

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO



CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

**Informe revisado de la Consultoría para la Focalización,
Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en
Colombia**

**Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de
Desarrollo y al Banco Mundial**

Autor: Martha Luz Henao

Febrero 2001

CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR

**Informe revisado de la Consultoría para la Focalización,
Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en
Colombia**

**Presentado por Fedesarrollo al Banco Interamericano de
Desarrollo y al Banco Mundial**

Autor: Marta Luz Henao

Febrero de 2001

1. Historia

El subsidio familiar apareció en Colombia como una prestación nueva en la convención laboral colectiva entre la empresa del Ferrocarril de Antioquia y sus trabajadores en 1949.

En 1954 se reunió la XI Asamblea General de la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, en Medellín, y autorizó a la Junta Central de la Asociación para establecer y organizar, con aportes de las empresas que voluntariamente quisieran hacerlo, Cajas de Compensación autónomas que concedieran subsidios familiares a los trabajadores de esas empresas. El 30 de junio de ese mismo año se creó la primera caja en Medellín, la Caja de Compensación Familiar de Antioquia, COMFAMA, que hoy es la caja más grande del departamento.

Finalmente, mediante el Decreto Legislativo 0118 de 1957 el gobierno ordenó la creación de las Cajas de Subsidio familiar para el pago del subsidio familiar a los trabajadores..

2. Marco Jurídico

Las Cajas de Compensación Familiar son entidades de derecho privado, sin ánimo de lucro, que se hallan sometidas a la vigilancia del Estado a través de la Superintendencia de Subsidio Familiar, entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sus ingresos provienen de un impuesto de 4% sobre la nómina pagada por los empresarios. Son entidades territoriales que recaudan y gastan en una ciudad o región. Sólo hay una caja con cobertura nacional, la Caja Campesina, que se dedica exclusivamente a atender a los trabajadores del sector rural.

El objeto de las Cajas de Compensación es pagar al trabajador beneficiario un subsidio monetario mensual por hijo o persona discapacitada a cargo y subsidios en especie y servicios, tales como útiles escolares, recreación, educación, salud, capacitación, etc.

Las empresas deciden a cual caja de compensación afilian a sus trabajadores y le pagan a dicha caja el 4% del valor de la nómina.

3. Cobertura de las cajas de compensación

Hoy existen 55 Cajas de Compensación en los 32 departamentos del país. En 1998 había 180.118 empresas cotizando a las cajas de compensación en el país, y éstas tenían 3'528.414 trabajadores afiliados (Cuadro 1). Es decir, las cajas de compensación familiar estaban cubriendo 23.8% de los ocupados del país y 48% de los asalariados.

CUADRO 1
CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
COMPORTAMIENTO HISTORICO DE LA COBERTURA POBLACIONAL
1990 - 1998

COBERTURAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variación 1998/1999
EMPRESAS AFILIADAS	137,072	129,499	139,142	145,579	158,008	167,725	174,194	174,929	180,118	171,762	-4.6
TRABAJADORES AFILIADOS	2,404,349	2,505,511	2,616,895	2,924,914	3,120,913	3,285,433	3,436,947	3,501,298	3,528,414	3,289,379	-6.8
Trabajadores Beneficiarios	1,556,579	1,486,752	1,588,619	1,537,568	1,818,177	1,889,591	1,765,647	1,821,455	1,865,222	1,745,224	-6.4
Trabajadores No Beneficiarios	845,770	1,018,759	1,048,076	1,387,328	1,502,736	1,595,842	1,670,300	1,679,843	1,663,192	1,544,155	-7.2
PENSIONADOS	-	-	-	-	5,058	12,443	14,701	15,420	18,393	18,708	1.7
PERSONAS A CARGO	3,091,032	3,413,807	3,457,510	3,690,831	3,927,377	4,274,771	4,318,743	4,404,634	4,516,750	4,244,706	-6.0
Beneficiarias	3,091,032	3,413,807	3,457,510	3,690,831	3,195,590	3,473,000	3,549,982	3,935,190	3,692,225	3,475,021	-5.9
No Beneficiarias	-	-	-	-	731,784	801,771	768,761	769,444	824,525	759,818	-7.9
CONYUGES	-	-	-	-	1,588,008	1,628,580	1,714,189	1,712,350	1,736,545	1,643,288	-5.4
Beneficiarias	-	-	-	-	1,223,269	1,243,889	1,299,977	1,290,127	1,311,441	1,246,708	-4.9
No Beneficiarias	-	-	-	-	364,739	385,691	414,192	422,223	425,104	388,206	-8.7
TOTAL	5,495,381	5,919,318	6,074,205	6,615,745	8,641,356	9,202,207	9,483,560	9,633,702	9,800,102	8,196,089	-6.2
Variación de cobertura	-	7.7	2.8	8.9	30.6	6.5	3.1	1.6	1.7	-6.2	

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Superintendencia del Subsidio Familiar

Los pensionados se pueden afiliar a las cajas de compensación pagando hasta 2% del monto de su mesada pensional. Ellos no tienen derecho al subsidio monetario aunque tengan personas a cargo, por lo tanto, el incentivo que tienen para afiliarse es el acceso a los demás servicios de las cajas, como por ejemplo la recreación, los servicios complementarios de salud, etc. A pesar de esta posibilidad apenas había 18.000 pensionados afiliados.

Los 3.5 millones de trabajadores afiliados a las cajas en 1998 tenían 4'516.750 personas a cargo, lo que equivale a que cada trabajador tenía, en promedio, 1,3 personas a cargo diferentes del cónyuge. Por lo tanto, si se toma toda la población que estaba cubierta por las cajas de compensación, es decir, trabajadores y pensionados afiliados, cónyuges y personas a cargo, se tiene que las cajas llegaban a 9'802.102 personas. Esto significa que los servicios de las cajas estaban llegando al 25% de la población colombiana.

Sin embargo, a raíz de la crisis económica por la que está atravesando el país se presentó una disminución importante de las empresas afiliadas a las cajas y por ende, de la población cubierta por estas. El número de trabajadores afiliados a las cajas de compensación cayó 6.8% entre 1998 y 1999, al pasar de 3.5 millones a 3.3 millones. Así mismo, la población cubierta por las cajas pasó de 9.8 millones a 9.2 millones.

De otro lado, el número de empresas afiliadas a las cajas también disminuyó en forma considerable pues pasó de 180.118 empresas en 1998 a 171.762 en 1999, lo que significa una reducción de 4.7% en un año. Adicionalmente, con la información suministrada por la Superintendencia de Subsidio Familiar se ve claramente que la disminución en las empresas cotizantes se presentó en la más pequeñas, es decir aquellas que tenían entre 1 y 49 trabajadores. Con la información no se puede saber si esta disminución obedeció al cierre de empresas o a la informalización de muchas de ellas que, ante la crisis, pasaron a evadir la legislación vigente en aportes (Cuadro 2).

CUADRO No. 2
CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
DISTRIBUCION DE EMPRESAS AFILIADAS SEGÚN TAMAÑO

	NUMERO EMPRESAS POR RANGO DE TRABAJADORES						Sin Información	TOTAL EMPRESAS
	1. De 1 a 4	2. De 5 a 9	3. De 10 a 19	4. De 20 a 49	5. De 50 a 199	6. Mas de 200		
1998	95,902	33,854	22,822	15,344	5,573	5,555	1068	180118
1999	93,063	31,024	20,188	13,743	7,483	3,687	-	171762
Variación Porcentual	-2.96	-8.36	-11.54	-10.43	34.27	-33.63	-	-4.64

Se observa, además, una caída de 34% en el número de empresas cotizantes de más de 200 trabajadores y un aumento del mismo valor en las empresas cotizantes entre 50 y 199 trabajadores. La reducción de las empresas cotizantes de más de 199 trabajadores acompañada del aumento de las de 50 a 199 parece deberse a una reducción de personal en las empresas más grandes, las que se vieron obligadas a despedir personal a causa de la crisis, quedando así clasificadas entre las empresas de 50 a 199 trabajadores.

4. Organización de las Cajas de compensación

Las Cajas son entidades privadas sin ánimo de lucro y su estructura administrativa está compuesta por la Asamblea General de afiliados, el Consejo Directivo y el director administrativo

El Consejo Directivo tiene 5 representantes, con sus suplentes, de los empleadores afiliados y 5 representantes, con sus suplentes, de los trabajadores beneficiarios. Estos últimos son escogidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de las listas que le presentan los sindicatos con personería jurídica. El director General de la Caja es elegido por el Consejo directivo.

Las Cajas están vigiladas por la Superintendencia de Subsidio Familiar y el superintendente es nombrado directamente por el presidente de la República.

5. Programas de las Cajas

Además del subsidio monetario las cajas tienen obligatoriamente que destinar recursos a subsidios de vivienda de interés social, salud, educación, atención a los niños menores de seis años y apoyo a la jornada escolar complementaria. Además de estos programas obligatorios las cajas están autorizadas para dedicar el resto de los recursos a mercadeo, nutrición, servicios de bibliotecas, recreación, educación, capacitación, crédito de fomento para industrias familiares y salud de sus afiliados, etc. Los recursos que las cajas dedican a estos otros programas los denominan "subsidios en especie y en servicios".

Para efectos del pago del subsidio monetario las cajas distinguen entre afiliados beneficiarios y afiliados no beneficiarios. Los beneficiarios son los afiliados que tienen derecho al subsidio familiar en dinero por ganar hasta cuatro salarios mínimos legales y tener personas a cargo que cumplan con los requisitos para acceder al subsidio monetario¹. Dicho subsidio es fijado por persona a cargo del

¹ Tienen derecho al subsidio familiar en dinero los trabajadores que devenguen hasta cuatro salarios mínimos legales y que tienen personas a cargo. Se consideran personas a cargo del trabajador los hijos hasta de 23 años si acreditan que están escolarizados, los hermanos huérfanos de padre que cumplan los mismos requisitos y los padres del trabajador si son mayores de 60 años, o de cualquier edad si tiene una discapacidad superior a 60%.

trabajador. Para el promedio de las cajas 53% de los afiliados son beneficiarios.

Los recursos que por ley deben dedicar las cajas de compensación a los programas sociales impuestos por el gobierno dependen de lo que se denomina el "cuociente" de cada caja. Este cuociente se define como la relación existente entre los recaudos de la caja divididos por el número de personas a cargo de los beneficiarios de la caja y los recaudos de todas las cajas divididos por el número total de personas a cargo de los beneficiarios de todas las cajas del país, multiplicado por 100. Un cuociente mayor que 100 significa que la caja tiene que pagar menos subsidio monetario por afiliado que el promedio de las cajas, porque tiene proporcionalmente menos trabajadores beneficiarios del subsidio monetario que el promedio de las cajas. Un cuociente menor de 100 significa que la caja tiene más afiliados beneficiarios que el promedio de las cajas.

5.1 Subsidios obligatorios

5.1.1. Subsidio en dinero

a. Funcionamiento del programa

El subsidio en dinero es la cuota monetaria que se paga a los trabajadores beneficiarios, es decir, a los que devenguen menos de cuatro salarios mínimos legales, por cada persona a cargo. Esta es la función principal de las cajas y, como se mostró, fue la razón de su creación.

El subsidio monetario es pagado a cada trabajador por cada persona a cargo y no es un monto fijo. Su valor depende del número de beneficiarios de cada caja y fluctúa entre 30% y 56% de los recaudos que hacen las cajas del 4% (Cuadro 3). Algunas cajas que ofrecen pocos servicios diferentes a los beneficiarios pagan subsidios monetarios altos para tratar de atraer trabajadores.

CUADRO 3
CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
APORTES Y SUBSIDIO MONETARIO 1998

Cod	CAJA Nombre	RECAUDOS 4%	APORTES		TOTAL APORTES	SUBSIDIO MONETARIO	% SUBSIDIO/ REC. 4% **
			independientes	Pensionados			
1	CAJASER - MEDELLIN	-	-	-	-	-	-
2	C.C.F. CAMACOL - MEDELLIN	7.174.359.359	-	-	7.174.359.359	4.021.893.187	56,1
3	COMPENALCO - ANTIOQUIA	31.897.242.711	-	684.439	31.898.207.150	15.209.807.443	47,5
4	COMFAMA - MEDELLIN	107.892.508.000	-	66.587.000	107.758.085.000	47.832.550.000	44,5
5	CAJACOPI - BARRANQUILLA	6.336.444.874	832.318	-	6.337.277.190	2.870.381.748	45,3
6	C.C.F. DE BARRANQUILLA	9.819.830.788	-	2.458.280	9.822.087.029	5.135.817.638	51,8
7	COMPENALCO - ATLANTICO	23.178.802.800	-	7.033.091	23.185.835.891	10.242.800.502	44,2
8	COMPENALCO - CARTAGENA	17.173.303.454	-	6.183.651	17.179.487.105	7.588.329.804	44,2
9	C.C.F. DE CARTAGENA	2.440.529.506	-	-	2.440.529.506	1.202.138.000	49,3
10	COMFABOY - TUNJA	17.821.481.897	-	15.218.583	17.936.700.480	7.780.556.486	43,4
11	COMPENALCO - CALDAS	16.952.317.523	-	94.882.805	17.047.200.328	7.817.885.404	46,1
12	COMPENALCO - LA DORADA	1.252.822.000	-	-	1.252.822.000	615.058.000	49,1
13	COMFACA - FLORENCIA	3.289.583.635	-	-	3.289.583.635	1.229.530.800	37,4
14	C.C.F. DEL CAUCA - POPAYAN	10.335.918.184	-	-	10.335.918.184	4.803.678.880	47,4
15	COMFACESAR - VALLEDUPAR	4.203.130.025	-	-	4.203.130.025	1.837.088.572	46,1
16	COMFACOR - MONTERIA	8.510.625.023	-	389.512	8.510.694.535	3.651.178.307	42,9
17	COMFACOPI - BOGOTA	-	-	-	-	-	-
18	C.C.F. AFIDRO - BOGOTA	8.091.638.128	-	126.000	8.091.763.128	2.614.152.080	32,3
19	ASEGURADORES - BOGOTA	4.877.519.773	308.880	80.380	4.877.919.033	1.602.801.351	32,8
20	ASFAMILIAS - BOGOTA	874.081.491	-	-	874.081.491	521.686.300	59,7
21	CAFAM - BOGOTA	101.890.088.506	-	253.665.056	102.243.753.561	33.141.838.631	32,5
22	COLSUBSIDIO - BOGOTA	144.354.000.000	29.000.000	242.000.000	144.625.000.000	51.122.000.000	35,4
23	COMPENALCO - BOGOTA	22.828.528.178	-	5.475.153	22.834.001.329	7.415.568.563	32,3
24	COMPENSAR - BOGOTA	70.054.470.165	-	48.408.783	70.102.878.958	23.189.317.658	33,1
25	INDUFAMILIAR - BOGOTA	1.848.207.488	-	-	1.848.207.488	884.595.884	49,5
26	COMFACUNDI - BOGOTA	2.878.427.384	-	86.845.388	2.965.272.772	915.148.708	31,8
28	C.C.F. DE GIRARDO	1.843.634.588	-	4.841.608	1.848.476.196	952.116.800	51,8
29	COMFACHOCO - QUIBDO	2.488.188.710	-	-	2.488.188.710	1.107.408.889	44,5
30	C.C.F. DE LA GUAJIRA	6.510.930.413	-	411.872	6.511.342.285	2.905.221.886	44,6
31	CAFANDINA GARZON	1.097.814.738	46.583.280	-	1.144.398.018	537.794.400	49,0
32	C.C.F. DEL HUILA	10.278.148.036	-	-	10.278.148.036	4.754.812.781	46,3
33	CAJAMAG - SANTA MARTA	7.827.589.921	-	-	7.827.589.921	3.487.182.289	44,6
34	COFREM - VILLAVICENCIO	8.362.084.482	-	180.182	8.362.264.664	3.725.308.841	44,5
35	C.C.F. DE NARIÑO	9.879.388.889	-	1.142.020	9.880.530.909	5.574.577.440	55,9
36	COMFACORIENTE - CUCUTA	6.034.383.090	-	824.224	6.035.207.314	2.688.317.867	44,6
37	COMFANORTE - CUCUTA	5.348.321.488	-	-	5.348.321.488	2.382.677.227	44,6
38	CAFABA - BARRANCA BERMEJA	2.834.634.028	-	-	2.834.634.028	1.475.087.500	50,3
39	CAJASAN - BUCARAMANGA	11.858.634.851	4.088.176	1.253.828	11.863.976.855	5.148.648.179	44,1
40	COMPENALCO - BUCARAMANGA	14.168.803.881	-	17.748.080	14.186.551.961	5.221.241.108	36,8
41	COMFASUCRE - SINCELEJO	2.579.539.489	-	-	2.579.539.489	1.198.566.177	46,5
42	C.C.F. DEL QUINDIO	834.823.389	-	1.286.815	836.110.204	371.968.375	44,6
43	COMPENALCO - ARMENIA	6.326.218.848	-	2.204.178	6.331.421.027	2.586.125.814	40,5
44	C.C.F. DE RISARALDA	15.541.874.529	-	1.822.471	15.543.696.000	7.155.659.000	46,0
46	CAFASUR ESPINAL	680.406.688	-	-	680.406.688	354.983.200	51,4
47	C.C.F. DE HONDA	550.588.320	-	-	550.588.320	252.712.000	45,9
48	COMPENALCO - TOLIMA	5.382.137.503	-	210.322	5.382.347.825	2.656.706.322	49,4
49	COMPENALCO - TOLIMA	10.544.184.880	4.415.118	4.354.020	10.552.953.998	4.782.974.789	45,4
51	COMFAMAR - BUENAVENTURA	2.282.078.582	-	-	2.282.078.582	1.041.788.877	45,8
52	COMPENALCO - BUGA	1.879.351.497	-	1.713.559	1.881.065.056	875.233.538	46,6
53	C.C.F. DE BUGA	2.083.032.846	-	70.475	2.083.103.321	1.027.097.650	49,3
56	COMPENALCO - VALLE	21.288.337.788	-	8.189.023	21.296.526.811	8.850.587.093	32,2
57	COMFANDI - CALLI	60.514.422.448	-	427.849.388	60.942.271.836	19.848.109.887	32,8
59	C.C.F. DE CARTAGO	2.257.890.000	-	89.000	2.257.979.000	1.000.010.000	44,3
61	COMFAUNTON - PALMIRA	7.331.461.838	-	1.026.503	7.332.488.341	3.182.173.041	43,4
62	C.C.F. DE TULUA	4.441.832.181	-	742.318	4.442.574.500	2.089.898.180	47,0
63	C.C.F. DEL PUTUMAYO	1.310.803.283	-	-	1.310.803.283	584.044.031	43,0
64	CAJASAL - SAN ANDRES	1.611.688.088	8.029.449	254.570	1.619.972.107	522.886.328	32,5
65	CAFAMAZ - LETICIA	580.895.884	88.000	-	581.084.884	263.372.015	44,6
66	COMSOCIAL - CALI	-	-	-	-	-	0,0
68	C.C.F. CAMPESINA	38.329.497.189	-	-	38.329.497.189	15.762.519.484	43,4
69	COMFIAR - ARAUCA	1.249.244.090	-	-	1.249.244.090	384.767.178	30,8
	TOTAL	800.531.765.654	93.344.300	1.303.786.468	801.928.896.420	356.322.918.621	38,6

FUENTE: Estados Financieros C.C.F. 1998 - Supersubsidio - Secretaría General - Grupo Estadística

File: Submon98-Hoja1

**En este cuadro el porcentaje se calcula sobre el 100% de los aportes del 4%. La ley 100/93 establece calcular el 55% sobre el saldo luego de deducir: gastos de admón. fondo vivienda, reserva legal, aporte al sistema de salud y contrib. a la Superintendencia del Subsidio Fijar.

Las cajas recaudan los aportes del 4% de la nómina y descuentan unos gastos autorizados por ley: (Cuadro 4) y sobre el saldo destinan, como mínimo, 55% al pago del subsidio monetario. Ese valor lo distribuyen entre todos los beneficiarios, lo que determina la cuota a pagar a cada uno.

CUADRO 4
CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR
RECURSOS DESTINADOS A LOS SUBSIDIOS OBLIGATORIOS

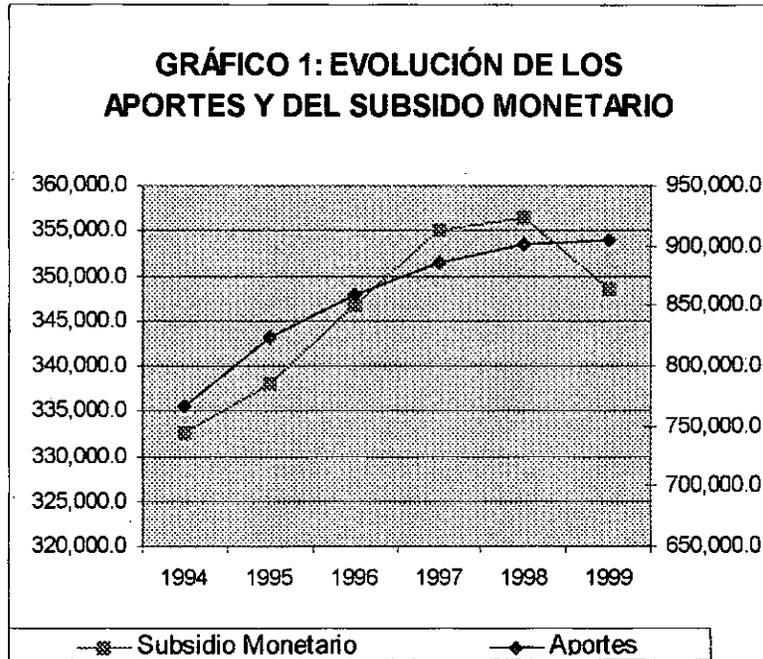
	1.999		1.998		1.997	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
TOTAL APORTES 4%**	979,302,443		900,531,765,654		751,274,479,195	
Apropiación obligatoria vivienda**	123,656,047	12,6	98,064,465,864	10,9	61,466,223,071	8,2
Apropiación Salud**	75,528,759	7,7	68,015,857,579	7,6	56,454,092,194	7,5
Gastos Administración**	98,772,721	10,1	88,113,553,282	9,8	77,644,147,153	10,3
Reserva Legal**	3,174,614	0,3	7,407,911,208	0,8	8,732,432,306	1,2
Contribución Superintendencia**	8,137,661	0,8	8,016,399,657	0,9	7,033,291,886	0,9
SALDO	670,032,640	68,4	630,913,578,066	70,1	539,944,292,585	71,9
Subsidio Monetario	377,414,883	38,5	356,322,919,621	39,6	301,721,888,694	40,2
SALDO	292,617,757,42	29,9	274,590,658,445	30,5	238,222,403,891	31,7
Educación	28,261,776	3,0	27,459,065,844	3,0	23,822,240,389	3,2
Total Programas obligatorios	605,861,465	61,9	549,862,308,908	61,1	443,464,444,348	59,0
Fuente: Supersubsidio						

En primer lugar descuentan 10% de los recaudos para administración. Sin embargo, vale la pena aclarar que además de este 10% que descuentan para gastos generales de administración en varios de los programas descuentan además para la administración específica del programa.

Luego están autorizadas para descontar hasta 3% para reserva legal y hasta 1% para transferencia a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

En tercer lugar descuentan los recursos que deben destinar al fondo de Vivienda de Interés Social FOVIS y a salud. Luego, del saldo que queda, deben destinar, como mínimo, 55% para el pago del subsidio monetario. Las cajas más pequeñas y que poseen poca infraestructura recreacional tratan de competir con las cajas más grandes pagando un subsidio monetario más alto por beneficiario para atraer afiliados y, por lo tanto, destinan más de 55% al subsidio monetario.

Como se puede observar en el gráfico 1, a pesar de que los aportes en los dos últimos años se han mantenido constantes en términos reales, el subsidio monetario ha disminuido. Esto se debe al aumento de los recursos que las cajas tiene que destinar al Fondo de Vivienda de Interés Social, FOVIS, que disminuyó el saldo sobre el cual se calcula el subsidio monetario.



b. Focalización del subsidio monetario

Antes de mirar la focalización del subsidio monetario es necesario aclarar que este subsidio está expresamente dirigido a los trabajadores afiliados a las cajas de compensación, que en el caso colombiano son los trabajadores del sector formal de la economía. En otras palabras, este subsidio no llega a los trabajadores del sector informal, que son los trabajadores con más bajos ingresos.

La información suministrada por las cajas de compensación permite conocer la distribución de los beneficiarios del subsidio monetario por rangos de salarios del trabajador (Cuadro 5) y, como se observa, 23.4% de los trabajadores beneficiarios ganan hasta 1 salario mínimo, 52% entre 1 y 2, 17.9% entre 2 y 3 y 6.4% entre 3 y 4 salarios mínimos.

CUADRO No 5
CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
TRABAJADORES AFILIADOS POR NIVEL DE INGRESO - 1998

	NIVELES DE INGRESO EN TERMINOS DE SALARIOS MINIMOS MENSUALES LEGALES										TOTAL		GRAN TOTAL
	1. Hasta 1 Salario		2. Más de 1 Hasta 2		3. Más de 2 Hasta 3		4. Más de 3 Hasta 4		5. Más 4		BENEFIC.	NO BENEF.	
	Benef.	No Benefic.	Benef.	No Benefic.	Benef.	No Benefic.	Benef.	No Benefic.	No Benefic.				
Número de afiliados	438,786	283,819	955,525	697,293	336,081	217,817	120,577	103,021	978,171	1,850,949	1,849,721	3,500,670	
%	23.7	17.2	51.6	40.4	18.2	13.2	6.5	6.2	22.9	52.9	47.1	100.0	

FUENTE: Informes Estadísticos C.C.F., 1998. Supersubsidio- Secretaría General - Grupo de Estadística
Nota: El número de afiliados registrado en este cuadro corresponde a trabajadoras activas (no incluye afiliados pensionados 18,393)

Fila: pobaf98-foje10
May-99

Sin embargo, esos son los rangos salariales de los trabajadores y no los del hogar, que es lo que interesa para saber si un subsidio mejora o no los ingresos del hogar. Adicionalmente, si los dos cónyuges trabajan y están afiliados a cajas de compensación diferentes a ambos se les pagaría el subsidio monetario, lo que llevaría a que un hogar con unos ingresos de 8 salarios mínimos recibiera doble subsidio por cada persona a cargo.

Para analizar la focalización del subsidio monetario tomando como unidad de análisis los ingresos del hogar se obtuvo la información de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE y se miró a cuál quintil pertenecen los hogares que reciben dicho subsidio. 61.4% de los hogares que reciben el subsidio monetario se concentran en los deciles 4 y 5 y apenas 2.5% de los subsidios son entregados a los hogares del quintil 1 (Cuadro 6). El coeficiente de concentración Cs^2 resultante es 0.2746, valor que al ser positivo y bajo está indicando que el subsidio es levemente regresivo. Sin embargo, se obtuvo también el índice Ps^3 con un valor -0.1584, lo que está indicando que el subsidio entregado mejora levemente la distribución del ingreso de los asalariados, o en otras palabras, que el subsidio entregado se distribuye más progresivamente que el ingreso inicial, es decir que los salarios.

² El coeficiente de concentración Cs es similar al coeficiente de Gini y está asociado a la curva de concentración de un determinado subsidio, la que muestra el porcentaje de un subsidio que le corresponde a un p% de la población. Este coeficiente toma valores entre -1 y 1. Un coeficiente positivo muestra que la distribución del subsidio es regresiva y entre más se acerque a 1 más regresiva es. Por el contrario si es negativo significa que la distribución del subsidio es equitativa, es decir, que está llegando a los más pobres. Entre más se acerque a -1 más equitativa es la distribución del subsidio.

³ El coeficiente Ps toma valores entre -2 y 1. Es progresivo cuando toma un valor negativo y regresivo cuando es positivo. Este coeficiente es negativo cuando el subsidio se distribuye más progresivamente que el ingreso inicial.

CUADRO 6									
INDICADORES DE FOCALIZACIÓN DEL SUBSIDIO MONETARIO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN									
Quintil	Subsidio		Ingreso Asalariados		Ingreso Total		Subs/	Subs/	
	Total	Promedio	Total	Promedio	Total	Promedio	Ing. Asal.	Ing. Total	
1	697,626,300	19,576	7,374,142,181	159,397	249,790,000,000	192,682	9.46	0.28	
2	2,354,000,000	16,343	42,617,795,362	214,943	572,640,000,000	394,335	5.52	0.41	
3	5,641,000,000	15,982	141,080,000,000	293,980	917,590,000,000	617,067	4.00	0.61	
4	7,798,000,000	16,107	248,190,000,000	404,605	1,431,800,000,000	962,155	3.14	0.54	
5	5,538,000,000	15,134	310,400,000,000	1,130,731	4,275,400,000,000	2,594,865	1.78	0.13	
Total	22,028,626,300	15,932	749,661,937,543	567,651	7,447,220,000,000	840,293	2.94	0.30	
Cs/Gini	0.274638049		0.433061293		0.478588252				
Ps (Asal)	-0.158423244								
Ps (Total)	-0.203950202								
Ingreso asalariados: Incluye el ingreso de los empleados y obreros del gobierno y particulares que reciben subsidio									
Fuente: cálculos Misión Social, DNP con base en la ECV de 1997									

5.1.2 Subsidio de Vivienda

Según la legislación vigente hasta 1999 las cajas de compensación que tuvieran un cuociente entre 100 y 110 debían destinar 12% del recaudo⁴ al Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS) y las cajas con un cuociente mayor a 110 debían destinar 20% a dicho fondo. Las demás cajas no tenían la obligación de destinar recursos para subsidios de vivienda.

En 1999 el gobierno amplió a todas las cajas la obligación de subsidiar la vivienda de interés social y aumentó el porcentaje que tienen que destinar a dicho fin las cajas que ya lo hacían, pues antes de 1999 sólo tenían que destinar recursos para vivienda las cajas con un cuociente superior a 100%. Aquellas que tenían un cuociente entre 100% y 110% debían dedicar el 12% de los recaudos a financiar vivienda de interés social y las que tuvieran el cuociente superior al 110% debían destinar 20% a este propósito. A partir de la ley 508 de 1999 se amplió a todas las cajas dicha obligación y se aumentó el subsidio (Cuadro 7).

⁴ Una vez descontados: 10% para los gastos de administración; hasta 1% para la Superintendencia de Subsidio Familiar y 3% para la reserva legal.

CUADRO 7
CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR
PORCENTAJE DE LOS RECAUDOS DEDICADOS A LA VIVIENDA
DE INTERÉS SOCIAL (FOVIS)
(Ley 508 del 29 de 1999)

Cuociente	$x > 110$	$100 > x < 110$	$80 < x < 100$	$x < 80$
Año				
1999	26%	13%	7%	5%
	*		**	5%
2000	26%	15%	9%	5%
	24%		7%	
2001	26%	17%	10%	5%
	25%			
2002	27%	18%	12%	5%
	26%			

El FOVIS es un fondo administrado independientemente por cada caja. De los recursos que deben destinar a este fondo cada caja utiliza 5% para gastos de administración de los subsidios de vivienda y el resto lo debe, en principio, entregar subsidios a la demanda para que los beneficiarios compren la vivienda que deseen.

Los subsidios de vivienda van en primera instancia a los afiliados a cada caja de compensación. Si al finalizar el año la caja no los ha otorgado a sus propios afiliados los debe otorgar a los afiliados de otras cajas que cumplan con los requisitos establecidos y si a los seis meses no lo ha colocado todo debe otorgar el subsidio a las personas que están inscritas en el INURBE⁵ a la espera del subsidio que otorga el gobierno nacional.

Sin embargo, algunas cajas destinan parte de estos recursos a construir complejos de vivienda, que luego son vendidas a los beneficiarios del subsidio. El gobierno nacional ha tratado de que las cajas se limiten a entregar subsidios a la demanda sin hacer promoción de oferta pero ha habido muchas presiones para que se les permita continuar con la construcción, con el argumento de que los beneficiarios del subsidio muchas veces tiene que devolver este a la caja porque no encuentra oferta adecuada de vivienda de interés social. Actualmente se les autoriza a que destinen hasta 20% de los

⁵ El INURBE es Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y de la Reforma Urbana, entidad que administra los recursos del gobierno para el fomento de la vivienda social.

recursos del FOVIS a la construcción de vivienda y el 80% a los subsidios a la demanda. Los recursos destinados a la construcción deben ser devueltos al FOVIS a los 12 meses y, una vez devueltos, se deben destinar a subsidiar la demanda.

b. Cobertura de los subsidios de vivienda

El subsidio para la compra de vivienda se otorga solamente a la compra de vivienda de interés social, VIS⁶. El monto del subsidio otorgado depende del valor de la vivienda.

Se define como vivienda de interés social aquella cuyo valor es inferior a 135 salarios mínimos legales (sml). Dentro de esta hay 5 categorías:

- Tipo 1 cuyo valor es de hasta 30 sml
- Tipo 2 hasta 50 sml
- Tipo 3 hasta 70 sml
- Tipo 4 hasta 100 sml
- Tipo 5 hasta 135 sml

Para las viviendas de tipo 1 a 3 el subsidio es de 25 sml y para las viviendas de tipo 3 y 4 es de 20 sml.

Entre enero de 1999 y junio de 2000 las Cajas de Compensación Familiar otorgaron a sus beneficiarios 27.037 subsidios para vivienda, ampliando su cobertura de 17 a 27 departamentos. Como se observa en el cuadro 8, las cajas son, después del INURBE, las que más soluciones de vivienda de interés social están subsidiando en el país en este momento.

⁶ El salario mínimo actual es \$240.000, aproximadamente 120 dólares.

SUBSIDIOS DE VIVIENDA OTORGADOS POR LAS DIFERENTES ENTIDADES

Tipo de entidad	No. de soluciones de vivienda		
	1999	Ene-jun/2000	Total
Presupuesto Nacional (INURBE)	21,396	3,554	24,950
CPVM - VIS ^{en}	5,145	1,857	7,002
FNA (estimado)	11,626	7,940	19,566
Cajas de Comp. Familiar	20,373	6,664	27,037
Total	58,540	20,025	78,565
Cálculos DNP-UPRU			

Los datos suministrados por la Superintendencia de Subsidio Familiar se encuentran disponibles para 1999 y muestran varios puntos interesantes:

En primer lugar, los subsidios no se destinan solamente a la compra de vivienda nueva, pues 40.16% del número de subsidios entregados son destinados al mejoramiento de las viviendas y de su entorno, 1% a la construcción en sitio propio, 7.5% a la compra de vivienda usada y 51.2% a la compra de vivienda nueva (Cuadro 9).

CUADRO 9
CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR
RECURSOS DEDICADOS AL SUBSIDIO DE VIVIENDA - FOVIS 1998
NUMERO Y VALOR DE LOS SUBSIDIOS SOLICITADOS, ASIGNADOS Y ENTREGADOS
SEGÚN PLAN Y TIPO DE SOLUCION POR NIVEL DE INGRESO FAMILIAR

PLAN	INGRESOS FAMILIARES SMLM	SUBSIDIOS ENTREGADOS		DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL	
		Número	Valor	Número de subsidios	Valor de subsidios
1. CONSTRUCCION EN SITIO PROPIO	Hasta 2	181	486,808,623	58	58
	Más 2 a 4	130	346,776,719	42	42
	TOTAL	311	833,585,342	1.01	0.77
2. MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	Hasta 2	3,708	24,284,698,628	39	96
	Más 2 a 4	5,918	1,137,775,876	61	4
	TOTAL	9,626	25,422,474,504	31.37	23.62
3. DOTACION DE SERVICIOS	Hasta 2	29	110,168,206	85	88
	Más 2 a 4	5	14,652,933	15	12
	TOTAL	34	124,821,139	0.11	0.12
4. ADQUISICION DE VIVIENDA NUEVA	Hasta 2	5,852	23,304,339,996	37	38
	Más 2 a 4	9,877	38,475,030,218	63	62
	TOTAL	15,729	61,779,370,214	51.26	57.39
5. ADQUISICION VIVIENDA USADA	Hasta 2	1,129	5,238,348,290	49	51
	Más 2 a 4	1,160	4,993,270,748	51	49
	TOTAL	2,289	10,231,619,038	7.46	9.50
6. MEJORAMIENTO INTEGRAL DE VIVIENDA Y ENTORNO	Hasta 2	2,610	9,069,761,395	97	98
	Más 2 a 4	87	190,426,268	3	2
	TOTAL	2,697	9,260,187,663	8.79	8.60
TOTAL DE USOS DEL SUBSIDIO	Hasta 2	13,509	62,494,125,138	44	58
	Porcentaje	44.02	58.05		
	Más 2 a 4	17,177	45,157,932,762	56	42
	Porcentaje	55.98	41.95		
	TOTAL	30,686	107,652,057,901	100.00	100.00

FUENTE: Superintendencia del Subsidio Familiar

En segundo lugar, hay un porcentaje alto de devolución del subsidio por parte de los beneficiarios de este subsidio a las cajas. Según Asocajas, 33% de los subsidios que fueron entregados por las cajas de compensación a los usuarios fueron reintegrados a éstas. La explicación que dan las cajas de esto es que los usuarios no logran encontrar quien les otorgue el crédito para financiar el resto de la vivienda, razón por la cual tienen que devolver el subsidio. Esto se debe a los problemas actuales por los que está atravesando el sistema de financiación de la vivienda debido a los recientes fallos de la Corte Constitucional que en una primera instancia dejaron sin piso jurídico el sistema de financiación de vivienda existente desde 1974, denominado el sistema UPAC y luego, cuando el gobierno implementó otro sistema denominado UVR, la Corte Constitucional obligó al Banco de la República a fijar una tasa de interés por debajo de la del mercado para la financiación de vivienda, tasa de interés que no resulta rentable para el sistema financiero.

Actualmente se está tramitando una ley que autoriza a las cajas, en lo que resta de este año y en el año 2001, a que destinen hasta 30% de los recursos del FOVIS a dar crédito hipotecario a los beneficiarios. En consecuencia, esto va limitar considerablemente los recursos que destinan las cajas a entregar subsidios a la demanda para la compra de vivienda.

c. Focalización de los subsidios a la vivienda otorgados por la cajas

Del total de los subsidios de vivienda entregados por las cajas de compensación 44% se entregó a los hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos legales y 56% a los hogares con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos. Esta distribución muestra un sesgo del otorgamiento del subsidio de vivienda hacia los hogares de mayores ingresos, ya que 67% de los trabajadores afiliados a las cajas ganan menos de dos salarios mínimos y se les está entregando el 44% de estos subsidios (Cuadro 9).

5.1.3 Subsidios de Salud

Antes de 1993 los trabajadores asalariados del sector privado estaban afiliados al sistema de salud a través del Instituto de Seguros Sociales y los del sector público tenían, en su mayoría cobertura mediante servicios especiales de salud de las entidades donde trabajaban. Sin embargo, el sistema solamente cubría al trabajador, pero la familia de este estaba completamente desprotegida. Solamente se cubría a la esposa del trabajador mientras estaba en embarazo y al bebé en el período de lactancia. En vista de esto, las cajas de compensación empezaron a crear programas de salud para el cubrimiento de las familias de los trabajadores y crearon una extensa red de clínicas y hospitales e hicieron mucho énfasis en los programas de prevención como la vacunación. La red hospitalaria y de centros de salud del sistema de Cajas de Compensación llegó a ser la más grande del país después de la del ISS.

La ley 100 de 1993 reformó, como se mostró en el capítulo de salud, el sistema de seguridad social en salud e involucró a las cajas de compensación en dicho sistema.

De un lado, les permitió participar en el régimen contributivo y crear sus propias entidades promotoras de salud, EPS Artículo 181 de la ley 100 de 1993). De otro lado las obligó a destinar recursos para la financiación del régimen subsidiado.

El artículo 217 de la ley 100 de 1993 reglamenta la participación de las cajas de compensación en la financiación del régimen subsidiado. Las cajas con un cuociente menor o igual a 100 destinarán 5% de los recaudos a financiar el régimen subsidiado de salud y las que tengan un cuociente superior a 100 deben destinar 10% de los recaudos a dicho fin.

A las cajas se les permite administrar directamente el régimen, es decir, crear sus propias Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS, en las mismas condiciones de cualquier ARS o, de no querer hacerlo, deben traspasar los recursos al Fosyga.

A diferencia de los dos programas anteriores los recursos que las cajas destinan obligatoriamente al régimen subsidiado de salud están dirigidos a una población diferente a los afiliados de las cajas, pues dicho régimen no cubre a los trabajadores asalariados del sector formal, quienes están afiliados al régimen contributivo en salud. El régimen subsidiado está dirigido a las personas más pobres, generalmente de los niveles uno y dos del SISBEN, que trabajan en el sector informal o que no trabajan. Tanto las EPS como las ARS de las cajas de compensación son abiertas a todos los trabajadores, en el caso del régimen contributivo y a todas las personas, que cumplan con los requisitos establecidos, en caso del régimen subsidiado.

Además de la participación en el sistema de salud implementado por la ley 100 las cajas continúan prestando servicios de salud complementarios a los trabajadores beneficiarios como programas de vacunación y de nutrición, subsidio a los medicamentos, etc.

a. Cobertura de las cajas en el régimen subsidiado de salud

Durante 1998 las cajas de compensación destinaron \$68.000 millones al régimen subsidiado de salud y en 1999 esta cifra ascendió a \$75.500 millones.

Según la información suministrada por la Superintendencia de Salud, en 1998 había 1'577.259 personas afiliadas a las ARS de las cajas de compensación familiar. Existen 41 cajas de compensación que tienen ARS en 516 municipios del país.

b. Focalización de los subsidios de salud

Obviamente, en la medida en que el régimen subsidiado de salud administrado por las cajas de compensación se rige íntegramente por la reglamentación del ley 100 de 1993, debe tener el mismo grado de focalización que ha sido analizado en el capítulo sobre el régimen subsidiado de salud.

5.1.4 Educación

a. Funcionamiento del programa

De acuerdo con la ley 115 de 1994, las cajas de compensación están obligadas a destinar 10% de los recaudos después de descontado el subsidio monetario para subsidios a la educación formal. Con estos recursos algunas cajas han creado colegios propios, como es el caso de Cafam, Colsubsidio, etc. Las que no tienen colegios propios destinan estos recursos es otorgar becas a los hijos de los beneficiarios para que estos estudien en un colegio privado.

El cuadro 10 presenta los recursos destinados a educación y la cobertura de este programa por nivel de educación. Durante 1999 se cubrieron 76.000 estudiantes, de los cuales 17% estaban en preescolar, 24% en primaria, 43% en básica secundaria, es decir, entre sexto y noveno grado, 13% en media académica, 1.7% en media técnica y 1.4% en educación superior.

CUADRO 10 CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS DE EDUCACIÓN FORMAL 1999						
NÚMERO ESTUDIANTES POR TIPO DE EDUCACIÓN						
Preescolar	Básica Primaria	Básica Secund	Media Académica	Media Técnica	Superior	TOTAL
13,051	18,334	32,936	9,630	1,269	1,100	76,319
17.10	24.02	43.15	12.62	1.66	1.44	100.00
NÚMERO DE ESTUDIANTES POR RANGOS SALARIAL DEL HOGAR DEL AFILIADO						
Hasta 1	Más de 1 a 2	Más de 2 a 3	Más de 3 a 4	Mas de 4	Particulares	TOTAL
17,240	25,860	12,379	6,185	4,059	10,412	76,319
22.59	33.88	16.22	8.10	5.32	13.64	100.00
NÚMERO DE ESTUDIANTES POR TIPO DE USUARIO						
Beneficiarios	No Beneficiari	Particula res	Beneficiarios de Otras	TOTAL		
55,956	6,736	13,311	316	76,319		
73.32	8.83	17.44	0.41	100.00		
Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar						

b. Focalización del programa de educación

Los subsidios de educación están, en su mayoría, dirigidos a los trabajadores de menores ingresos. Es así como 23% de estos van a hijos de trabajadores que ganaban hasta un salario mínimo y 34% hacia los de aquellos trabajadores que ganan entre 1 y 2 salarios mínimos. Como se observa, 14% de los alumnos no son afiliados a las cajas de compensación y no se tiene información sobre el nivel salarial ni el estrato al que pertenecen (Cuadro 10).

5.1.5 Cuidado de niños menores de seis años

El Plan de desarrollo del actual gobierno "Cambio para Construir la Paz" había previsto que las cajas de compensación, en convenio con las alcaldías o con el ICBF, dedicaran unos recursos a la financiación de jardines infantiles para el cuidado de los niños de cero a seis años. La idea del programa era que las cajas financiaran el funcionamiento de unos "jardines sociales" de las mismas características de los CAIP del ICBF, pero que para garantizar que estuvieran dirigidos a los niños más pobres debían estar situados en los barrios de los estratos más pobres, lo que garantizaría la autofocalización. No se definió un modelo especial con el ánimo de que se creara un modelo muy flexible y adaptado a las diferentes condiciones de las regiones.

Para el año 2000 las cajas presupuestaron recursos por \$29 mil millones. En Bogotá se hizo un convenio entre las cajas de compensación de la ciudad y el gobierno distrital. Este entrega los locales en los cuales van a funcionar los jardines con la respectiva dotación y las cajas se comprometen a cubrir los gastos de funcionamiento del jardín. Cada uno de ellos debe atender a 200 niños.

Sin embargo, dado que la ley del Plan de Desarrollo fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional se quedó sin piso jurídico este programa y lo que las cajas hagan de aquí en adelante dependerá de su buena voluntad.

6. Otros subsidios de las Cajas

Además de los subsidios obligatorios que se han mirado, las cajas están autorizadas para realizar otros programas para sus afiliados entre los que se destacan los siguientes:

- **Recreación** que es un programa dirigido básicamente hacia la población afiliada, aunque también tienen acceso otros grupos poblacionales. Las cajas cuentan con una amplia infraestructura de hoteles y centros de recreación. A los hoteles van fundamentalmente los afiliados de mayores ingresos pues sus costos limitan el acceso de los afiliados más pobres. A los centros recreativos sí tienen acceso efectivo todos los afiliados, pues sus costos son bajos y tienen altos subsidios. En 1998 las cajas gastaron \$99.983 millones de pesos en los servicios de recreación.
- Existe además el programa de **mercadeo social** autorizado por la ley 21 de 1982. Mediante esta ley se autorizó a las cajas de compensación para que abrieran supermercados en sectores de clase media y baja. Este servicio es abierto a toda la comunidad. Según las cajas, el objetivo fundamental del mercadeo es el de regular los precios y subsidiar la canasta básica para los grupos más pobres. Sin embargo, esto tenía sentido en el país en los años setenta donde eran prácticamente inexistentes los grandes supermercados y, por ende, los mercados de las cajas tenían un papel importante como reguladores de precios dados los altos volúmenes de ventas. De otro lado, no es cierto que los supermercados de las cajas estén subsidiando la venta de bienes. En el seguimiento de los precios de una canasta básica de alimentos realizado para Bogotá por el periódico el Tiempo mensualmente se encontró que el precio de dicha canasta era algunas veces superior en los supermercados de las dos cajas de compensación de la ciudad al de los supermercados privados y, en promedio, el valor de la canasta era igual en los supermercados de las cajas y los otros. En estas condiciones no se entiende porque mientras los supermercados privados generan altas tasas de rentabilidad, los supermercados de muchas de las cajas de compensación del país estén generando pérdidas operacionales. Este es un tema que vale la pena ser estudiado en

detalle pues no tiene sentido que con impuesto a la nómina se esté financiando un servicio que no cumple una función social importante para los trabajadores en un país donde prácticamente no existe una red de protección social. En 1998 las cajas subsidiaron el programa de mercadeo en \$6.720 millones.

- De otro lado, las cajas destinan recursos a programas de **capacitación no formal**. Estos cursos son muy variados y a ellos tienen acceso todos los trabajadores afiliados y sus familias. Algunos de ellos son capacitación para el trabajo y, en buena medida, duplican los cursos que imparte el SENA. Además de los cursos de capacitación para el trabajo se imparten cursos de cocina, baile, confección de artesanías, etc, que están dirigidos a las familias de los trabajadores.
- Tienen, además, un servicio de **bibliotecas en algunos barrios populares y bibliotecas móviles**. En 1998 las cajas dedicaron \$60.689 millones a los programas de capacitación formal y bibliotecas.
- Las cajas también otorgan **crédito a industrias familiares**. Estos créditos tiene por objeto apoyar la creación y funcionamiento de pequeños negocios familiares que permitan mejorar los ingresos de las familias de los afiliados. En 1998 otorgaron créditos por \$7.375 millones.
- Finalmente, las cajas otorgan a su afiliados beneficiarios unos **subsidios en especie que consisten en medicamentos, alimentos, textos y útiles escolares y para capacitación y elementos de recreación**, entre otros. En 1998 las cajas dedicaron \$ a estos programas, lo que equivale al % de los aportes recaudados.

7. Conclusiones y recomendaciones

1. Como se ha explicado a lo largo de este aparte, los programas sociales de las Cajas de Compensación Familiar no son dirigidos a la población más pobre del país. Su población objetivo son los trabajadores asalariados del sector formal de la economía y sus familias y llegan a los asalariados de menores ingresos del sector formal con los subsidios monetarios de una forma eficiente; pero quedan por fuera los trabajadores del sector informal, que son los que tiene menores ingresos y los que son más golpeados en épocas de crisis de la economía.

Sin embargo, en las dos décadas anteriores, los gobiernos han ido involucrando paulatinamente a las cajas de compensación en algunos programas sociales abiertos a toda la población y más concretamente, dirigidos a la población más pobre. Este es el caso de los recursos que, a raíz de la ley 100 de 1993, las cajas de compensación tienen que destinar a la afiliación de personas pobres al régimen subsidiado de salud y, más recientemente, del programa de cuidado a los niños menores de seis años que son dirigidos a la población más pobre no afiliada a las Cajas de Compensación. Está, además, el programa de vivienda de interés social que, aunque teóricamente puede cubrir a la población no afiliada a las cajas.

Las cajas de compensación son un caso interesante en el cual los recursos de un impuesto parafiscal, que teóricamente deberían cubrir a la población específica que son los trabajadores de las empresas cotizantes y sus familias, se han ido abriendo a toda la población. Esto se explica porque las cajas recaudan una suma cuantiosa por concepto de impuesto a la nómina y los sucesivos gobiernos ven en estos recursos una posibilidad significativa de apalancar los recursos públicos dirigidos a programas sociales, sobre todo en épocas de estrechez fiscal.

2. El otro punto interesante que se deduce del análisis de las cajas de compensación es la gran dispersión de los programas que realizan. Su objetivo inicial era pagar el subsidio monetario a los trabajadores. Sin embargo, por decisión de sus administradores,

que son los empresarios que pagan el impuesto y sus trabajadores, se ha ido introduciendo un gran abanico de programas, diferentes a los impuestos por el gobierno, como son mercadeo, capacitación, recreación, programas complementarios de salud, crédito a empresas familiares, etc. Esta gran dispersión limita las posibilidades de eficiencia de las cajas y duplica innecesariamente programas que realizan otras entidades, como es el caso de la capacitación, que es realizada por el SENA, también con base en impuesto a la nómina. Obviamente, no es justificable que con un impuesto a la nómina que encarece el trabajo y, por ende limita las posibilidades de generación de empleo se esté presentando una duplicación de programas.

3. Algo muy cuestionable ahora son los subsidios a los programas de mercadeo que realizan las cajas. Además de que ya no cumplen con el objetivo inicial que era, según las cajas, el de "reguladores de precios", presenta grandes ineficiencias pues la mayoría de los supermercados de la cajas dejan pérdidas operacionales y según muestreos realizados, no es cierto que vendan más barato que otros supermercados.
4. En el país hay discusiones recurrentes sobre la destinación de 4% de los salarios como impuestos de nómina a propósitos diferentes a los subsidios monetarios a los trabajadores. El nivel de los impuestos a la nómina y otros cargos sobre la misma, como las cesantías, representa un incremento de algo más de 45% sobre los salarios básicos, habiendo crecido 28% a raíz de las reformas de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales) entre 1993 y 1996. Los programas de las Cajas de Compensación Familiar suplieron en el pasado necesidades de salud, educación y vivienda, los cuales han sido ya asumidos por gasto público como aseguramiento y subsidios a la demanda en los sectores respectivos.
5. A las cajas hay que reconocerles su capacidad organizacional y efectividad en las áreas en las cuales incursionan. Por esta razón se propone que la cajas participen como socios y empresarios de los prestadores de los programas sociales de la Red de

Protección Social, pero financiados con recursos de presupuesto nacional u otras fuentes, como ya ha ocurrido en salud.

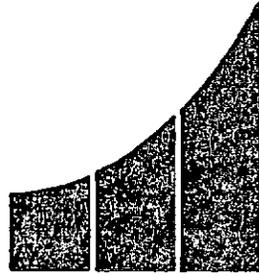
En conexión con la reforma del sistema de pensiones se ha vuelto a pensar en reorientar algunos de los puntos de la actual contribución para el subsidio familiar a financiar faltantes de financiación de las pensiones, como ocurre con la pensión mínima de reparto (Prima Media) y las garantías para las pensiones mínimas del subsistema de capitalización individual (ahorro individual). Las pensiones mínimas son relativamente altas y costosas en Colombia, ya que alcanzan cerca de la mitad del ingreso promedio de cotización (en los otros países de la región dicha proporción está dentro del orden de 25% a 35%), y hay reglas constitucionales que impiden reducirlas

Presumiblemente, ello implicaría suspender las obligaciones legales y los convenios que han orientado algunos de estos recursos a actividades como la vivienda y la educación. . Y posiblemente se preserven los subsidios monetarios , que absorben cerca de la mitad de los recursos de contribuciones. Esto último implicaría además reorganización del esquema del subsidio monetario, puesto que con ello se afectaría demasiado a algunas de las Cajas.

Medidas de esta naturaleza parecen inescapables tarde o temprano, ya que los niveles de impuestos de nómina son tan altos en Colombia, y para financiar prestaciones no convendría incrementarlos, particularmente como impuestos puros. Las Cajas han cumplido su ciclo de provisión de servicios sociales en áreas como salud y educación, a los cuales se han allegado otros recursos con financiación menos distorsionante, cuando ello no había ocurrido aún. Ello les permitió crear una infraestructura y un modelo de organización y gobernabilidad que ciertamente ha sido efectivo, y que bien puede ser empleados en el futuro para participar en programas sociales y hacer innovaciones

ANEXO 1
COLOMBIA: CAJAS DE COMPENSACIÓN CON ARS

NOMBRE LA CAJA QUE TIENE ARS	Total
CAJA DE COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - COLSUBSIDIO	122,259
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR ASFAMILIAS	154,462
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAUCA áCOMFACAUCA™	3,976
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR áCOMFENALCO ANTIOQUIA™	92,205
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAFAM	59,495
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMACOL áCOMFAMILIAR CAMACOL™	21,548
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA	489,412
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFAMAR BUENAVENTURA	1,677
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFAMILIAR DEL ATLÁNTICO	27,796
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFAMILIARES UNIDAS DEL VALLE áCOMFAUNION™	7,934
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO DEL VALLE DEL CAUCA áCOMFENALCO VALLE™	21,582
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMPENSAR	49,907
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ASEGURADORES	5,248
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ACOPI - SECCIONAL BARRANQUILLA	3,090
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA áCOMFAMA™	61,619
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANCABERMEJA CAFABA	1,917
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANQUILLA áCOMBARRANQUILLA™	28,367
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACA áCOMFABOY™	44,597
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BUGA	810
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS	20,711
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA áCOMFAMILIAR CARTAGENA™	34,095
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGO	1,116
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA áCOMFACOR™	42,431
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO ANDI COMFENALCO CARTEGENA	536
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO DEL TOLIMA - COMFENALCO	18,747
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO SECCIONAL DE SANTANDER	1,600
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA ISL	1,369
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA	1,950
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO áCOMFAMILIAR NARIÑO™	8,475
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA áCOMFAMILIAR RISARALDA™	10,680
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE	9,850
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAQUETÁ áCOMFACA™	449
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR áCOMFACESAR™	13,312
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA áCOMFAMILIAR™	26,955
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL MAGDALENA	4,129
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER áCOMFANORTE™	33,634
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ORIENTE COLOMBIANO áCOMFAORIENTE™	19,898
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA áCAFASUR™	389
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA áCOMFAMILIAR ANDI™	48,726
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR FENALCO áCOMFENALCO QUINDIO™	9,481
CAJA SANTANDEREANA DE SUBSIDIO FAMILIAR áCAJASAN™	19,547
Fuente: Ministerio de Salud	1,525,981



FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

FEDESARROLLO es una entidad colombiana, sin ánimo de lucro, dedicada a promover el adelanto científico y cultural y la educación superior, orientándolos hacia el desarrollo económico y social del país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, adelantará directamente o con la colaboración de universidades y centros académicos, proyectos de investigación sobre problemas de interés nacional.

Entre los temas de investigación que han sido considerados de alta prioridad están la planeación económica y social, el diseño de una política industrial para Colombia, las implicaciones del crecimiento demográfico, el proceso de integración latinoamericana, el desarrollo urbano y la formulación de una política petrolera para el país.

FEDESARROLLO se propone además crear una conciencia dentro de la comunidad acerca de la necesidad de apoyar a las Universidades colombianas con el fin de elevar su nivel académico y permitirles desempeñar el papel que les corresponde en la modernización de nuestra sociedad.