario mínimo y lo duplicará en la frontera. Cuánto subió el salario mínimo en México 2019.

<https://www.dinero.com/internacional/articulo/cuanto-subio-el-salario-minimo-en-mexico-2019/265684>

DNP. (2019, agosto). Algunos indicadores de seguridad social. Departamento Nacional de

Planeación. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-empleo-y-seguridad-social/Paginas/Seguridad-Social-Integral.aspx>

Editorial Fundación Saldarriaga Concha. Bogotá, D.C. Colombia. 83p.

FAO. (s. f.). ¿Qué es la protección social? Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/social-protection/overview/whatissp/es/>

Fiduagraria S.A. (s. f.). ¿Qué es el Programa Colombia Mayor? Fondo de Solidaridad Pensional. <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/portal/normatividad/finish/50/19.html>

FXTOP. (s. f.). Convertidor de Divisas. FXTOP.COM. <https://fxtop.com/es/convertidor-divisas-pasado.php?A=1034622&C1=EUR&C2=MXN&DD=01&MM=01&YYYY=2018&B=1&P=&I=1&btnOK=Ir>

Gaceta Económica. (s. f.). El PIB nominal registró la cifra histórica de 24.24 billones de pesos en 2019. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/llegacion-para-el-bienestar-a-mas-de-8-millones-de-adultos-mayores?idiom=es>

Hobsbawm, E. J. (1978). En torno a los orígenes de la revolución industrial (6ta edición ed.). Siglo veintiuno.

Ministerio del Trabajo. (28 de noviembre de 2019). Resolución 5244 de 2019. / Recuperado de: <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/resoluciones/38408-resolucion-5244-de-28-de-noviembre-de-2019/file.html>

Moro, T., & Editorial Porrúa S.A. de C.V. (2014). Utopía (portada puede variar) (21.a ed., Vol. 10). Recuperado de <https://www.textos.info/tomas-moro/utopia/descargar-pdf>

Olano, E. U. (2009). Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Francia. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de servicios sociales*, (45), 7-21.

Presidencia de la República. (10 de noviembre de 2016). Decreto 1833 de 2016. DO: 50.053/
Recuperado de:
https://normativa.colpensiones.gov.co/colpens/docs/decreto_1833_2016.htm

Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. (2013, 8 septiembre). Ley de la Pensión Universal y la Ley del Seguro de Desempleo. Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/09_lpu_lsd.pdf

Ramos Menar, B. (2018): “Evaluación de los programas de transferencia condicionada en el nivel de pobreza en Bolivia: caso renta dignidad”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (agosto 2018). En línea: [//www.eumed.net/rev/caribe/2018/08/programas-transferencia-condicionada.html](http://www.eumed.net/rev/caribe/2018/08/programas-transferencia-condicionada.html)

Raventós, D., & Casassas, D. (2018). LA RENTA BÁSICA Un derecho para todos y para siempre. *Pasado & Presente*.
http://pasadopresente.com/images/rentabasica_guystanding.pdf

Rendón Acevedo, J. A. (2010). Renta básica para Colombia: Una opción ante la desigualdad. *Revista Foro*, 70, 73-83.
<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0167/Dossier%20texto%206.pdf>

Roldán, I. (2019, 26 abril). Utopía (Tomás Moro). Recuperado de
<https://www.nuevarevista.net/libros/utopia-tomas-moro/#:%7E:text=Compartir%3A,se%20divide%20en%20dos%20partes.>

Russell, B. (1918). Los caminos de la libertad: el socialismo, el anarquismo y el sindicalismo. Jesse. <https://superduque777.files.wordpress.com/2018/05/bertrand-russell-los-caminos-de-la-libertad.pdf>

Salas, G. (2009). Diseños alternativos de un impuesto negativo a la renta en Uruguay. Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT04/09.

Secretaría de Bienestar, Estados Unidos Mexicanos. (2019, 31 diciembre). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020. Diario Oficial de la Federación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019

Secretaría de Bienestar. (2019, 11 febrero). Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

Secretaría de Bienestar. (2020, 28 febrero). *Comunicado 011*. Gobierno de México.
<https://www.gob.mx/bienestar/prensa/llega-pension-para-el-bienestar-a-mas-de-8-millones-de-adultos-mayores?idiom=es>

Secretaría de Desarrollo Social. (2018). Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 Pensión para Adultos Mayores. SEDESOL.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343302/S176_InformeFinal.pdf

Soboul, A. (2020). La Revolución francesa. Orbis.

Soler, A. (2018, 22 junio). La línea de producción del Tesla Model 3, automatizada en un 95%. Híbridos y Eléctricos.
<https://www.hibridosyelectricos.com/articulo/actualidad/tesla-model-3-produccion-automatizada-95/20180608171529019804.html>

TENA-SÁNCHEZ, J. O. R. D. I., & NOGUERA, J. O. S. É. A. (2016). Renta básica e incentivos laborales: Una aproximación desde la teoría de juegos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(2), 563-582. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2016000200008>

Triana Rueda, L. A. (2019). ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DEL PROGRAMA COLOMBIA MAYOR CON LA CALIDAD DE VIDA DE SUS BENEFICIARIOS

EN LA CIUDAD DE YOPAL. Universidad Externado de Colombia Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/1802/1/DAA-spa-2019->

[Analisis_de_la_relacion_del_programa_Colombia_mayor_con_la_calidad_de_vida](#)

Valencia Quiceno, S. (2012). *Estado del Arte sobre Renta Básica*. Escuela Nacional Sindical.

Van Parijs, P., Barbeito, A., Casassas, D., Gonzalez, J. I., Giraldo Ramirez, J., Lo Vuolo, R., Ramos Martín, F., Raventós, D., Sarmiento Gómez, A., & M. Suplicy, E. (2003). *La Renta Básica más allá de la sociedad salarial*. Escuela Nacional Sindical.

Villar, Leonardo; Floréz, Carmen Elisa; Forero, David, Valencia-López, Natalia; Puerta, Nadia y Botero, Felipe. (2015). *Protección económica a la población mayor en Colombia*.