

# **LA EVOLUCIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES Y LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMO ALIADAS ESTRATÉGICAS PARA LOGRAR MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA EN LA POBLACIÓN MENOS FAVORECIDA**

## **Resumen**

En el siguiente artículo se busca realizar un acercamiento y contextualización sobre las asignaciones familiares, sus inicios, la evolución histórica y cómo al llegar a Colombia se materializan en las que hoy conocemos como Cajas de Compensación Familiar, donde desde sus inicios estas Corporaciones han tenido cambios normativos de gran relevancia con la finalidad de enfrentar los diferentes momentos políticos y económicos que ha sufrido nuestro País, modelo de compensación el cual cuenta con seguidores y detractores por el manejo de los recursos públicos, donde se ha intentado hasta el recorte de su presupuesto actual del 4% (parafiscales), Corporaciones duramente criticadas por su eficiencia y real impacto social; perdiendo de vista que son empresas privadas aún no permeadas por la politiquería ni la corrupción, donde es claro por los resultados que estas Corporaciones como operadoras del sistema de compensación no han perdido el norte de propender por el bienestar de los trabajadores más vulnerables en busca de la equidad y mejorar la calidad de vida de los mismos

Las Cajas de Compensación Familiar en el panorama actual son entidades aliadas en una nueva política social de equidad donde el gobierno se apoya para la implementación de programas sociales de gran impacto, es entonces que se debe plantear no un recorte en sus recursos, por el contrario deben tener más apalancamiento financiero para los nuevos retos que se les imponen, adicionalmente se hace necesario el redireccionamiento del sistema de compensación donde el órgano legislativo no desvíe los recursos para grupos poblacionales no aportantes dentro del mismo sistema y de esta forma cumplir con las finalidades que desde sus inicios se buscan con las asignaciones familiares.

**Palabras Claves:** Compensación, Subsidio, empresas, recursos, calidad de vida, normas, organización, perspectivas, asignaciones.

## **Abstract**

The following article seeks to make an approach and contextualization of family allowances in Colombia. The beginning, the historical evolution and how they became what we all know nowadays as Family Compensation Funds. Since its inception these corporations have had highly relevant regulatory changes in order to address the different political and economic times our country has suffered. This compensation model has had supporters and detractors due to the management of public resources. Critics have tried to cut its current budget, which is 4% (parafiscal taxes). These corporations are heavily criticized for its efficiency and real social impact; losing sight that these are private companies not yet permeated by politicking and corruption, where it is clear from the results that these corporations as operators of the compensation system have not lost the objective, which is to seek the welfare of most vulnerable workers, so that there is equity and thus improve the quality of life for them.

The Family Compensation Funds in the current scenario are allied entities in a new social equity policy in which the government supports itself, for the implementation of social programs of great impact, because if this, it shouldn't pose cuts in its resources, on the other hand they should have more leverage for the new challenges that are imposed, in addition, the re-routing of the compensation system where the legislature does not divert resources to population groups who are not contributors within the system, and thus fulfill the purpose, which since its inception seeks family allowances.

**Keywords:** Compensation, Subsidy, businesses, resources, quality of life, standards, organization, perspectives, allowance.

## **LAS ASIGNACIONES FAMILIARES EMERGENTES DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU CONTEXTO HISTÓRICO**

Antes de abordar el tema de la asignaciones familiares se debe tener en cuenta que estas no se pueden desligar del tema seguridad social, siendo esta última en su

significado amplio como el equivalente al término "Welfare" o que es lo mismo a bienestar pero muchas veces se traduce es en previsión, dentro de un sentido más dinámico como bien lo sintetizó Friendbender(1961 pág 4), donde definió la seguridad social como *"sistema organizado de servicios e instituciones sociales, destinado a ayudar a los individuos y grupos para alcanzar niveles de vida y de salud satisfactorios, así como relaciones personales y sociales que les permitan desarrollar plenamente sus capacidades y promover su bienestar en armonía a las necesidades de las familias de la comunidad"*

En un contexto mucho más cercano y exactamente en latinoamérica nos encontramos con la definición que brindará Podetti (1982 pág 180) sobre la seguridad social en el cual la asocia a un *"conjunto de medios técnicos, regulado por normas jurídicas con fundamento en la solidaridad y en la responsabilidad personal y social, tendiente a liberar al hombre de la opresión y la miseria, mediante el otorgamiento de prestaciones, cada vez que configuren contingencias sociales que afecten desfavorablemente el nivel de vida de las personas protegidas, sus familias y quienes están a cargo"* Podetti( 1982). Como se había mencionado con anterioridad el tema de asignaciones familiares no podría desligarse de la seguridad social, que es donde de alguna u otra forma emergen las mismas, donde posteriormente en el contexto colombiano y a nivel latinoamericano las asignaciones familiares van a tomar la forma de sistema de compensación donde surge el subsidio familiar mediante las Cajas de Compensación, esto como prestación de la seguridad social, tema que ha sido refrendado en el contexto internacional conforme a lo prevenido por la Organización Internacional del Trabajo OIT (Convenio 102 o de norma mínima) por el código iberoamericano de seguridad social, incorporado a la legislación nacional por la ley 516 de 1999).

En el tema histórico de las asignaciones familiares, nos encontramos que estas son consecuencia de la evolución económica, especialmente industrial que se experimentan en los dos últimos siglos, las familias comenzaron a ser arrancadas de los lugares en que tradicionalmente habían vivido y evolucionan hacia nuevos medios de acción que sacuden la sociedad y ponen de manifiesto la falta de seguridad económica. La ayuda de la familia surge como una necesidad tendiente a restaurar el equilibrio y estabilidad sociales, a fin de que pueda seguir cumpliendo

sus tareas esenciales, y evite así un serio daño no solo a sus miembros, sino también a la sociedad de la cual es célula fundamental.

El proceso de concentración industrial contribuye poderosamente a la migración de los pobladores rurales, que llegan a las urbes para aportar la mano de obra demandada, bajo los espejismos de salario y las ilusiones de un mejor modus-vivendi. De esta manera forman los contingentes de la nueva clase asalariada que ignoran que su trabajo entra a constituir una nueva referencia mercantil sujeta a las oscilaciones de la ley de la oferta y demanda, como producto de los principios del liberalismo clásico en boga.

La búsqueda de un salario justo surge como meta de las diferentes y nuevas corrientes del pensamiento y a los principios de igualdad se aúna la del salario para la misma actividad (a trabajo igual, salario igual) que, a la postre no da los resultados esperados. Las disparidades en las condiciones de vida de los asalariados pertenecientes a una misma categoría laboral, es aspecto importante puesto de manifiesto por la ausencia o presencia de las cargas familiares, o mejor del sostenimiento de prole numerosa, que conlleva al disfrute integral o fragmentado de la remuneración. La planificación familiar y el control de la natalidad por ese entonces, no tenían las proyecciones actuales, sin que sea este el momento oportuno para ensayar su apología o censura.

En remedio a la situación anterior, aparece la idea del salario familiar como complemento indispensable y nivelador de las cargas familiares, a la par que significa el desarrollo de una política de protección al núcleo primario de la sociedad. Las innovaciones cuentan con el sólido respaldo de la doctrina social católica, entre otras, el Papa León XIII hace de toda su autoridad espiritual para señalar los principios doctrinales en su inmortal Encíclica Rerum Novarum, como así lo señala Pablo Franky (2011 pag 43). En ese mismo recuento histórico es necesario manifestar que dentro los primeros antecedentes del sistema encontramos la circular del Ministerio de Marina de Francia, de 1860 donde se dispone para los Marineros con más de 5 años de antigüedad, el pago de una asignación del 0.10 francos por día y por hijo.

En el año de 1916 las asignaciones familiares son dispuestas en el establecimiento Regis Joya de Grenoble, por incorporación que se hace con el sindicato obrero y

como consecuencia de una revisión de las primas de vida cara y cuyo ejemplo es seguido por establecimientos similares de dicha región; es así como establecen acuerdos bilaterales entre empresa y trabajadores, el régimen de asignaciones comienza a transformarse adquiriendo la modalidad de obligatoriedad al ser objeto de regulaciones colectivas de trabajo. El “Régimen de asignaciones parte de una simple diferenciación de las primas de vida cara, que rápidamente constituyen un sistema especial distinto confiriendo un concepto nuevo al problema general de la remuneración del trabajo” Ritchemod (1920 pág 5-6).

Es así que instituidas las asignaciones familiares como mecanismos de compensación para el beneficio de los trabajadores, la Caja de asignaciones nace como una Asociación Mutual de Industriales contra el riesgo de la desigualdad de cargas familiares de sus respectivos trabajadores, para la cual paga una asignación por hijo con base en fondos que aportan los empleadores afiliados voluntariamente. La distribución de los subsidios se hace bajo los principios de simple distribución proporcional de número de hijos de los trabajadores. Estas orientaciones son idénticas en los desarrollos inmediatos del sistema que acoge como modelo la compensación sectorial hecha por Caja propia. La Caja de Compensación de Romane pago en sus primeros tiempos las asignaciones mensuales siguientes:

- Por un hijo            7.50 Francos
- Por dos Hijos        18 Francos
- Por tres hijos        31.50 Francos
- Por cuatro hijos     48 Francos

A partir del quinto hijo una adición de quince Francos por cada uno de ellos. Igualmente se reconoció un prima mensual de 12.50 Francos cuando la esposa no era trabajadora. Hochard, Jacques (1961 pág 4).

En el recorrido histórico de las asignaciones familiares, la primera Caja de asignaciones familiares nace en medio del desarrollo y la evolución encaminada a una seguridad social y a mejorar las cargas familiares de los trabajadores y sus familias, las mismas que más tarde adoptaría el nombre de Cajas de Compensación, como así se evidenció en el congreso de Natalidad de Nancy de 1919 donde se aprobó una proposición en el sentido de que “Que se creen Cajas de Compensación profesionales de Francia, a fin de repartir asignaciones por cargas familiares.

En el año de 1919 fueron constituidas cuatro cajas y al año siguiente las seis que existían en funcionamiento ya cubrían 50.000 trabajadores a quienes se pagan una cantidad aproximada de cuatro millones de Francos; Los beneficios o asignaciones familiares se dividían en las mismas asignaciones y en programa sociales: a) Asignación prenatal b) Asignación por nacimiento c) asignación de lactancia d) Asignación a madre en el hogar y los programas sociales: a) Obras de protección a la infancia b) Escuelas de Hogar c.) Servicio de enfermeras visitadoras d.) Casas sociales e.) Colonias vacacionales f.) revistas de la familia.

En el estudio histórico de las asignaciones familiares se reconoce que efectivamente es una rama de la seguridad social, de cuyas notas participan, junto con las restantes entre las cuales las más generalizadas corresponden a las previstas para prevenir los riesgos de enfermedad común, maternidad, enfermedades profesionales, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, desempleo, invalidez, vejez y muerte, al adentrarnos en el campo de aplicación de las asignaciones familiares este está ampliamente vinculado que se ha propuesto desarrollar el respectivo estado.(año IX pág. 1210).

## **LAS ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL MARCO DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN COLOMBIANO**

Para realizar un zoom e ir de lo macro a lo particular, es decir desde el inicio de las asignaciones familiares y su contexto histórico e inicios hasta llegar a nuestras raíces, a Colombia donde desde sus inicios no ingresa la acepción de asignaciones familiares como tal, sino que se adentran en un sentido evolucionado como sistema de compensación el cual es parte fundamental de la Seguridad Social.

El primer antecedente legislativo que encontramos hace parte de la ley 90 de 1946 que dispuso el régimen de los seguros sociales obligatorios y creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, como órgano gestor de los mismos, donde el subsidio familiar fue considerado como modalidad de seguro facultativo, que podía organizarse para atender a los subsidios familiares que algunos patronos decidan asumir en beneficio de los asegurados obligatorios que se lleguen a establecer por

ley oficial o en las convenciones colectivas de trabajo, adicionalmente es conveniente anotar que la unión de trabajadores de Colombia (UTC) en su V congreso nacional unificado en la ciudad de medellín durante los días 26 de febrero al 1 de marzo de 1954 estudió el tema del subsidio familiar como un derecho de justicia, el mismo pronunciamiento instan a los trabajadores para que se incluyan en su pliego de peticiones el establecimiento del subsidio familiar y las cajas de compensación que debieran comenzar por el sector público, para lo cual eleva petición al gobierno nacional, adicionan con el establecimiento de una unidad administrativa de carácter permanente encargada de verificar los estudios correspondientes; el subsidio familiar según sus primeros antecedentes, unas veces fue establecido como forma de remuneración complementaria y otras como prestación social extralegal pactada en las convenciones colectivas negociadas entre las empresas de mayor capacidad, entre las cuales se encuentra el ferrocarril de antioquia y el sindicato de trabajadores del ferrocarril de antioquia que en el año 1945 verificaron un acuerdo para el pago de un subsidio de tres pesos por hijo menor de 15 años.

El mismo año, es decir en 1954, exactamente el 30 de Junio, las conclusiones del congreso de la ANDI, dieron lugar al nacimiento de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (CONFAMA), cuyo reconocimiento de la personería jurídica se produjo meses más tarde por parte del Ministerio de Justicia, mediante resolución 4706 del 13 de Noviembre, Confama se constituyó como una persona jurídica de derecho privada organizada según nuestra legislación civil dentro de la Categoría de Corporación por tener una finalidad social y está excluido el ánimo de lucro. Igualmente, como tal pertenecían a ellas las empresas que voluntariamente desearan afiliarse. La dirección y administración, obviamente, fue prevista dentro de tales lineamientos. Estas dos notas distintivas: Carácter empresarial y entidades sin ánimo de lucro, vinieron a ejercer influencia en los años posteriores.

Un total de 45 empresas fueron las constituyentes de Confama y durante el primer año se agruparon 6.829 padres de familia que tenían 23.069 hijos beneficiarios entre los cuales se distribuyó en el primer año la suma de \$ 2.500.000 subsidios, esto conforme lo reportan los archivos históricos de la misma caja de compensación familiar. Confama (1975).

Este modelo se siguió en las demás Cajas que posteriormente se crearon en el país, según el Decreto 118 de 1957 por el cual se dio origen al Subsidio Familiar en Colombia, ratificado un poco más tarde por el Decreto 1521 del mismo año que fijó los requisitos legales para fundar las Cajas de Compensación Familiar en todo el país. En esta primigenia normatividad estarían obligados a cubrir dicho subsidio todos los patronos y establecimientos públicos descentralizados con capital no inferior a cien mil pesos o aquellos que ocuparan como mínimo a veinte trabajadores permanentes. Es así que se comienzan los primeros desarrollos normativos para la instauración del sistema de compensación Colombiano, junto con la normatividad que a continuación se cita que dan el inicio al auge a unas verdaderas políticas de asignaciones familiares en nuestro País:

<b>Norma</b>	<b>Contribución</b>
Decreto 1521 de 1957	Amplía la reglamentación del Decreto ley 118 de 1957 donde se precisa las características de las cajas y se delimita los afiliados y beneficios
Decreto 249 de 1957	Dispone forma de pagos de los empleadores, inversión de las cajas el 5% en administración
Decreto 174 de 1858	reforma el artículo 19 del decreto 118 de 1957 sobre la inembargabilidad del subsidio.
Decreto 3151 de 1962	Obligación de aceptar como afiliado en las cajas a todo empleador obligado por ley a pagar el subsidio familiar, autorización a las cajas para invertir en obras de beneficio social

En especial el Decreto 3151 de 1962 en su artículo primero dictó que cincuenta debía ser el número de empleadores y dos mil el número de trabajadores con derecho al Subsidio Familiar. Hasta ese momento las Cajas de Compensación en Colombia cumplían con el simple papel de repartidoras del Subsidio Familiar, pero este Decreto también dispuso emplear los recursos de administración y remanentes semestrales en obras o servicios sociales en beneficio de la familia. A escasos seis años de creada la primera Caja de Compensación Familiar en Colombia, era tal el impacto de ésta y de otras posteriormente creadas en el país que la Asociación de

Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS) en el año de 1960 fortaleció su propósito de asesorar a éstas en el cumplimiento de sus metas como administradoras del Subsidio y ejecutoras de las prestaciones sociales otorgadas por la ley en beneficio del núcleo familiar de los trabajadores de las empresas afiliadas.

La Ley 69 de 1966 estipula que la afiliación de carácter nacional pasaría a las localidades. Este criterio sería después ratificado por la Ley 56 de 1973 que estableció la afiliación por regiones, según los límites de las correspondientes divisiones político territoriales. Asocajas ( 1977).

El favorable balance económico de Colombia en el decenio de los años sesenta había favorecido la consolidación de las Cajas de Compensación Familiar. Pese al déficit externo y fiscal del Estado y a la resistencia al aumento de los tributos por parte de los gremios empresariales y la Federación Nacional de Cafeteros –además de las devaluaciones acompañadas de restricciones al crédito privado y al gasto fiscal–, las recesiones de los años de 1963, 1965 y 1967 habían sido atenuantes. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) se había mantenido por encima del 3.0% anual y el de la industria por encima del 3.5%.

En general, el decenio de los años sesenta había mostrado un promedio de crecimiento positivo. El país había asistido a una situación restrictiva en su capacidad de importar, pero a su vez había expandido la producción local de bienes intermedios y de capital, e impulsado otros sectores menos dependientes de las importaciones como la construcción y los servicios (Kalmanovitz, 2003).

## **CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN Y EL AUGE DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR EN COLOMBIA**

Cuando nos adentramos a la década de los 80, nos encontramos con que el sistema de compensación colombiano el cual tomó un auge importante y de mucha relevancia, ya que se identificaba como un medio para acceder a una protección en busca de la llamada seguridad social, sistema el cual había estado apalancado por los gobiernos que precedieron encontrando la mejor forma de ser viable el mismo.

En esta misma década se genera la ley que da forma al sistema, donde consideramos que es la norma jurídica que le da vida a las mismas asignaciones

familiares, esta es la ley 21 de 1982, como antecedentes inmediatos durante el periodo de su gestación existieron hechos de relevancia que sirvieron de fundamento a la proyección de la reforma legislativa en materia de subsidio familiar, entre los cuales se puede destacar: a) tendencia hacia el crecimiento de las funciones de vigilancia y control sobre las cajas (decreto 62 de 1976, ley 28 de 1974 y decreto 3134 de 1968), b) situación conflictiva en el pago de la prestación concerniente al sector primario (el subsidio familiar con cargo a los empleadores del sector agropecuario fue impuesto desde el año 1957 por medio del decreto 118, es así mismo bajo la legislación de emergencia del año de 1974 el gobierno dictó el decreto 2353 donde dispone el pago del subsidio familiar para el sector primario) c) subsidio monetario vs el subsidio en servicios (decreto 3151 de 1962 para el establecimiento de programas sociales donde posteriormente fue ampliada sucesivamente mediante la ley 56 de 1973 los cuales fueron en el campo de la salud, mercadeo, educación, colonias vacacionales y recreativas d) tendencia a la independencia de las cajas de las asociaciones de empleadores (generalmente los estatutos de las cajas que tuvieron carácter gremial o auspicio por parte de las asociaciones de empleadores, previeron como condición de ingreso a la respectiva entidad en el que el empleador fuera afiliado o perteneciera al gremio; es entonces que los empleadores ajenos a las asociaciones fueron los primeros en reaccionar a estas reformas organizativas donde no tenían posibilidad de acceso o se hallaban en desventaja en los derechos corporativos), por último como antecedente más próximo y principal nos encontramos con el auge de las cajas de compensación familiar, Pablo Vásquez ( 2001 pág 219).

Es así que en el año de 1982 La Ley 21 de ese año señaló las funciones genéricas de estas Corporaciones, las cuales son: recaudar, distribuir y pagar los aportes de los empleadores; organizar y administrar las obras y programas sociales; ejecutar otras actividades de seguridad social; adicionalmente en adelante como punto relevante de la referida ley no se tendría en cuenta como requisito indispensable monto alguno por parte de la empresa para pagar el Subsidio Familiar, y ordenó que el número de trabajadores se redujera de diez a uno. De manera que con un solo trabajador nacía la obligación del pago del Subsidio Familiar. Esta Ley también dispuso que los empleadores de las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta, entre otras, que ocupan uno o más trabajadores,

cualquiera que fuese su capital, pagarían una suma equivalente al 6%, del monto de sus respectivas nóminas, distribuidos así: 4 % para el Subsidio Familiar y 2% para el SENA. Esta Ley también trazó nuevos lineamientos en cuanto al tope máximo de remuneración para el reconocimiento del Subsidio Familiar de un trabajador: el equivalente a cuatro veces el valor del salario mínimo legal.

La Ley también definió que este Subsidio Familiar mantendría una asignación uniforme (igual por hijo para todas las personas afiliadas), se caracterizaría por la prescripción (tres años contados desde que la obligación se ha hecho exigible), la inembargabilidad, ingravabilidad (exento de gravamen fiscal) y unicidad, que en este último caso significaba que si el padre y la madre trabajan y ambos se encontraban afiliados a este derecho, los dos podrían cobrar simultáneamente el Subsidio Familiar por los mismos hijos si sus remuneraciones sumadas no excedían los cuatro salarios mínimos legales vigentes. Esta Ley de igual forma ratificó en pleno el fin y razón social de las Cajas de Compensación Familiar del país no sólo como administradoras y redistribuidoras del Subsidio Familiar sino como prestadoras de un servicio para los trabajadores afiliados en las áreas de la salud, la gestión cultural, la comercialización de productos subsidiados, la educación y la recreación.

Aunque algunas Cajas en el país mantuvieron el número de empresas aportadoras del Subsidio Familiar, en otras disminuyó el número de beneficiarios y el número de sus hijos beneficiados. Esto se explica si se tiene en cuenta el efecto del desequilibrio económico en el mundo y sus repercusiones en América Latina.

En 1988, mediante la Ley 71, se establece la posibilidad de que los pensionados, de forma voluntaria, se afilien a las Cajas aportando el 2% de su mesada, sin la posibilidad de recibir subsidio monetario. Adicionalmente mediante Decreto 341 de 1988, se reglamenta la institucionalidad estructural y funcional de las Cajas.

En 1990 mediante las disposiciones contenidas en el artículo 67 de la Ley 49, se hace uso de los recursos de las Cajas en favor de población no afiliada cuando establece que del fondo para subsidio familiar de vivienda, una vez cubiertos los subsidios solicitados por sus afiliados se ofrecerán a los no afiliados a las Cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos

mensuales.

Ley 100, de nuevo hacen uso de los recursos con destino a no afiliados, en cuanto se considera que habiendo asumido las EPS toda la cobertura de salud no se justifica que las Cajas destinen una parte del dinero a subsidiar acciones de salud para los afiliados y en vez de dirigir los recursos que quedarían libres para reforzar otros programas del Subsidio Familiar se toma una parte y se convierte en impuesto general para financiar el Régimen Subsidiado. Esto se dispone en el artículo 217 de dicha Ley que establece: Las Cajas de Compensación Familiar destinarán el 5% de los recaudos del subsidio familiar que administran, para financiar el régimen de subsidios en Salud, salvo aquellas Cajas que obtengan un conciente superior al 100% del recaudo del subsidio familiar del respectivo año, las cuales tendrán que destinar un 10%. Y les faculta para administrar directamente, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto, los recursos del régimen subsidiado. Las Cajas de Compensación Familiar que no cumplan los requisitos definidos en la reglamentación, deberán girar los recursos del subsidio a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía. Es así como, en este período se les aumenta su ámbito de acción y se transforma parte de un aporte parafiscal en contribución fiscal general. Castellanos Ramirez (2011 pág 46).

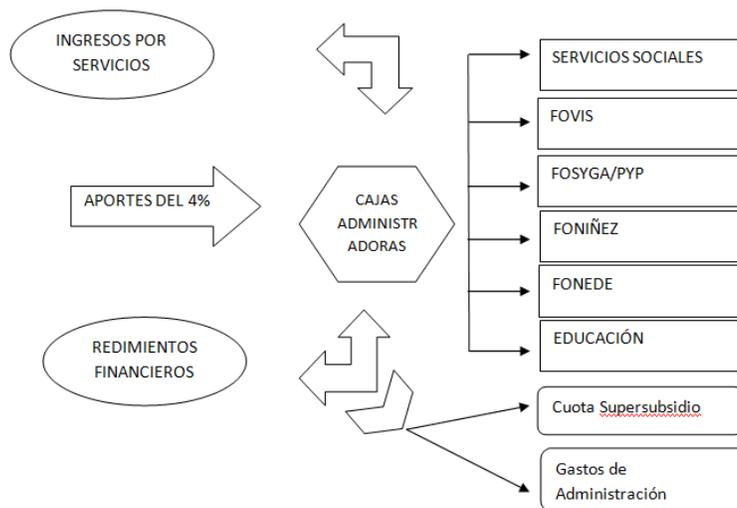
Finalmente se incluye dentro del régimen legal de las cajas de compensación la ley 789 de 2002 en el cual se amplían las funciones señaladas en el marco de la ley 21 de 1982:

- Ejecutar actividades relacionadas con la seguridad social y con sus servicios, ya sea directamente o mediante alianzas estratégicas.
- “Invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones” de conformidad con las normas de esas materias.
- Participar, asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas, compañías de financiamiento comercial y organizaciones no gubernamentales, cuya actividad principal sea la operación de microcrédito.
- Asociarse, invertir o constituir personas jurídicas para desarrollar cualquier actividad que desarrolle su objeto social.
- Administrar a través de los programas correspondientes el subsidio en dinero y las obras y programas sociales.
- Desarrollar sistemas de información de sus beneficiarios y bases de datos históricas de registro de los trabajadores beneficiarios.

- Administrar el programa de microcrédito para la microempresa y para la pequeña y mediana empresa, con cargo a los recursos previstos en la ley y en los términos y condiciones establecidos. Para todas sus funciones, las cajas quedaron facultadas para asociarse entre sí o con terceros, así como para vincular como accionistas a los trabajadores afiliados al sistema.

Es importante reconocer el financiamiento del sistema y de donde provienen los recursos del mismo para la prestación de servicios y múltiples funciones sociales que cumple, los aportes parafiscales constituyen la causa principal de ingresos para las cajas de compensación familiar, no obstante estas han avanzado en la diversificación de las fuentes de financiación, entre las cuales destaca por ejemplo la importancia que tiene en este campo el rublo del mercadeo y la salud. En general podemos afirmar que el sistema se nutre principalmente de los siguientes ingresos:

- Aportes de los empleadores y los afiliados voluntarios
- Tarifas por servicios sociales
- Rendimientos de capital y financieros
- Actividades contractuales
- Otros



Flujo General de los recursos en el sistema de compensación familiar

La parafiscalidad constituye una forma de financiar actividades de interés general, a partir de exacciones obligatorias que impone el estado a sus administrados; en nuestro ordenamiento constitucional, tanto los recursos fiscales como los recursos parafiscales ostentan la condición de recursos públicos. El aporte de la institucionalidad colombiana en materia de parafiscalidad es de especial importancia, pues precisamente la aplicación en recursos del sector café la que dio origen a este modelo de financiación; en efecto, el surgimiento de una cuota pagada por los productores de café sobre los producidos, cuyo importe se debía destinar al fortalecimiento del sector caficultor, género el modelo parafiscal, con características propias, entre estas: a) Ser de carácter obligatorio; b) Originarse y destinarse para sector económico; c) Atender finalidades de interés colectivo; d) No ingresar al tesoro público; e) Aplicar en su administración un modelo de gestión privada.

La Corte Constitucional ha indicado, por su parte, las características jurídicas de la parafiscalidad, precisamente al referirse a la operación del Fondo Nacional del Café, señalando dentro de ellas las que se refieren a la obligatoriedad de la exacción, la particularidad del sujeto gravado (afecta a un sector económico), la particularidad y especificidad de los beneficiarios del aporte (se reinvierte en el sector que aporta) y la no individualización de los beneficios (en tanto benefician al sector y no a sujetos particulares).

En el ciclo de los beneficios por asignaciones familiares, si el empleador no pagaba el aporte, obviamente no había reconocimientos de subsidios ni obligaciones a cargo de las Cajas, que actuaban como meras administradoras; Se plantaban entonces un carácter "laboral" de dichos aportes, en la medida que en su finalidad estaba afectada por un pago de origen tal, tanto en el sector privado como en el público y considerando que en Colombia el sector público está obligado a la afiliación al sistema de subsidio familiar desde la década del sesenta del siglo pasado.

Esta tendencia de clara explicación a partir del garantismo humanista que informa la Constitución Política de 1991 en Colombia implica por ejemplo que mediante decisiones judiciales se ordene el pago del subsidio a favor de hijos menores, no obstante no haber sido cancelados los aportes por el empleador correspondiente.

por su parte, la ley 789 de 2002 constituye el hito normativo por el cual se dio expreso reconocimiento al carácter parafiscal de los aludidos aportes.

## **CUESTIONAMIENTOS SOBRE EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN**

Desde que se comenzó el sistema de compensación en nuestro País, este ha tenido mucho detractores políticos, que no están de acuerdo con el uso que se le han dan a los recursos Parafiscales por parte de las Corporaciones privadas, como son la naturaleza jurídica de las Cajas de Compensación, es entonces que en un compilado de la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social (CODESS) en el 2008 ejecutó un estudio sobre el impacto que tendría en las cajas de compensación familiar la reducción o eliminación del aporte obligatorio con el que financian en buena medida su operación.

Dentro de la principales conclusiones del mismo se citan las siguientes:

### **INEFICIENCIA:**

- a) De tomarse la decisión de disminuir un solo punto porcentual el aporte al SSF, manteniendo los gastos realizados con este aporte tal y como se otorgan actualmente, los resultados de las CCF de todas las zonas, incluyendo la de Bogotá, darán pérdidas y no utilidades.
- b) Para obtener utilidades y no pérdidas al disminuir en uno o varios puntos porcentuales el aporte al SSF e incluso desmontarlo sin dejar de otorgar los servicios que actualmente se brindan con este aporte, las CCF tendrían que aumentar de manera significativa los ingresos que le siguen en importancia al percibido por el aporte al SSF.
- c) De desmontar totalmente el SSF, es decir quitar el aporte del 4% y no otorgar los servicios que se dan con este aporte, la mayoría de las CCF serán autosostenibles, siempre y cuando se mantuviera o incrementara el número de personas que demanden los bienes y servicios que proveen.
- d) De tomarse la decisión de desmontar totalmente el sistema del subsidio familiar, los ingresos y egresos más importantes sido casi iguales a los descritos en la sección VIII.1.2.2, al analizar el mismo escenario pero para el periodo 2000-2007:
- e) Sería útil realizar un análisis dentro de las zonas para ver qué cajas de compensación son las más débiles financieramente hablando y así considerar la posibilidad de alianzas o fusiones entre cajas de la misma zona o seguir fomentando alianzas estratégicas entre cajas o con otro tipo de entidades, permitiendo tanto integración vertical como horizontal.

## INEQUIDAD

Este argumento se sustenta tradicionalmente en dos reflexiones. La primera tiene que ver con la asignación de recursos públicos para subsidios, en el caso provenientes de contribuciones parafiscales, a la financiación de familias que cuentan con ingresos de hasta 6 salarios mínimos legales mensuales. En un país como Colombia en el cual se registran cifras importantes de pobreza, la distribución de aquellos recursos a hogares no pobres se constituye en un mecanismo equitativo, que no cumple con los propósitos de focalización que las políticas sociales demandan y que termina siendo regresivo. De hecho, luego del sistema pensional, el sistema de compensación familiar es aquel de la seguridad social en el que en mayor medida se emplean recursos para subsidiar poblaciones de medianos y altos ingresos. Recursos públicos que deberían emplearse en la atención prioritaria de acciones sociales para combatir la pobreza terminan incrementando ingresos de hogares no pobres.

De otro lado se argumenta que las Cajas de Compensación Familiar por sus asimetrías prestan diferentes servicios en los departamentos del país, así como carece de suficiente capacidad para homologar el acceso a beneficios entre ciudades y municipios del mismo departamento, para no hablar de la distancia que existen entre los servicios de que disfrutaban los trabajadores rurales, diversidad de atenciones que promueve la inequidad regional y es inadmisibles en cuanto respecta al cubrimiento de una prestación de la seguridad social, que por esencia debe ser homogénea, se habla entonces de esa inequidad del sistema, tanto por la inadecuada focalización de los subsidios, como por la disparidad en los servicios ofrecidos por las cajas de compensación familiar. Cortés González (2011 pág 486).

## FINANCIACIÓN DE LA COMPENSACION FAMILIAR COMO CAUSA DE DESEMPLEO E INFORMALIDAD LABORAL

En la última década ha hecho carrera la discusión sobre el impacto que la financiación por la vía de las contribuciones parafiscales del sistema genera en materia de desempleo e informalidad. Se trata de la crítica más acentuada y actual que, más allá de considerar las funciones cumplidas por las cajas de compensación familiar a las cuales considera convenientes, donde resalta la necesidad de revisar su forma y apalancamiento, pues bajo el juicio de instituciones como Fedesarrollo y sus investigadores el crecimiento de la parafiscalidad en seguridad social,

especialmente a partir de la ley 100 de 1993, ha determinado en el País un encarecimiento del empleo, provocando condiciones objetivas favorables al desempleo y, en todo caso la contratación laboral informal.

## COMERCIALIZACIÓN DE LAS PRESTACIÓN EN EL SISTEMA DE LO SOCIAL A LO COMERCIAL

Como percepción más subjetiva que sistemática, se cometa sobre algunos de los servicios brindados por las Cajas de Compensación Familiar que los mismo son de difícil acceso para todos los afiliados, en especial para aquellos con menores niveles de renta, pues las tarifas se que se cobran por ellos responden a criterios más comerciales, en la medida en que dichas Corporaciones deben propender por alcanzar condiciones de equilibrio financiero.

Desde otra óptica, se aprecian que las constantes presiones sobre la reducción o eliminación de la fuente parafiscal como mecanismo de financiación del sistema ha provocado en las cajas el afán por definir esquemas alternativos que les permitan obtener fuentes frescas de ingresos, para lo cual han podido tornarse en empresas más de carácter comercial que social; A estos reparos responde el sistema señalando que sus servicios son usados en una proporción superior al 80% por trabajadores afiliados beneficiarios y que precisamente la integralidad de la que gozan les permite atender las diferentes capas poblacionales afiliadas.

## DISPERSIÓN DE ROLES

Algunos investigadores y voces gremiales señalan que uno de los retos inmediatos del sistema de compensación familiar tiene que ver con la dispersión de funciones y tareas que les han asignado a las cajas, en perjuicio de la realización de cometidos claramente identificados.

Cuando se aprecia la variedad de actividades a cargo de las cajas de compensación familiar, esta observación cobra pleno sentido. Cuál es ek podría denominarse eje central o razón de ser del sistema de la actualidad?. Cuales sectores de la gestión social?.

## INSUFICIENCIA EN LAS MEDICIONES DE IMPACTO

Es preciso que se avance en la construcción y aplicación de indicadores que permitan identificar dicho impacto. En algún momento la Superintendencia del Subsidio Familiar propender por ello, en tanto algunas cajas de compensación se

orientan a esto. La Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social (CODESS), adelanta esfuerzos para proponer un tablero de indicadores que permite valorar el impacto en bienestar de las familias afiliadas en razón a las actividades desplegadas por las Cajas de Compensación familiar.

Las Cajas deberían concentrar los subsidios financiados con impuestos de nómina en los subsidios monetarios, y ello implicaría entonces disminución del valor del aporte parafiscal que estaría cerca al 2% de los salarios. Dada la cobertura universal entre asalariados, las Cajas podrían crear su propio mecanismo de aseguramiento temporal de sus beneficios contra el desempleo. Otro efecto de poca eficiencia de los parafiscales, menos conocido es, que tienden a crear “vacas lecheras”, entidades que disponen de recursos que no saben cómo gastar y que desperdician. Se vulneran entonces dos principios de la fiscalidad sana: los recursos de este tipo de entidades deben salir del presupuesto nacional y deben ser asignados cuidadosamente y con flexibilidad, según las prioridades que establezca el Gobierno. Un simple traslado de los recargos laborales al impuesto de renta de empresas y personas naturales, por ejemplo, sería perfectamente neutro y no tendría por qué incentivar aún más la enorme informalidad y el alto desempleo. El caso de las cajas de compensación es aberrante, porque son privadas, pero manejan recursos públicos no sometidos al control político que exige la Constitución. Sus almacenes, hoteles, colegios y ahora EPS están pobremente administrados: en comercio venden más caro que las grandes superficies, sus tarifas son más altas que los planes turísticos que ofrecen varias firmas privadas y sus colegios son confesionales y separados por género en algunos casos, esto en palabras del economista Kalmanovitz (2006).

## **POSICIONES A FAVOR DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN**

-Protección y beneficio a los trabajadores. Los beneficios del subsidio familiar son importantes para los trabajadores afiliados en cuanto al monto del subsidio, el acceso a recreación en particular a los de las escalas salariales inferiores, y aumentar la cobertura de los programas de vivienda. Las Cajas de Compensación deben convertirse en el apoyo para las familias trabajadores colombianos disfruten una vida digna, un merecido descanso, y tengan un apoyo económico frente a las cargas familiares. (Hans 2009) El efecto más significativo es el incremento de los ingresos corrientes de los hogares a través de las transferencias que proveen.

Además de los ahorros o protección del ingreso familiar al proveer servicios subsidiados y la capacitación para el emprendimiento o mejorar el ingreso familiar, tomando como punto de referencia el gasto social sectorial nacional el de las Cajas en el campo de la recreación es 27% superior al dedicado por la nación para este sector.

-Generar equidad mediante solidaridad. La transferencia de ingresos complementarios a los trabajadores de menores ingresos y en razón del número de personas que dependen económicamente de ellos, sitúa en un segmento altamente vulnerable el foco de atención. Distintos estudios muestran que hay una alta asociación entre salarios bajos, tamaños numerosos de las familias, presencia de menores de edad y probabilidad de ser pobre. A través de este mecanismo se hace, al mismo tiempo, más equitativa la distribución de las remuneraciones salariales. Para estos subsidios las Cajas operan redistribuyendo los aportes entre los trabajadores con mayores ingresos y los que tienen salarios inferiores, entre las empresas grandes y las pequeñas, entre las diferentes ramas de la economía y entre las regiones más pobres y las más prósperas FRESNEDA ( 1997- Pág 5)

- Aporte social al país. La importancia de las Cajas de Compensación como formas organizadas de distribución del ingreso y su eficiencia generada por su perfil privado, más es preocupante ver como ha caído la participación de las fundaciones debido a la reducción de los incentivos tributarios para las mismas. Por otra parte se ve claramente que las organizaciones de salud sin ánimo de lucro toman cada vez un espacio más importante en el proceso del desarrollo económico en Colombia. Herrera Mora( 2004 pág 35).

Buena parte de esa parafiscalidad de las cajas de Compensación Familiar va a la educación. Si quitáramos esa parafiscalidad, es dinero que le quitamos a la educación. Un país necesitado de vivienda para generar empleo y para resolver un déficit de millón y medio de viviendas populares, si quitamos esa parafiscalidad, es dinero que le quitamos a la vivienda. Colombia no tenía posibilidades de turismo para los sectores populares. Las cajas de Compensación han creado esas posibilidades. En Colombia, las cajas de Compensación son un modelo para el mundo, porque son organizaciones sin ánimo de lucro que se manejan con la flexibilidad del sector privado, en cuya dirección están los empleadores, los trabajadores y el Gobierno. ¿Para qué afectar la institucionalidad? Hay que pensar en las cajas de Compensación en función de los programas que ellas cumplen: salud, educación, el tema de capacitación, el tema de vivienda social, recreación popular, y en función de la institucionalidad. Desarmamos esa institucionalidad y ¿con qué la reemplazamos? Una institucionalidad social tan importante para el país. Y los estudios indican que si se eliminan los parafiscales, se crean 200 mil empleos por una vez y no se sigue creando empleos. Entonces, nos quedamos sin el dinero para la política social, nos quedamos sin las instituciones que hacen política social y nos vamos a quedar sin el empleo. Finalmente, una medida de estas lo que hace es

trasladar recursos que van a lo social, a aumentar utilidades de las empresas. Y no es bueno para la cohesión social del país”

Los efectos potenciales de las actuaciones de las Cajas sobre el nivel y la distribución primaria del ingreso, a través de los subsidios que transfieren a los hogares, pueden apreciarse en los siguientes indicadores correspondientes a 2004: Los aportes a las Cajas representaron el 0.6% del PIB, pero el monto de sus ingresos y gastos totales tres veces más (1.8% del PIB nacional). El 21.3% de los trabajadores colombianos se encontraban afiliados a las Cajas (8.7% de la población) y el 24.4% de la población estaba cubierta por sus servicios. El gasto social de las Cajas, incluyendo los subsidios en dinero, tienen una magnitud equivalente al 8.6% del gasto público social (apropiaciones definitivas del Presupuesto General de la Nación). Los subsidios monetarios de las Cajas de Compensación representaron en 2003 el 0.2% del PIB colombiano y el 0.26% del ingreso de los hogares del país. Rhenals Monterrosa ( 2006 pág 69. ).

Hoy, la evidencia, no solo del país sino de otras latitudes, muestra que los costos laborales no son el determinante fundamental para la creación de empleo. Las varias reformas legales que buscaron y establecieron una disminución sensible de los costos laborales en Colombia no han producido en forma automática y sostenida una dinámica de empleo. Diversos estudios, han concluido, que una reducción de los aportes parafiscales sería poco significativa en la generación de empleo debido a las bajas elasticidades, costos laboral es empleo. Esto implica que el empleo que se pudiera generar por los menores costos laborales no compensaría la pérdida de puestos de trabajo en las mismas Cajas de Compensación Familiar, ni la reducción de la cobertura y los servicios que ellas prestan, que se traducen en una pérdida de calidad de vida. Giraldo Gómez( 2008).

Es evidente que son más los beneficios que ha traído el sistema de compensación Colombiano a los trabajadores menos favorecidos por parte de las operadoras del sistema como lo son las Cajas de Compensación, donde no se puede ocultar que el tema de la corrupción, el tema de desviación de recursos entre otros males han golpeado significativamente al sistema, sin embargo es una minoría de las Cajas las que actualmente están siendo investigadas por la contraloría por el mal uso de los recursos públicos e intervenidas por la Superintendencia del Subsidio Familiar .

Así mismo a pesar de las críticas que se mencionaron con anterioridad, los cuales van dirigidas en su mayoría al poco impacto social, a la generación del desempleo y a los recursos parafiscales, también se debe tener en cuenta que el mismo órgano legislativo junto con el gobierno nacional están haciendo que el 4% del sistema sea repartido para otros flujos de Cajas que no precisamente contribuyen a esa compensación que es la filosofía del sistema, esto debido a que para ser coherentes la compensación se genera cuando los de mayores ingresos subsidian a los de menores ingresos y de manera proporcional se reciben beneficios en los servicios

sociales prestados por las Cajas, pero hay casos como en el que se le impone a las cajas sacar de sus fondos que son apropiaciones para programas sociales e invertirlos en otros servicios como por ejemplo al pos-conflicto, o el pago con cargo al FOSFET de judicantes y estudiantes del área de la salud que presten servicios bajo la modalidad docente-asistencial con las diferentes Universidades, donde se evidencia que los mismos estudiantes en su gran mayoría no son aportantes del sistema porque no están en su vida productiva.

Conforme a lo expuesto se evidencia que el mismo gobierno y órgano legislativo hacen que el dinero se desvíe de la verdadera función social del sistema de compensación, de ahí que día a día no se vea reflejado el poco impacto social; sin embargo eso no deja o relega el papel relevante que juegan las Cajas de Compensación Familiar en buscar la equidad.

### **CONCLUSIONES**

- En el siguiente artículo se refleja claramente como las asignaciones familiares a través de la historia han jugado un papel preponderante en la seguridad social, en busca de la equidad y la igualdad entre la clase llamada proletariada o trabajadora.
- El sistema de compensación Colombiano desde sus inicios sin duda ha tenido muchos cambios en busca de mejorar las condiciones de los trabajadores menos favorecidos por medio de las Cajas de Compensación, las cuales se han fortalecido económicamente en las últimas décadas, lo que ha hecho que el portafolio de servicios subsidiados sea más amplio para generar una compensación con más impacto entre los trabajadores que devengan de uno a dos salarios mínimos categorizados como A-B.
- Dentro del contexto del sistema de compensación, es evidente que el mismo tendrá seguidores y quienes están a favor, pero en contraposición también quienes lo ven como sistema inviable, el cual coarta posibilidades de desarrollo y genera más inequidad y desigualdad.
- El papel de las Cajas dentro del contexto económico es de importancia, debido a que manejan 3.3% del PIB, reciben y generan un fuerte incentivo económico para fortalecer e incrementar su participación social y económica en un entorno de libre mercado, por lo cual debe generarse políticas claras para mejorar al sistema y sea de un impacto más alto con ayuda del órgano legislativo para que puedan generarse normas que apalancen más recursos para los nuevos retos de las Cajas de Compensación

### **RECOMENDACIONES**

- Se debe generar más control sobre los recursos públicos por parte de la Contraloría, para que de esta forma se le dé un uso eficiente a los dineros producto de la parafiscalidad.

- El órgano legislativo debe promulgar leyes que vayan con la filosofía del sistema de Compensación Colombiano, y no destinar recursos del sistema para el pago a grupos poblacionales o apoyo de otros programas que no hacen parte del sistema.
- Convocar a entes como el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia del subsidio Familiar, las asociaciones que agrupan a las Cajas de Compensación como Asocajas y Fedecajas y los diferentes actores como son los Gremios de los Empleadores, Centrales Obreras, acompañados por técnicos en economía y política social para evaluar el estado actual del sistema de compensación, y realizar la reformulación de los problemas existentes y darles alternativas de solución, esto encaminado en el bienestar general de los trabajadores.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Friedlander W.A, 1961, *Introducción to social welfare*, Prentice, New Jersey Estados Unidos
- Podetti Humberto 1982, *Política Social*, Editorial Atrea, Buenos Aires, Argentina
- Vásquez Franky Pablo, 2011, *Textos Normativos Sobre la Seguridad Social*, Asocajas, Bogotá, Colombia.
- Ritchemod, 1920, *Allocations Pour Charges de famille et caisses de compensation*, Revue d'Economie politique, Francia.
- Hochard, Jacques, 1961, *Aspect Economique de Prestaciones Familiares*, Unión Nacionales de Caisses D'Allocations Familiares, Paris
- Informe y balance ejecutivo Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Confama) 1975
- Informe anual ASOCAJAS 1977
- Vásquez Franky Pablo, 2011, *Textos Normativos Sobre la Seguridad Social*, Asocajas, Bogotá, Colombia.
- Colombia, Congreso de la República, artículo 41, ley 21 de 1982

- Castellanos Ramirez Julio Cesar, 2011, *POLÍTICA PÚBLICA DE SUBSIDIO FAMILIAR Y EL ROL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR: EVOLUCIÓN 1998 – 2009*, Bogotá Colombia.
- Colombia, Congreso de la República, artículo 16, ley 789 de 2002
- Corte Constitucional, Sentencia T-712 DE 2003 Magistrado Ponente, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.
- Corte Constitucional, Sentencia C-449 DE 1992 Magistrado Ponente, ALEJANDRO MARTÍNEZ.
- Cortés González Juan Carlos, 2011, *Subsidio Familiar y Servicios Sociales en Colombia*, legis Bogotá Colombia.
- KALMANOVITZ, Salomón. Op.cit.
- MATHIEU, Hans. *Bases de una política económica para la productividad, el empleo y la distribución del ingreso* Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - Fescol - Ciudad: Bogotá, Colombia, 2009. p. 133.
- FRESNEDA, Oscar, *LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Y LA EQUIDAD EN COLOMBIA EL CASO DE COMFAMA*. noviembre de 1997 Santafé de Bogotá.
- Herrera Mora, C.: "*La dinámica del capital social en Colombia*" en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 33, octubre 2004, Bogotá . p .35.
- Remberto Rhenals Monterrosa Fernando Tobón Bernal. *Evolución e Impactos del Sistema de Compensación Familiar: El Caso de Comfama. Corporación para El Desarrollo de La Investigación y La Docencia Económica* (CIDE). 2006. Medellín
- Jorge Iván Giraldo Gómez. Presidente ejecutivo, Fedecajas . *Publicación portafolio.com.co Sección Economía* Fecha de publicación 22 de agosto de 2008. Bogotá