FEDESARROLLO
BIBLIOTECA

POSIBILIDADES DE UNIFICACION DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Por: Bernal, María Elisa

Trabajo presentado por FEDESARROLLO a ASOCAJAS

Bogotá, Agosto 1989

UNIFICACION DEL SUBSIDIO FAMILIAR

CONSECUENCIAS PARA LAS CAJAS Y LOS TRABAJADORES BENEFICIARIOS

1. INTRODUCCION

Este informe de final contiene un estudio global sobre las posibilidades y distintas alternativas de unificación del Subsidio Familiar, y los principales efectos que tendrían tanto para las Cajas como para los trabajadores beneficiarios y empleados afiliados al sistema. En primer lugar se presenta un estudio detallado de distintas alternativas de unificación del subsidio familiar, y sus principales implicaciones, tanto para las cajas como para los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar. En segundo lugar se analizan las consecuencias de dichas alternativas de unificacin del subsidio familiar sobre el desarrollo de programas sociales, tales como salud, educación, recreación, etc. Por último se analizan las consecuencias de la unificación sobre el funcionamiento y formas de competencia de las cajas de compensación familiar.

El análisis referente a las alternativas de unificación del subsidio familiar parte de una descripción de la estructura actual del subsidio familiar y las principales causas de la misma, y luego se entra a estudiar, en detalle, las alternativas de unificación del subsidio y sus principales consecuencias. En primer lugar se estudia la alternativa de unificación inmediata,

apartir de un Fondo Compensatorio, al cual las cajas aportarian el 55% de sus recaudos, recursos que se repartirían entre la totalidad de las personas a cargo, en igual proporción sin importar a que caja se encuentran afiliados. Luego se estudia la posibilidad de unificar el subsidio por "arriba", estableciendo el máximo subsidio que se podría pagar si se destinara el 100% de los recaudos al pago del subsidio familiar. A continuación se analiza la alternativa de unificar el subsidio regionalmente. Y por últimos 2 alternativas de unificación paulatina, a partir de un fondo compensatorio igual al anterior, pero en el cual la unificación del subsidio se logra a través del tiempo, gracias a aumentos diferenciales, en donde los subsidios mas altos reciben menores incrementos anuales y los mas bajos, mayores aumentos. Una de ellas utiliza la totalidad de los recursos del fondo para el pago del subsidio familiar y la otra deja el 1% del mismo para constituir un fondo social destinado a desarrollar programas sociales en las distintas cajas.

Para analizar las consecuencias de la unificación sobre la realización de programas sociales se parte nuevamente del estudio de la estructura actual de los programas sociales desarrollados por las distintas cajas del pais, para luego entrar a estudiar las consecuencias de la unificación sobre dichos programas bajo las distintas alternativas en primer lugar se analizan las consecuencias de la unificación, sea inmediata o paulatina, a partir del fondo común; en segundo lugar se analizan las

consecuencias de la unificación regional y por último las repercuciones de la creación del fondo social.

Por último se analizan las principales consecuencias de la unificación sobre el funcionamiento y formas de competencia de las distintas cajas, tanto desde el punto de vista global como desde las distintas alternativas de unificación.

2. UNIFICACION DEL SUBSIDIO FAMILIAR

2.1. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SUBSIDIO FAMILIAR Y SUS PRINCIPALES CARACTERISTICAS

El valor del subsidio familiar, por persona a cargo, pagado por las distintas Cajas de Compensación Familiar en Colombia, presenta diferencias significativas. El subsidio familiar promedio, del conjunto de cajas del país, fue en 1.988 de $1.199. cifras inferiores a ésta son pagadas en el 65% de las cajas, mientras tan solo 35% estan en capacidad de reconocer subdidios superiores a dicho promedio. Dentro de las primeras cerca del 33% pagan subsidios que llegan a ser 50% inferiores al promedio y en las segundas 29% pagan subsidios 50% superiores. Existe entonces un claro desequilibrio en la cantidad pagada como subsidio familiar por persona a cargo en el país.

Por otra parte, a lo largo del tiempo el porcentaje de cajas que pagan subsidios superiores al promedio ha tendido a disminuir

(de 43% en 1.986 a 35% en 1.988), con el consecuente aumento de aquellas que entregan subsidios inferiores al promedio. Como es lógico, y se verá más adelente, este comportamiento de las cajas se refleja en lo que sucede con los trabajadores beneficiarios y las personas a cargo.

Las cajas que pagan subsidios inferiores al promedio cubrieron, en 1.988, a 558.567 trabajadores, que representan el 48.3% del total de trabajadores beneficiarios. Por su parte aquellas que reconocen subsidios superiores al promedio cobijan 597.998 trabajadores, es decir el 51.7% del total (ver cuadro #1). Si bien es cierto que las cajas que pagan subsidios relativamente superiores tienden a cubrir una proporción mayor de trabajadores, (aún cuando la diferencia en número de trabajadores no es muy marcada) debe resaltarse el hecho de que en el tiempo la proporción de trabajadores cubiertos por estas cajas ha tendido a disminuir. En 1.986 el 63.2% de los trabajadores beneficiarios recibian subsidios superiores al promedio nacional, en 1.988 esta proporción se redujo a 51.7%. Por el contrario, la proporción de trabajadores beneficiarios que reciben subsidios inferiores al promedio ha tendido a aumentar: de 36.8% en 1.986 a 48.3% en 1.988.

En cuanto a las personas a cargo, las cajas que pagan subsidios inferiores al promedio cobijaron, en 1988, a 1.297.995 personas, que representan el 52.2% del total, mientras las que

Cuadro No. 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR

SEGUN EL SUBSIDIO FAMILIAR PAGADO

Diferencia Subsidio Familiar Promedio Vrs. pagado por Caja	% Cajas 1986	1987	1988
Superior al promedio	43 %	32 %	35 %
Inferior al promedio	57 %	68 %	65 %
Por encima del promedio			
Hasta 10% superior al promedio	41 %	27 %	25 %
11 % - 20%	17 %	29 %	17 %
21% -50%	25 %	31 %	29 %
+ 50%	17 %	19 %	29 %
Por debajo del promedio			
Menos 10% inferior al promedio	24 %	17 %	22 %
10% - 20%	17 %	19 %	45 %
21% - 50%	54 %	60 %	28 %
+ 50%	5 %	4 %	5 %

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Superintendencia de Subsidio Familiar

reconocen subsidios superiores cubren 1.186.569 personas a cargo, es decir el 47.8% del total (ver cuadro #2). En el caso de las personas a cargo la evolución en el tiempo ha sido tal que en 1.988 la proporción cubierta por las cajas que reconocen un menor subsidio es superior. En 1.986 y 1.987 se presenta el comportamiento contrario, pero con tendencias al cambio que en 1.988 se hace claro.

Las cajas que pagan subsidios superiores al promedio son en general aquellas que presentan una mayor relación entre trabajadores empleados en las empresas afiliadas y trabajadores beneficiados. Sus afiliadas son empresas que emplean una mayor proporción de trabajadores con salarios superiores a cuatro salarios mínimos, es decir trabajadores que no tienen derecho a recibir el subsidio familiar. Si bien cubren una mayor proporción de trabajadores beneficiarios, cada uno de estos esta "respaldado" por un mayor número de trabajadores afiliados pero no beneficiarios del subsidio familiar. Por el contrario, las cajas que pagan menores subsidios son aquellas que presenta una menor proporción entre trabajadores empleados en las empresas afiliadas y trabajadores beneficiarios del subsidio familiar. A modo de ejemplo, la caja que paga el menor subsidio familiar presenta una proporción cercana a 1 entre trabajadores empleados y beneficiarios, y frente a esto la caja que paga un mayor subsidio cubre empresas que en promedio tienen cerca de 3 trabajadores empleados por cada beneficiario. En los dos casos se

Cuadro No. 2

DISTRIBUCION DE LAS CAJAS SEGUN

SUBSIDIO, TRABAJADORES BENEFICIARIOS Y PERSONAS A CARGO

Cajas según Subsidio	Proporción de: Trabajadores Beneficiarios			Personas a cargo		
	86	87	88	86	87	88
Cajas con Subsidio Familiar Superior al promedio	69.20	58.0	51.7 % 59.7998	62.1	56 %	47.8 % 1183110
Cajas con Subsidio Familiar inferior al promedio	36.8	42.0	558567 48.3 %	37.9	44.0	52.2 % 1301454
Superiores al promedio						
Hasta 10%	42.7	24.4	6.11	44.8	23.7	56.4
11 - 20%	10.7	12.9	15.7	10.9	12.4	8.6
21 - 50%	44.4	22.4	73.7	42.0	21.11	37.66
+ 50	2.2	1.2	4.5	2.9	1.2	2.4
Inferiores al promedio						
En menos 10%	30.0	5.4	20.5	26.7	5.6	20.4
11 - 20%	15	8.6	47.0	15.9	8.6	48.8
21 - 50%	50.6	27.2	20.4	51.9	29.1	19.3
+ 50	4.4	0.6	12.0	5.5	0.5	11.5

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar

recibe el 4% de la nómina, y se destina al pago del subsidio familiar la proporción establecida en la ley, pero mientras en la primera prácticamente todos los trabajadores tienen derecho al subsibio, en la segunda solo 1 de cada 3 tienen derecho a este.

En cuanto al número de personas a cargo de cada uno de los trabajadores beneficiarios en las distintas cajas, no existen diferencias tan marcadas como las anteriores. En la caja que paga el subsidio más bajo, en promedio cada trabajador beneficiario tiene a su cargo 2.11 personas, mientras en aquella que reconece el mayor valor de subsidio familiar los trabajadores beneficarios tienen a cargo 1.76 personas.

Las diferencias en la magnitud absoluta de los recaudos que perciben las cajas no parece ser un elemento decisivo en el valor del subsidio familiar por persona a cargo que estan en capacidad de reconocer. Aún cuando en promedio las cajas que reconocen mayor subsidio familiar reciben un recaudo 117% superior al promedio del conjunto de las cajas del pais, y las que pagan subsidios inferiores perciben un recaudo 52% inferior al del conjunto, esto se debe a comportamientos extremos de algunas cajas. Pero observando lo que sucede en las cajas que pagan el mayor y menor subsidio, en los dos casos, sus recaudos son menores al promedio de las cajas (-66% y-95% respectivamente).
Lo anterior permite afirmar que las diferencias en el valor los subsidios que pueden pagar las distintas cajas, son básicamente

función de la composición de la mano de obra empleada por las empresas afiliadas a cada uno de ellas. A mayor proporción de trabajadores con salarios inferiores a 4 salarios mínimos, cifra que define a los beneficiarios de subsidio familiar, frente al total de trabajadores y empleados de las empresas afiliadas, la magnitud del subsidio familiar que esta en capacidad de pagar es menor. Incluso con altos niveles de recaudos y por consiguiente cifras significativas en el 55% destinado al pago del subsidio, si el número de trabajadores beneficiarios es muy alto, en relación al total, el subsidio que tiene capacidad de reconocer, por persona a cargo del trabajador beneficiario, será bajo.

Si analizamos las diferencias en los subsidios pagados en los distintos departamentos, intendencias y comisarias del país vemos como en general las zonas de menor desarrollo relativo tienden a pagar subsidios inferiores. Es así como los menores valores de subsidio se presentan en Choco, Sucre y Córdoba, mientras los mayores subsidios se pagan en Cundinamarca-especialmente en Bogotá-, Santander y la Guajira, departamento cuyo subsidio se ve afectado por el proyecto del Cerrejón (ver cuadro #3). Sin embargo es importante resaltar como tan solo 7 de los departamentos, intendencias o comisarias donde funcionan cajas de compensación, pagan subsidios superiores al promedio. Hay entonces una clara concentración regional del valor del subsidio familiar, a favor de los departamentos en donde existen empresas con un número significativo de empleados con salarios

Cuadro No. 3

DEPARTAMENTOS SEGUN SUBSIDIO FAMILIAR, TRABAJADORES BENEFICIARIOS,

PERSONAS A CARGO Y RECAUDOS

DEPARTAMENTO	DIST.% SUBS. PROMEDIO	DIST.% TRAB. BENEFICIARIOS	DIST.% PERS. A CARGO	DIST.% RECAUDOS
CHOCO	-39.26	0.43	0.64	0.32
SUCRE	-39.18	0.55	0.68	0.54
CORDOBA	-38.70	1.09	1.42	1.14
MAGADALENA	-33.27	1.31	1.33	0.94
QUINDIO	-31.07	1.03	0.95	0.85
NARIÑO	-29.99	2.17	1.93	1.26
N. SANTANDER	-25.43	2.05	2.22	1.64
AMAZONAS	-23.61	0.08	0.10	0.14
CESAR	-17.78	0.60	0.75	0.53
META	-17.01	1.07	0.51	0.94
BOLIVAR	-16.91	2.89	0.75	0.41
CALDAS	-16.82	2.75	2.84	2.24
ATLANTICO	-14.55	4.87	5.71	4.72
HUILA	-11.98	1.54	1.70	1.44
TOLIMA	-10.29	3.01	2.75	2.16
PUTUMAYO	-9.79	0.17	0.21	0.18
BOYACA	-9	2.31	2.75	2.42
CAQUETA	-7	0.36	0.40	0.37
VALLE	-3.25	18.47	20.59	12.84
ANTIOQUIA	0.05	16.49	15.41	16.72
SAN ANDRES	7.30	0.18	0.18	0.21
RISARALDA	14.33	2.00	1.73	1.86
CAUCA	19.59	1.09	1.29	1.38
GUAJIRA	20.24	0.52	0.71	1.12
SANTANDER	22.06	3.42	3.32	3.26
CUNDINAMARCA	35.69	29.54	29.13	40.47

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio familiar

relativamente altos, en proporsión a los trabajadores beneficiados. En el cuadro No.3 se puede observar como, incluso departamentos con un alto nivel de desarrollo industrial, como es el Valle del Cauca, paga en promedio subsidios familiares inferiores al del conjunto de las del país.

Los departamentos que pagan subsidio superior al promedio nacional cubren el 53% del total de trabajadores beneficiarios, el 52% de las personas a cargo y reciben el 65% de los recuados sobre nómina. Cubren entonces 7% mas trabajadores beneficiarios, 6% mas personas a cargo, pero a su vez captan un 20% más de recaudos que las cajas ubicadas en los departamentos que en promedio pagan un subsidio menor. Cundinamarca es el departamento que presenta mayor concentración: paga un subsidio familiar promedio 35.6% superior a la media nacional, cubre 29.5% de beneficarios y 29.3% de personas a cargo, y absorve el 40.4% del total de recaudos.

Las diferencias en trabajadores beneficiarios y personas a cargo no son muy marcadas entre los departamentos, según el nivel de subsidio familiar promedio que se otorga, por el contrario los recaudos si presentan una marcada concentración a favor de aquellos que pagan un subsidio mayor; y estas diferencias son precisamente las que explican los promedios diferenciales en subsidios que tienen capacidad de reconocer.

Teniendo en mente la estructura actual del subsidio familiar, en relación con las diferencias que se presentan entre cajas y departementos y las posibles razones que explican tales diferencias, entraremos ahora a analizar distintas posibilidades de unificación del subsidio familiar y sus consecuencias.

2.2. POSIBILIDADES DE UNIFICACION DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Como se demostró en el numeral anterior realmente existen diferencias significativas en el valor del subsidio familiar pagado por las distintas Cajas de Compensación Familiar en el país, situación atribuible básicamente a diferencias en la relación entre trabajadores totales empleados en las empresas afiliadas y trabajadores beneficiarios del subsidio familiar. Esta situación ha dado lugar a la idea de unificar el subsidio familiar de forma tal que se logre que todos los trabajadores, sin importar a que caja se encuentran afiliados las empresas en las cuales trabajan, reciban la misma cantidad de dinero por persona a cargo, o que por lo menos se disminuyan los márgenes.

Se han puesto sobre la mesa distintas alternativas para lograr la unificación del subsidio familiar o por lo menos disminuir las diferencias que hoy en día existen.

Se ha considerado la posibilidad de unificar el subsidio familiar en forma inmediata, a partir de la creación de un Fondo

Común o Fondo Compensatorio al cual cada una de las Cajas de Compensación Familiar, que funcionan en el país, aportarían el 55% de los recaudos provenientes del 4% del aporte de las empresas sobre su nómina, proporción mínima que legalmente deben destinar las Cajas al pago del subsidio familiar. Los recursos de este Fondo se destinarían al pago del subsidio familiar para todos los trabajadores beneficiarios del mismo sin diferenciar la Caja a la cual se encuentran afiliados.

Por otra parte se discute la posibilidad de unificar el subsidio por "arriba", es decir tomando como base del subsidio unificado el más alto pagado actualmente en el país, o por lo menos una cifra cercana a esta.

También se discute la posibilidad de unificar el subsidio familiar regionalmente, argumentando que el costo de vida no es igual en todo el país y que esto debe tenerse en cuenta cuando se discute la posibilidad de un subsidio uniforme.

Como se verá más adelante todas estas posibilidades afectan negativamente, aún en términos nominales, el valor del subsidio familiar que reciben una proporción significativa de trabajadores beneficiarios, lo cual ha llevado a pensar la posibilidad de unificar el subsidio familiar en forma paulatina, mediante incrementos anuales diferenciales, mayores para los subsidios mas bajos y viceversa, que se otorgarían a través del Fondo

Compensatorio antes descrito. Esto permite unificar el subsidio a traves del tiempo, sin que el valor de ningún subsidio caiga en términos nominales.

La implementación de cualquiera de estas alternativas de unificación del subsidio familiar, tiene consecuencias positivas y negativas, tanto para las Cajas como para los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, e incluso hay alternativas que no parecen viables económicamente. A continuación analizaremos cada una de estas alternativas y sus consecuencias.

2.2.1. Alternativa No. 1: Unificación inmediata apartir de la creación de un Fondo Compensatorios al cual todas las Cajas aportarian el 55% de los recaudos.

Esta alternativa esta basada en el aporte que todas las cajas harían del 55% de sus recuados sobre el 4% de la nómina de las empresas afiliadas a un fondo común, que se dividiría entre el total de personas a cargo de trabajadores beneficiarios pertenecientes a la totalidad de las Cajas de Compensación Familiar existentes en el pais.

Tomando como base la información de 1.988, y calculando el aporte del 55% del total de recaudos de las diferentes cajas, el Fondo hudiese tenido en dicho año un valor total de $37.930.952.076, que dividido por el total de personas a cargo

en este mismo año (2.520.2732) daría como resultado un subsidio unificado mensual por persona a cargo de $1.240.81. Y este sería el valor del subsidio que pagarían las cajas en 1.988.

2.2.1.1. Las Cajas frente a la Unificación del Subsidio Familiar

Bajo esta alternativa las Cajas de Compensación Familiar continuarán utilizando la proporción legalmente establecida destinada al pago del subsidio familiar; luego en términos netamente económicos los desembolsos que estas realizan, por concepto del subsidio, no se ven afectadas. Incluso aquellas cajas que destinan actualmente más del 55% de sus recaudos al pago del subsidio familiar (25%), podrán "liberar" recursos y destinarlos a acciones sociales, por ejemplo a salud, educación, recreación y planes de vivienda para sus afiliados, punto que podría traer grandes beneficios para los trabajadores empleados en las empresas afiliadas, incluso para aquellos que como veremos más adelante "pierden" parte del dinero que recibían como subsidio familiar.

Sin embargo, como es claro, cuando se crea un fondo al cual cada caja aporta diferentes cantidades absolutas que se reparten en forma uniforme, y no de acuerdo con los aportes, habrá instituciones, que por contribuir con volúmenes superiores, estarán "subsidiando" a aquellas que aportan menos. El 29% de las Cajas de Compensación Familiar que operan actualmente en el país,

efectivamente contribuirían con un volumen de recursos absoluto superior al necesario para cubrir las personas directamente a su cargo; y vendrían a subsidiar al 71% de las cajas.

Las primeras aportan el 57% del fondo, siendo apenas 20 cajas, mientras las segundas, que son 49, entregan el 43% del mismo.

Además en las cajas "subsidiarias" se presenta un alto grado de concentración: 2 Cajas aportan el 65% del subsidio total y el 25% del fondo, mientras las 18 "subsidiarias" restantes tan solo contribuyen con el 35% del subsidio.

Por su parte las cajas subsidiadas presentan una distribuición bastante homogenea: Hay solo 2 cajas que absorverían cerca del 10% del subsidio total, 46% tomarían el 59% del mismo y el 51% de cajas subsidiadas restantes recibirían el 30%. El subsidio, que entregarían básicamente 2 cajas, se distribuiría en forma bastante uniforme entre las 49 que aportan al fondo volumenes inferiores a los necesarios para cubrir las personas a cargo con el 55% de sus recaudos, al valor del subsidio familiar unificado.

Cuando se establece la proporsión que aportan o reciben del fondo, en relación a los recaudos totales de cada caja, las cajas "subsidiarias" que más contribuyen al fondo, entregan máximo un

20% de sus recaudos, y las cajas receptoras presentan un número no despeciables de casos en los cuales lo que reciben como subsidio llega a ser el 50% de sus propios recaudos. (Ver cuadro #4).

Las Cajas que aportan más de lo necesario para pagar su propio subsidio familiar reunen a un 47% del total de trabajadores beneficiarios, 43% de las personas a cargo y recogen el 56% del total de los recaudos por subsidio familiar. Frente a lo anterior las Cajas que van ha ser subsidiadas, cubren el 53% de los trabajadores beneficiarios, 57% de las personas cargo personas a cargo y reciben el 44% del total de recuados. Como puede apreciarse las primeras cubren una menor proporción de trabajadores beneficiarios y personas a cargo y reciben una mayor proporsión de los recaudos totales, y es precisamente esta situación la que, en el evento de la creación del fondo, las lleva a ser subsidiarias del sistema de subsidio unificado. (ver cuadro #5).

Diferenciando las cajas según departamento, intendencia o comisaria en donde tienen su sede, encontramos como Cundinamarca es el departamento que, en promedio, aporta una mayor proporción del subsidio global al Fondo. Y los departamentos que reciben un mayor subsidio promedio serían: Nariño, Choco, Cordoba y Norte de Santander.(Ver cuadro #6)

Cuadro No. 4

CAJAS: SUBSIDIARIAS Y SUBSIDIADAS

Cajas Subsidiarias:	29 %
Aporte al fondo:	57 %
Cajas Subsidiadas:	71 %
Aporte al fondo:	43 %
Distribución de Cajas Subsidiarias" según % participación en el subsidio al fondo	
1% (2 Cajas)	65 %
99% (18 Cajas)	35 %
Distribución de Cajas Subsidiadas" según % reciben de subsidio	
3%	11 %
46%	59 %
51%	30 %

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio familiar

Cuadro No. 5

CAJAS SUBSIDIADAS Y SIBSIDIARIAS

TRABAJADORES BENEFICIADOS, PERSONAS A CARGO Y RECAUDOS

	TRABAJADORES BENEFICIADOS	PERSONAS A CARGO	RECAUDOS
CAJAS SUBSIDIARIAS	47.58 %	56.23 %	43.84 %
CAJAS SUBSIDIADAS	52.63 %	43.77 %	56.16 %

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar

Cuadro 6

PROMEDIO GANANCIA O PERDIDA

AMAZONAS	0.26
ANTIOQUIA	1.37
ATLANTICO	1.31
BOLIVAR	2.58
BOYACA	2.82
CALDAS	2.41
CAQUETA	-0.31
CAUCA	0.46
CESAR	-1.75
CHOCO	-2.37
CORDOBA	-2.31
CUNDINAMARCA	6.40
GUAJIRA	2.82
HUILA	-0.69
MAGDALENA	-3.77
META	-1.89
NARIÑO	-5.15
N.SANTANDER	-2.27
RISARALDA	-0.29
PUTUMAYO	-0.44
QUINDIO	0.67
SAN ANDRES	0.19
SANTANDER	-0.34
SUCRE	-1.09
TOLIMA	-0.78
VALLE	-1.05

FUENTE: Encuesta Asocajas,
cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia
de Subsidio Familiar

2.2.1.2. Impacto sobre los trabajadores

La unificación del subsidio familiar bajo la presente alternativa lleva a que un 47% de los trabajadores beneficiarios reciban una cantidad inferior a aquella pagada directamente por la caja a la cual estan afiliados, mientras el 53% de estos entrarian a recibir un subsidio superior al que perciben con la modalidad imperante en el momento.

La proporción de trabajadores beneficiarios que "pierden" es relativamente inferior a aquella que "ganan". Además dentro de los trabajadores que ven disminuido el valor del subsidio, tan solo 2% se ven afectados en proporciones mayores al 50%, mientras cerca de 17% de aquellos que vendrían a recibir un mayor subsidio, logran aumentos en la misma proporción.

El 2% de trabajadores arriba mencionados y que se afectan negativamente se encuentran afiliados a 3 Cajas de Compensación Familiar, dos de ellas de Cundinamarca y una del Valle. Las primeras son cajas que presentan una alta proporción de trabajadores al servicio de las empresas afiliadas y trabajadores beneficiarios del subsidio familiar (alrededor de tres trabajadores empleados, por trabajador beneficiario), y que destinan una proporsión cercana al 55% de sus recaudos al pago del subsidio familiar. Por el contrario la caja del Valle tiene una muy baja relación trabajadores empleados/trabajadores

beneficiarios (cercana a 1), pero destina cerca del 90% de sus recaudos al pago del subsidio familiar. Entonces si bien es cierto que el valor del subsidio familiar de los trabajadores beneficiarios se vería disminuido en cerca de un 50%, bajo la modalidad analizada de unificación del subsidio familiar, tambien sería posible que con la implementación de esta alternativa, la caja pudiese destinar mayores recursos a programas sociales que los beneficiarían, aún cuando no en forma de aportes directos en dinero; por ejemplo en las areas de educación, salud o recreación.

Como se aprecia en el Cuadro #7 la mayor concentración, entre aquellos que ganan en términos del valor del subsidio, lograrían un aumento que fluctúa entre 11% y 20%, y los que lo verían disminuir se concentran en el rango de 21% a 30%. Tanto unos como otros se ubican en cajas que destinan cerca del 55% de sus recaudos al subsidio familiar, pero los primeros presentan relacion trabajadores empleados a beneficiarios un poco mayor que los segundos (ver cuadro #8).

Diferenciando según departamentos, intendencias y comisarias, en 7 divisiones geográficas (Cundinamarca, Risaralda, Santander, Cauca, Valle y San Andrés) los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar recibirían, en promedio, una cantidad menor a la actual, y dentro de ellos los mas afectados son los de los departamentos de Cundinamarca, Risaralda y Cauca.

Cuadro No. 7

% TRABAJADORES BENEFICIADOS SEGUN AUMENTO O

DISMINUCION DEL SUBSIDIO FAMILIAR

% Trab. Benef. aumento v/r subsidio	53 %
% Trab. Benef. disminuye v/r subsidio	47 %

TRABAJADORES BENEFICIARIOS

AUMENTA SUBSIDIO

Rango Aumento	% Trab.
Hasta 10%	18.06
11 - 20%	54.52
21 - 30%	1.79
31 - 49%	8.43
50 ó mas	17.20 %
	100 %

TRABAJADORES BENEFICIARIOS

DISMINUYE SUBSIDIO

Rango Disminución	% Trabajadores
Hasta 10%	6.55
11 - 20%	34.00 %
21 - 30%	54.00 %
31 - 45% */	2.37 %
mas 50%	2.00 %

*/ No hay en rango 46% - 50%

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar

Cuadro 8

RELACION TRABAJADORES EMPLEADOS-TRABAJADORES BENEFICIADOS TRABAJADORES EMPLEADOS - PERSONAS A CARGO, % DESTINADO SUBSIDIO FAMILIAR, ORDENADO SEGUN GANACIA O PERDIDA CON EL SUBSIDIO UNIFICADO

Rango de ganancia o pérdida con subsidio unificado %	Destinado subsidio familiar promedio	(1) Relación Trab-emple/Trab-Benef.	(2)
-60 %	50.19	2.57	1.51
-(50-60)	66.50	1.95	1.15
-(40-50)	58.26	3.24	1.93
-(30-40)	52.86	2.51	1.19
-(20-30)	56.21	2.44	1.30
-(10-20)	58.80	1.99	1.06
-(0-10)	56.11	1.84	1.02
(0-10)	60.02	1.74	0.77
(10-20)	53.83	1.82	0.82
(20-30)	54.31	1.88	0.85
(30-40)	57.27	1.44	0.66
(40-50)	57.72	1.18	0.60
más 50	44.57	1.94	0.84

(1) Relación trabajadores empleados beneficiados

(2) Relación trabajadores empleados personas a cargo

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar

Estos son departamentos que presentan en general una relativamente alta proporción entre total trabajadores empleados y trabajadores beneficiarios y destinan proporciones superiores al 55% de los recaudos al pago del subsidio familiar. Por otra parte, como se observa en el Cuadro #9, los trabajadores de los departamentos de Córdoba y Chocó son, en promedio, los que recibirían un mayor beneficio bajo esta alternativa de unificación del subsidio familiar.

2.2.1.3. Resumen

La implementación de esta alternativa de unificación del subsidio familiar es una decisión redistributiva, tanto en términos del subsidio familiar que reciben los trabajadores beneficiarios por persona a cargo, como en relación con la posibilidad que se abre, para todas las cajas del país, de destinar una proporsión significativa de sus recaudos a la realización y desarrollo de programas en las áreas de salud, educación, recreación y vivienda, aportes que pueden llegar a tener gran importancia en el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias y en el logro de metas como la universalización de la educación primaria y la atención básica en salud.

Otro aspecto importante es la eliminación de las restricciones que actualmente enfrentan las empresas pequeñas que

Cuadro No. 9

PORCENTAJE DE TRABAJADORES BENEFICIARIOS SEGUN LA PROPORCION DE VARIACION DE SU SUBSIDIO Y LA PROPORCION QUE EN PROMEDIO DESTINAN LAS CAJAS AL PAGO DEL SUBSIDIO, SEGUN DEPARTAMENTO

Departamento	% Trabajadores beneficiarios	Variación Promedio del Subsidio	% Destinado pago Subsidio
Amazonas	1.97	29.60	30.01
Antioquia	2.12	8.83	49.25
Atlántico	1.76	-4.73	59.97
Bolívar	1.08	19.83	65.73
Boyacá	1.43	8.83	55.93
Caldas	1.89	19.05	57.07
Caquetá	1.96	6.20	55.03
Cauca	2.23	-17.22	60.33
Cesar	1.93	20.41	63.51
Chocó	1.53	62.99	65.00
Córdoba	1.91	61.50	41.61
Cundinamarca	2.32	-20.37	56.60
Guajira	1.93	6.03	57.85
Huila	1.84	12.61	56.90
Magdalena	1.00	48.36	57.41
Meta	2.42	19.29	56.12
Nariño	1.36	41.42	58.09
Norte Santander	1.56	37.13	55.83
Putumayo	2.34	9.74	55.94
Quindío	2.08	51.78	45.93
Risaralda	2.04	-13.41	57.48
San Andrés	2.79	-7.73	49.50
Santander	2.13	-13.65	59.38
Sucre	1.56	62.78	41.13
Tolima	1.60	12.80	59.08
Valle	1.92	-3.81	54.84

FUENTE : Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar

tienen un número significativo de trabajadores beneficiarios con personas a cargo, frente al total de trabajadores empleados, para ingresar a las cajas de compensación familiar. Estas son empresas que aportan a las cajas un valor absoluto inferior al necesario para pagar el subsidio familiar a las personas a cargo y por consiguiente son deficitarias para las cajas. La unificación del subsidio familiar, a través de un fondo compensatorio, eliminaría este problema y facilitaría la incorporación de empresas pequeñas al sistema del subsidio familia, ayudando al bienestar de los trabajadores asalariados y posiblemente facilitando el aumento de la cobertura de las cajas de compensación.

Sin embargo, su implementación debe enfrentar dos problemas: por una parte el hecho de que unas pocas cajas, las más grandes que recogen una mayor proporsión de los recaudos totales y tienen menos trabajadores beneficiarios por empleados totales en las empresas afiliadas, deberán subsidiar a una cantidad significativa de cajas; y por otra la resistencia que muy seguramente presentarán los trabajadores cuyo subsidio monetario disminuye.

2.2.2. Alternativa #2: Unificación Inmediata del Subsidio tomando como base la mayor cifra pagada en el momento.

Bajo esta alternativa se trata de evaluar la posibilidad de pagar, a través de un Fondo Comun, un subsidio familiar unificado

equivalente al más alto nivel reconocido por una caja en el país. En 1.988 este valor fue $2.923.83 mensual, por persona a cargo, cifra pagada por una caja en Bogotá, que tiene cerca de tres trabajadores empleados por trabajador beneficiario.

Para poder pagar esta cifra a las 2.520.273 personas a cargo de los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar sería necesario constituir un fondo de $88.427.617.744, cifra 30% superior al valor que se podría reunir si se destinase, al pago del subsidio familiar, el 100% de los recaudos de las Cajas de Compensación Familiar de todo el país. Aún cuando esta es lógicamente la única que permite que ningún trabajador beneficiario se vea perjudicado con la implementación del subsidio familiar unificado, no es viable económicamente.

La máxima cifra que se podría pagar, tomando como base los datos de 1.988, sería $2.256.01 mensual por persona a cargo, para lo cual se requeriría el aporte del 100% de los recaudos de subsidio familiar de las cajas.

2.2.2.1. Las Cajas frente a esta alternativa:

La primera y más obvia de las observaciones sobre la viabilidad de esta alternativa es el hecho de que si las cajas deben destinar el 100% de los recaudos al pago del subsidio familiar, se verían obligadas a cancelar los programas en áreas

sociales como salud, educación y recreación, que si bien no son un aporte directo en dinero a sus afiliados, si cubren necesidades imperantes y representan aportes importantes al bienestar de los trabajadores, en este caso no solo de los beneficiarios del subsidio sino de la totalidad de los empleados al servicio de las empresas afiliadas. No parece muy conveniente implementar una alternativa que exiga el cierre de la totalidad de los servicios sociales de las cajas de compensación familiar.

Por otra parte en esta alternativa también habría cajas que recibirán subsidio y otras que deberán subsidiar el fondo aportando más de lo necesario para cubrir las personas directamente a cargo de sus trabajadores beneficirios.

Bajo esta alternativa 29% de las cajas aporta al fondo más de lo estrictamente necesario para cubrir sus trabajadores beneficiarios, es decir son cajas que subsidian a las otras participantes en el fondo. Y al igual que bajo la anterior alternativa solo dos cajas aportan más del 50% del total de recursos subsidiados, mientras las cajas subsidiadas se reparten en forma relativamente proporcional los recursos que reciben, y solo dos cajas toman porcentajes superiores al 10% , sumando entre estas el 22% de los recursos.

2.2.2.2. Los Trabajadores frente a esta alternativa:

Esta alternativa llevaría a que los trabajadores beneficiarios en su mayoria, como lo veremos más adelante, recibiecen un mayor subsidio familiar, pero tendrían que renunciar a la totalidad de los beneficios en salud, educación, recreación y vivienda que en este momento reciben de las cajas. Beneficios que para los trabajadores no beneficiarios, pero si aportantes, son los únicos que reciben de las cajas de compensación familiar, por lo menos bajo el actual esquema, y que tienen tambien peso importante en el bienestar de las trabajadores beneficiarios y sus familias. Las cajas de compensación familiar actualmente realizan acciones en el área de salud para la familia que no son despreciables y que ocupan un espacio vital en aquellas zonas del país en donde el ISS no cubre aún a la familia.

Incluso bajo esta alternativa no es posible que la totalidad de los trabajadores beneficiarios "ganen" o por lo menos se mantengan en la misma posición, aun cuando indudablemente son muy pocos los que ven disminuida la cantidad que reciben por personas a cargo (1.18%) y muchos los que recibirían magnitudes significativamente superiores (98.82%).

Dentro de los primeros un 19.5% ven disminuido el subsidio que reciben en una proporción cercana a 23%, y el resto tan solo

en magnitudes que varían entre 5% y 9% (ver cuadro #10). Realmente la disminución en el valor del subsidio familiar que se recibe es prácticamente nula. Por el contrario encontramos como dentro de aquellos que "ganan" en términos del subsidio que reciben, cerca de 5% llegan a recibir subsidios casi 1000% superiores al actual.

Sin embargo no debemos olvidar que esta alternativa implica una eliminación de otras prestaciones que actualmente entregan las cajas a sus afiliados (salud, educación, recreación y vivienda), lo cual traería consecuencias negativas para el bienestar de los trabajadores y su familia, que muy seguramente no pueden ser compensados, por lo menos en su totalidad, con el aumento del subsidio familiar que reciben, por persona a cargo.

2.2.2.3. Resumen

En primer lugar como ya se explicó, la alternativa de unificar el subsidio tomando como base el mayor pagado en el momento es imposible, pues se requeriría un 30% más de recursos de los que se recogerían, incluso aportando el 100% de los recaudos de las cajas al pago del subsidio.

Por otra parte intentar el pago del subsidio tomando el 100% de los recaudos de las cajas de compensación familiar, tambien enfrenta problemas respecto a las cajas que subsidian el fondo en

Cuadro No. 10

% EN EL QUE SE AFECTA EL SUBSIDIO FAMILIAR,

CON LA ALTERNATIVA #2 Y TRABAJADORES

BENEFICIARIOS

% Trab. Ben.	% Ganancia o Pérdida de Subsidio
0.21	-19.54
0.54	-50.28
0.33	-30.19
0.07	0.07
0.35	0.35
0.68	0.69
0.14	0.14
1.21	1.22
1.77	1.79
12.80	12.94
9.61	9.71
2.98	3.02
0.97	0.98
8.77	8.87
1.09	1.10
4.72	4.77
0.31	0.32
2.00	2.02
0.38	0.39
1.41	1.43
0.18	0.18
0.58	0.58
0.39	0.39
0.22	0.22
0.24	0.24
1.01	1.02
0.37	0.37
0.85	0.86
0.52	0.53
0.36	0.37
1.66	1.68
1.21	1.23
1.37	1.39
2.31	2.34
0.50	0.50
0.19	0.19
0.17	0.17
2.09	2.11
5.79	5.85
0.64	0.65
1.16	1.17
1.49	1.50
1.59	1.61
0.43	0.43
0.18	0.18
0.17	0.18
0.16	0.16
2.62	2.65
3.18	3.21
0.42	0.42
0.13	0.13

1.07	1.08
0.60	0.61
0.13	0.13
0.81	0.81
0.08	0.08
0.04	0.04
1.44	1.46
2.17	2.20
1.91	1.92
1.09	1.10
0.89	0.90
0.55	0.56
0.43	0.44
0.20	0.20
0.87	0.88
0.02	0.02
5.79	5.85

FUENTE: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO
Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar

proporciones significativas y la disminución del subsidio para un grupo de trabajadores; y lo que es más importante impide la realización de programas sociales de gran alcanze e importancia tanto para los trabajadores y personas a cargo, como para el país en general. Indudablemente el papel que las cajas juegan en la prestación de servicios de salud, recreación y educación no es despreciable y su eliminación traería graves consecuencias a nivel nacional.

2.2.3. Alternativa No.3: Unificación Inmediata del subsidio familiar al interior de cada uno de los departamentos o regiones del país.

En primer lugar se podría pensar en unificar el subsidio familiar al interior de cada departamento, intendencia o comisaría, pero 15 de las 26 divisiones político-administrativas tienen una sola caja de compensación familiar y por consiguiente en ellas no se realizaría ningun proceso de unificación. Continuarían recibiendo el mismo subsidio y se reproducirían los desequilibrios regionales que hoy en día se presentan. Bajo este esquema los trabajadores de departamentos como Chocó, Sucre, Cordoba y Magdalena, que tienen una sola caja de compensación familiar, continuarían recibiendo subsidios hasta un 40% inferiores al promedio nacional.

Una forma de unificar el subsidio, respetando diferencias territoriales, sin llegar al extremo de departemantos, pero si pensando en facilitar la prestación y acceso a los servicios que prestan las cajas, seria haciendolo regionalmente, buscando agrupar zonas cercanas.

Es asi como se han unido los Territorios Nacionales (Meta, Amazonas, Caquetá y Putumanyo) 1/; los departemantos cafeteros (Risaralda, Quindio y Caldas); los departamentos de la región Atlántica (Magdalena, Bolivar, Atlántico, Guajira, Cesar, Sucre y Cordoba), Huila y Tolima, dado que en el Huila solo existen dos cajas de compensación; Cauca y Nariño, departamentos donde funciona una sola caja en cada uno; y los Santanderes. Como casos especiales, Boyaca se anexa a Cundinamarca, pues el primero solo cuenta con una caja y lo más lógico geograficamente, por facilidad de acceso, es unirlo a este último; Chocó, por las mismas razones expuestas en el caso anterior, se anexa al Valle del Cauca. Por otra parte se han debajo aislados Antioquia y San Andrés.

Esta alternativa de unificación, al igual que la primera, se basaría en la creación de un fondo compensatorio, en este caso regional, al cual cada caja aporta el 55% de sus recaudos. Este fondo se dividiría entre el total de personas a cargo ubicadas en

---

1 En todos estos existe actualmente solo una caja de compensación familiar.

la región, las cuales recibirían un subsidio igual sin importar la caja a la cual se encuentren afiliadas.

En el cuadro #11 se pueden apreciar los valores del subsidio unificado en las distintas regiones que se establecieron. Los mayores niveles de subsidio unificado, a nivel regional, se presentan en la zona de Cundinamarca y Boyacá, seguido de San Andrés. En la primera, Cundinamarca reune las cajas que recuadan la mayor proporsión de los recursos totales, y tiene una proporsión relativamente baja de trabajadores beneficiarios. Cundinamarca sola pagaría un subsidio unificado 60% mayor al promedio nacional, y Boyacá, aún que en una mucho menor proporsión, reconocería por si solo un subsidio superior al promedio nacional [2]/. San Andrés por su parte tiene un alto nivel de subsidio, debido básicamente a las características de los trabajadores empleados en las empresas afiliadas en el archipielago. Son especialmente establecimientos comerciales con pocos trabajadores con ingresos inferiores a cuatro salarios minimos, y una baja proporción de personas a cargo. La región de Tolima y Huila presenta el menor valor del subsidio familiar unificado, debido en buena parte al peso de dos cajas con altas proporciones de trabajadores beneficiarios respecto al total de empleados afiliados.

---

[2]/ Boyaca tiene tan solo una Caja de Compensación Familiar.

Tomando como base el valor del subsidio pagado en la región de Cundinamarca y Boyaca, observamos que la gran mayoria de las regiones pagarian subsidios que representan alrededor del 65% de dicha cifra, con excepción de Antioquia y San Andrés, que se ubican cerca al 85% y Tolima -Huila que estan en el nivel inferior (61%) [3]/.

Esta alternativa tiende a disminuir los desequilibrios regionales, sin llegar a la unificación a nivel nacional que permite la primera alternativa planteada. Comparando el subsidio unificado de cada región contra el promedio nacional (ver cuadro #11) 5 de las 10 regiones pagan subsidios inferiores al nacional llegando a niveles de -15% en la zona de Huila y Tolima. Y dentro de las que reconocerían subsidios unificados regionales superiores al promedio nacional la zona de Cundinamarca y Boyaca, tendria un nivel 40% superior al nacional.

Las personas que defienden esta alternativa afirman que existen diferencias significativas en el costo de vida entre regiones y que por lo tanto no se justifica unificar el subsidio familiar a nivel nacional. Sin embargo, aún cuando lo anterior puede ser cierto entre algunos centros urbanos, no parece posible pensar que las diferencias en costo de vida, por ejemplo entre Bogotá e Ibague llegan a ser cercanas al 55%; proporción en la

---

[3]./Ver Cuadro #11

Cuadro No. 11

VALOR SUBSIDIO FAMILIAR UNIFICADO PARA

CADA UNA DE LAS REGIONES

R e g i ó n	Valor del Subsidio Unificado	Indice respecto al mayor	Proporción Respecto al Promedio Nal.
Territorios Nacionales	$ 1048.58	65	-9.76
Antioquia	1326.08	83	14.19
Departamentos Cafeteros	1086.92	68	6.46
Región Atlántico	1001.83	63	13.78
Cundinamarca y Boyacá	1597.92	100	40.39
Tolima - Huila	982.92	61	-15.40
Nariño - Cauca	995.50	62	-14.33
Santanderes	1072.17	67	-7.73
Valle - Chocó	1051.08	65	-9.56
San Andrés	1429.23	89	22.46

* Se tomó como base la información de 1988

Fuente: Encuesta Asocajas, cálculos de FEDESARROLLO.
Estadisticas Superintendencia de Subsidio familiar

que se diferenciarian los subsidios de unificarse a nivel regional.

2.2.3.1. Las Cajas frente a la Unificación regional

Al interior de cada una de las regiones hay cajas que aportan más de lo necesario para cubrir las personas directamente a su cargo y que vendrían a subsidiar a las Cajas cuyo 55% de sus recaudos no le son suficientes para pagar los subsidios que les corresponderían. La distribución de las cajas según sean subsidiarias o subsidiadas, varía en las distintas regiones. Hay regiones en donde un 30% de las cajas finanacian al 70% restante, y otras en donde la relación es inversa. Y en los casos en los cuales en una región se reunen distintos departamentos, en general hay departamentos claramente deficitarios.

A continuación entramos a mirar, con algún detalle, lo que sucede al interior de cada una de las regiones:

Territorios Nacionales: En esta región tres departemantos (Amazonas, Caqueta y Putumayo) financian el 100% del subsidio que requiere el departamento del Meta. Lo anterior se debe fundamentalmente al hecho de que este último presenta la más alta proporsión de personas a cargo por cada trabajador beneficiado. Dentro de los departamentos aportantes Amazonas entrega el 70%

del subsidio total, mientras Putumayo tan solo contribuye con un 2%.

Esta región reune al 1.67% del total nacional de trabajadores beneficiarios y 1.82% de las personas a cargo; y dentro de esta Meta tiene el 63% de los primeros y el 62% de las segundas. El subsidio pasa entonces a beneficiar una proporsión significativa de personas a cargo en la región.

Antioquia: En esta región una caja aporta el 100% de los recursos que requiere el fondo para pagar el subsidio unificado, y un 80% de este es apropiado por una sola caja. La primera es una caja que si bien tiene pocos empleados al servicio por trabajador beneficiado, tambien presenta una baja proporsión de personas a cargo.

Esta región reune el 16% de los trabajadores beneficiarios y el 15% de las personas a cargo, y dentro de esta la caja aportante cubre 76% de las personas a cargo, mientras la principal receptora solo cobija el 12%.

Departamentos Cafeteros: Es una región conformada por 3 departamentos, dentro de los cuales Risaralda aporta el 94% del subsidio que requiere el fondo, mientras Caldas absorve el 93% del subsidio. El primero es un departamento con algo más de 2 empleados por trabajador beneficiado y una persona a cargo.

La región reune, cerca del 5% del total nacional de personas a cargo; y en su interior, Risaralda cubre un 33% y Caldas un 52%. Al igual que en los Territorios Nacionales el subsidio del Fondo se repartiría a una proporsión significativa de personas a cargo.

Región Atlántica: Esta conformada por diez departamentos, tres de los cuales serían subsidiarios del fondo. Dentro de estos se destaca la Guajira que, con una sola caja, contribuiría con el 64% del subsidio total requerido. Por otra parte, en los departamentos receptores del subsidio, el que más recibe individualmente es Magdalena (tambien con una sola caja) con un 32% del mismo. La Guajira es un departamento con caracteristicas bien especiales, respecto al subsidio familiar, debido al proyecto del Cerrejón, y es el que tiene un mayor número de empleados por trabajador beneficiado. Magdalena, por el contrario, tiene tan solo un empleado por trabajador beneficiario.

La región reune cerca del 9% de las personas a cargo a nivel nacional, y en su interior Atlántico cobijá cerca del 50%, y Magdalena el 10%.

Cundinamarca y Boyacá: Como ya se explicó Boyacá tiene tan solo una caja y por razones geográficas se consideró conveniente anexarlo a Cundinamarca. Como era de esperar Cundimanarca

contribuye con el 100% del subsidio requerido por el fondo, pero dentro de este departamento hay una caja que requiere un subsidio superior al de la caja de Boyacá. El 42% de las cajas que conforman esta región son aportantes al fondo, pero una sola contribuye con el 62% del subsidio, y este subsidio se reparte en forma relativamente homogenea entre las 7 cajas receptoras del fondo.

Esta es la región que reune una mayor cantidad de trabajadores beneficiarios (32%) y personas a cargo (30%). La caja que entrega la mayor proporsión del subsidio tiene un número alto (3) de empleados por trabajador beneficiario y cubre una parte significativa de estos dentro de la región (30%). Por su parte la caja que absorve la mayor parte del subsidio tiene 1.33 empleados por trabajador beneficiario, lo que explica por que requiere un subsidio significativo, y cubre a un 15% de los beneficiarios de la región.

Tolima y Huila: Lo primero a destacar es el hecho de que el Huila en conjunto es un departamento superhabitario, mientras Tolima es deficitario. Esta es una de las regiones en donde la proporción de cajas aportantes es superior a la de receptoras, lo que hace posible una mejor distribución entre las primeras. El máximo porcentaje que aporta una sola caja es el 43% del subsidio. Frente a lo anterior tres cajas reciben la totalidad del subsidio y dentro de ellas una, ubicada en el Tolima,

requiere el 82% del mismo. Es una caja que cubre una porción significativa de las personas a cargo en la región (34%).

Cauca y Nariño [4]/: El Cauca aporta el 100% del subsidio que requiere el fondo, y cubre el 40% de las personas a cargo. Por su parte Nariño, cubre al 60% de estas. Estos son departamento que presentan diferencias marcadas en la proporsión empleados en las empresas afilidas/trabajadores beneficiados (2.23 vrs 1.36) lo cual explica la forma de participación en el fondo.

Santanderes: Al igual que en las regiones anteriores, en esta hay, un departamento claramente deficitario (Norte de Santander), que absorve el 100% del subsidio del fondo. Santander entrega el subsidio a través de dos cajas que aportan, cada una, cerca del 50% del mismo. En el Norte de Santander, por el contrario el subsidio es tomado, en su mayoria (92%), por una sola caja. Es la caja que tiene menos empleados por beneficiario, y cubre un 18% de las personas a cargo.

En términos generales la región agrupa el 5% del total nacional de personas a cargo y dentro de ella, 60% se ubican en Santander y 40% el Norte de Santander.

---

[4]/ Existe solo una caja en cada departamento.

Valle y Chocó 5/: En cuanto a los departamentos que la conforman, el Valle reune al 96% de las personas a cargo y Chocó apenas el 4%. Y como era de esperarse, el primero financiaría el 100% del subsidio que requiere el Chocó; sin embargo debe destacarse como una caja del Valle recibe, individualmente, un subsidio mayor que el del Chocó.

En esta región 69% de las cajas financian el fondo, y dentro de estas una sola aporta cerca del 50% del subsidio total. De igual manera, entre las subsidiadas, una recibe cerca del 50% de este. Nuevamente, al comparar estas cajas encontramos diferencias en la proporción de empleados a beneficiarios y personas a cargo.

San Andrés: En esta zona del país exite una sola caja, que como ya se explicó tiene capacidad de pagar uno de los mayores subsidios familiares en el país, dadas las características de la fuerza de trabajo que cubren 6/. No se unió con otras regiones debido a la distancia que la separa del continente.

5/ Como ya se explicó el Choco se anexo al Valle por tener una sola caja y estar proximos geográficamente.

6/ Pocos trabajadores beneficiarios en relación con los empleados totales, y un número bajo de personas a cargo.

Cuadro No. 12

CAJAS SEGUN % DE SUBSIDIO APORTAN O

RECIBEN DEL FONDO REGIONAL

	% Aportan o Reciben */
Territorios Nacionales	
Caja 1 - Meta	-100 %
Caja 2 - Amazonas	70
Caja 3 - Caquetá	28
Caja 4 - Putumayo	2
Antioquia	
Caja 1	-80
Caja 2	-20
Caja 3	0
Caja 4	100
Departamentos Cafeteros	
Caja 1 (Caldas)	-89
Caja 2 (Quindío)	-7
Caja 3 (Caldas)	-4
Caja 4 (Risaralda)	94
Caja 5 (Quindío)	6
Región Atlántico	
Caja 1 (Magdalena)	-32
Caja 2 (Bolívar)	-25
Caja 3 (Atlántico)	-15
Caja 4 (Cesar)	-11
Caja 5 (Atlántico)	-10
Caja 6 (Córdoba)	-5
Caja 7 (Sucre)	-2
Caja 8 (Guajira)	64
Caja 9 (Atlántico)	25
Caja 10 (Bolívar)	10
Cundinamarca y Boyacá	
Caja 1 (Cundinamarca)	-33
Caja 2 (Boyacá)	-32
Caja 3 (Cundinamarca)	-12
Caja 4 (Cundinamarca)	-10
Caja 5 (Cundinamarca)	-5
Caja 6 (Cundinamarca)	-4
Caja 7 (Cundinamarca)	-4
Caja 8 (Cundinamarca)	62
Caja 9 (Cundinamarca)	19
Caja 10 (Cundinamarca)	11
Caja 11 (Cundinamarca)	6
Caja 12 (Cundinamarca)	2

2.2.3.2. Los trabajadores frente a la Unificación Regional

La implementación de esta alternativa de unificación del subsidio familiar llevaría a que el 45.18% de los trabajadores beneficiados recibiera subsidios inferiores a los que están recibiendo actualmente, cerca de 1% no sufriría ninguna modificación y 53.02% lograría aumentos en los niveles de subsidio por persona a cargo.

El porcentaje de trabajadores que "pierde" no es insignificante pero, por un lado es inferior al de los que "ganan" y por otra, una proporción significativa de estos (83.53%) tienen una disminución máxima de un 19% del subsidio.

Los trabajadores beneficiarios que vendrían a recibir un subsidio superior al actual, representan algo más de la mitad del total de beneficiarios nacionales, y dentro de estos 73% obtiene aumentos que varían entre 1% y 15%. Además 1.58% de los trabajadores recibirían subsidios, más de 50% superiores, a los actuales (Ver cuadro #13).

Observando lo que sucede en las distintas regiones (Ver cuadro #14) 5 de las 10 establecidas obtienen en promedio subsidios superiores a los actuales. Estas son Antioquia, los Departamentos Cafeteros, Cundinamarca y Boyacá, Cauca y Nariño, Los Santanderes y San Andrés. En muchos de estos casos, como San

CUADRO # 13

DISTRIBUCION DE TRABAJADORES BENEFICIARIOS SEGUN DIFERENCIAS ENTRE EL SUBSIDIO UNIFICADO REGIONAL Y EL UNIFICADO NACIONAL
1.988

% DE TRABAJADORES BENEFICIARIOS	DIFERENCIA REGIONAL VRS ACTUAL %
0.57	-58
1.53	-50 A -40
2.70	-39 A -30
2.64	-29 A -20
17.27	-19 a -15
4.18	-14 a -10
2.78	-9 a -5
13.51	-4 a -0.1
0.64	0
14.19	0.1 a 5
6.99	6 a 10
17.41	11 A 15
2.40	16 A 20
4.09	21 A 30
1.73	31 A 40
4.64	41 A 50
1.57	Mas de 50

FUENTE: Encuesta ASOCAJAS, Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar.
Calculos de FEDESARROLLO

Caja 13 (Cundinamarca)	0
Tolima - Huila	
Caja 1 (Tolima)	-82
Caja 2 (Tolima)	-17
Caja 3 (Tolima)	-2
Caja 4 (Tolima)	43
Caja 5 (Huila)	34
Caja 6 (Tolima)	15
Caja 7 (Tolima)	7
Caja 8 (Huila)	1
Cauca - Nariño	
Caja 1 (Nariño)	-100
Caja 2 (Cauca)	100
Santanderes	
Caja 1 (N. Santander)	-92
Caja 2 (N. Santander)	-7
Caja 3 (Santander)	-1
Caja 4 (Santander)	54
Caja 5 (Santander)	46
Valle - Chocó	
Caja 1 (Valle)	-46
Caja 2 (Chocó)	-29
Caja 3 (Valle)	-18
Caja 4 (Valle)	-6
Caja 5 (Valle)	57
Caja 6 (Valle)	15
Caja 7 (Valle)	10
Caja 8 (Valle)	7
Caja 9 (Valle)	3
Caja 10 (Valle)	3
Caja 11 (Valle)	2
Caja 12 (Valle)	2
Caja 13 (Valle)	2
Caja 14 (Valle)	0

*/ Las que reciben aparecen con signo negativo

FUENTE: Encuesta Asocajas Información Superintendencia de Subsidio Familiar. Cálculos de FEDESARROLLO.

Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar

CUADRO # 14

DIFERENCIAS DEL SUBSIDIO UNIFICADO REGIONAL FRENTE AL QUE SE SE RECIBE ACTUALMENTE Y AL UNIFICADO NACIONAL
1.988

REGION	% DE TRABAJADORES BENEFICIARIOS	DIFERENCIA REGIONAL VRS ACTUAL	DIFERENCIA REGIONAL VRS UNIFICADO NACIONAL
TERRITORIOS	1.06	-2.00	
NACIONALES	0.08	-45.47	
	0.36	0.05	
	0.17	1.71	
TOTAL	1.67	-2.45	-15.00
ANTIOQUIA	1.88	-18.00	
	13.57	-18.00	
	0.20	84.00	
	1.68	29.00	
TOTAL	16.97	10.60	7.00
DEPARTAMENTOS	2.12	-20.00	
CAFETROS	0.92	72.00	
	0.16	7.00	
	2.78	7.00	
	0.13	12.00	
TOTAL	5.72	8.78	-12.00
REGION	3.37	-1.00	
ATLANTICA	1.07	-12.00	
	0.72	-45.00	
	2.21	-6.00	
	0.85	9.00	
	0.55	-10.00	
	1.39	26.00	
	0.64	2.00	
	0.58	38.00	
	1.15	37.00	
TOTAL	11.74	-2.85	-19.00
CUNDINAMARCA-	2.45	50.00	
BOYACA	0.34	-31.00	
	0.41	26.00	
	3.16	7.00	
	0.61	30.00	
	0.07	-20.00	
	5.00	15.00	
	0.59	50.00	
	9.30	12.00	
	0.45	59.00	
	1.02	12.00	
	10.18	3.00	
	0.22	-44.00	
TOTAL	31.62	3.34	31.00
TOLIMA- HUILA	0.19	-2.00	

	0.39	-29.00	
	0.04	10.00	
	0.90	-11.00	
	0.20	-8.00	
	1.53	11.00	
	1.45	-10.00	
	0.18	-3.00	
TOTAL	4.52	-7.77	-21.00
NARINO- CAUCA	1.16	-30.00	
	2.40	19.00	
TOTAL	3.08	12.20	-20.00
SANTANDERES	0.94	2.00	
	1.23	47.00	
	1.76	-3.00	
	0.37	-46.00	
	1.50	-16.00	
TOTAL	5.30	12.84	-14.00
SAN ANDRES	0.19	11.11	15.00
VALLE- CHOCO	0.14	-42.00	
	5.75	-1.00	
	1.48	2.00	
	0.37	-7.00	
	0.12	-22.00	
	1.20	-3.00	
	0.64	0.00	
	1.20	-36.00	
	0.57	-58.00	
	0.21	-14.00	
	0.92	-15.00	
	0.42	5.00	
	0.24	11.00	
	0.43	45.00	
TOTAL	14.57	-13.33	-15.00

FUENTE: Encuesta ASOCAJAS, Estadisticas Superintendencia de Subsidio Familiar. Calculos de FEDESARROLLO.

Andrés, la diferencia a favor del subsidio unificado regionalmente, se presenta por el hecho de que bajo el esquema actual algunas cajas no destinan el 55% de sus recursos al pago del subsidio familiar, y en otros, a la influencia de cajas "grandes" en la región, que halonan el subsidio promedio de la misma. Estas regiones cubren 77% del total de trabajadores beneficiarios.

Las regiones cuyo subsidio promedio disminuye, como consecuencia de la unificación regional son: Territorios Nacionales, Región Atlántica, Huila y Tolima, y el Valle; y reunen el 33% de los trabajadores beneficiarios. Sin embargo, estos promedios esconden grandes diferencias al interior de las regiones. En aquellas en las cuales en promedio se obtiene aumentos, incluso significativos, hay también trabajadores que verían disminuir su subsidio. En Cundinamarca y Boyacá, el 2% de los trabajadores de la región recibirían subsidios, que llegan a ser 44% inferiores a los actuales. En Antioquia, 94% de los trabajadores pierden el 18% del valor del subsidio. En los Departamentos Cafeteros, 37% de los beneficiarios, recibirían un subsidio 20% inferior. En Nariño y Cauca, 37% tendrían una disminución del 20%. Y en los Santanderes, 68% de los trabajadores beneficiarios de la región verían disminuir el subsidio que reciben, en magnitudes que varían desde 3% hasta 46%.

Por otra parte, en las regiones en donde, en promedio, disminuye el subsidio, encontramos tambien un número significativo de trabajadores que se beneficiarían con la unificación a nivel regional. En los Territorios Nacionales el 32% de los trabajadores beneficiarios tendría un incremento cercano al 2% en el subsidio. En la Región Atlántica, 39% de los benefiarios logran incrementos, que alcanzan niveles de 38%. En Huila y Tolima, 35% se beneficiarían con aumentos del subsidio, cercanos al 10%. En Valle y Chocó, 17% recibirían aumentos en subsidio que llegan a representar el 45% del actual.

Comparando con la alternativa de unificación del subsidio familiar a nivel nacional con la regional [7]/ observamos que para el 48% de los trabajadores beneficiarios la segunda permite, en promedio, mayores incrementos. Se trata de trabajadores ubicados en regiones en donde existen cajas de compensación con altos recaudos y gran número de trabajadores empleados en las empresas afiliadas frente al total de trabajadores beneficiarios. La alternativa de unificación nacional del subsidio es más atractiva para el 52% de los trabajadores beneficiarios, los cuales en general, y en contraste con lo anterior, se encuentran en regiones donde funcionan cajas de compensación con menores recaudos y mayor número de trabajadores beneficiarios por cada empleado al servicio de las afiliadas.

---

[7]./Ver última columna del Cuadro #14.

En Regiones como Cundinamarca y Boyacá, la diferencia a favor del subsidio regional, llega a niveles del 31%. Por el contrario para una región como Nariño y Cauca la diferencia, en esta caso a favor de la unificación nacional, es del 20%.

2.2.3.3. Resumen:

Al igual que la primera alternativa, la idea de unificar el subsidio familiar a nivel regional es una medida redistributiva, que permite disminuir las diferencias en subsidios y facilita a las cajas el prestar servicios sociales, que mejoran las condiciones de vida de los trabajadores asalariados y contribuye al logro de metas nacionales como el mayor cubrimiento de la salud y la educación.

La alternativa de unificar regionalmente y no en el órden nacional, debe tener en cuenta, el no reproducir diferencias regionales que han traído graves consecuencias para la paz del país.

A manera de ejemplo el anexar Chocó al Valle, permite mejorar las condiciones de vida y los niveles de ingreso de los asalariados chocuanos, sin desmejorar en gran medida las de los trabajadores del Valle; y sí disminuyendo las grandes diferencias que existen entre estos dos departamentos, por lo menos en lo que al subsidio se refiere.

2.2.4. Alternativa N 4: Unificación paulatina del Subsidio familiar a través de la creación de un Fondo Compensatorio al cual aportarían todas las cajas el 55% de sus recaudos.

Esta alternativa, al igual que la primera, involucra la creación de un Fondo Común o Fondo Compensatoria al cual, cada una de las cajas aportaría el 55% de sus recaudos [8]/. A partir de este fondo se pagarán los subsidios de todas las personas a cargo manteniendo, en el primer año, el valor que les pagaban sus propias cajas. Del segundo año en adelante se aplicarían incrementos diferenciales - menores para los mayores valores y superiores para los valores inferiores de subsidio- de forma tal que en el tiempo se vayan eliminando las diferencias y se alcance la unificación del subsidio familiar, sin que se presenten disminuciones súbitas en el valor nominal del subsidio familiar que se recibe por persona a cargo, como en la alternativa de unificación inmediata.

Con el fin de simular esta alternativa se proyectaron tanto los recaudos como las personas a cargo en las diferentes cajas mediante los siguientes supuestos:

---

[8]/ Mínimo legalmente establecido que de debe destinar al pago del subsidio familiar.

En primer lugar se determinaron las tasas de crecimiento que habían presentado las variables mencionadas durante el período 1.986-1.988 [9]/ y estas se utilizaron para proyectar, tanto los recaudos como las personas a cargo en las diferentes cajas. Sinembargo en lo referente a las personas a cargo se encontraron 13 cajas para las cuales las personas a cargo disminuían en el periodo en mención, y de aplicarles la tasa de crecimiento encontrada, a lo largo de tiempo desaparecerían la totalidad de las personas a cargo en dichas cajas. Se decidío entonces aplicar estas tasas de crecimento únicamente para el primer año y de ahí en adelante mantener fijas las personas a cargo en dichas cajas.

Los recuados se proyectaron manteniendo las tasas de crecimiento encontradas para el período 86-88, y apartir de los datos proyectados se estableció el valor del 55% que cada caja aportaría el fondo, estableciendo es esta forma el volumen total de recursos con que se contaría para entregar como subsidio familiar, en los años siguientes.

Tal como ya se dijo, se trataba de no disminuir, en ningun caso, el valor nominal del subsidio familiar por persona a cargo, sino de ir logrando paulatinamente la unificación gracias a aumentos anuales discriminados que beneficiaran a los menores valores sin detrimento de los mayores subsidios pagados.

---

[9]/ Período para el cual se tiene información disponible.

Como se aprecia en el cuadro #15, esta alternativa permite la unificación del subsidio familiar por persona a cargo en el año 1.994, alcanzando un valor de $3.824, sin que ningun trabajador vea disminuir, por lo menos en términos nominales, el valor que recibe por persona a cargo. Esto se logra siguiendo la siguiente trayectoria (ver cuadro #15):

En 1.989 encontramos subsidios que llegan a ser 58% superiores al valor que hubiese presentado el subsidio unificado en ese año ($1.489) y valores 96% inferiores al mismo. Aplicando aumentos diferenciales - en los extremos, 1% para aquellos 58% superiores y 114% para los que presentan los menores valores - en 1.990 los diferenciales se reducen significativamente, en especial gracias al aumento de los subsidios más bajos, y en ese año los menores valores del subsidio son tan solo 10% inferiores al valor del subsidio unificado. Siguiendo el mismo principio, en 1.990 se otorgarían incrementos que van desde 29% para los subsidios más bajos, hasta 1% para los más altos, logrando que en 1.991 las diferencias se reduscan aún más, y los subsidios mas bajos sean tan solo 5% inferiores al unificado. Continuando con el mismo criterio de aumentar en mayor proporción los menores subsidios y viceversa, en 1.992 y 1.993, las diferencias logran reducirse a 1% en el caso de los subsidios más bajos, y finalmente en 1.994 se lograría la unificación del subsidio familiar a nivel nacional.

Esta alternativa logra asi la unificación del Subsidio Familiar, sin que ningún trabajador beneficiario vea disminuir el valor nominal del subsidio familiar que recibe por persona a cargo, pero a la vez involucra la existencia de cajas receptoras de recursos del fondo (cajas subsidiadas a través del fondo) y cajas que aportan al fondo más recursos de los necesarios para cubrir las personas a cargo que directamente les corresponden (cajas subsidiarias). A acontinuación entramos a estudiar cual es la situación de las distintas cajas ante esta alternativa.

2.2.4.1. Las Cajas frente a esta alternativa

Al igual que en las alternativas anteriores, en términos puramente económicos las cajas no pierden recursos, puesto que destinan al fondo el 55% de sus recursos, porcentaje que de todas formas es el mínimo legal que una caja puede destinar al pago del subsidio familiar.

Sin embargo, también al igual que en las otras alternativas, hay cajas que aportan al fondo un volumen absoluto de recursos superiores al necesario para pagar el subsidio familiar de las personas directamente a cargo de estas cajas. En el Cuadro No. 16 se aprecia la proporción de cajas subsidiarias y subsidiadas a partir de 1989, año en el cual se inicia el proceso de unificación paulatina, hasta 1994, cuando se alcanza la unificación del subsidio. En 1989, 43% de las cajas subsidian el

Cuadro No. 15

INCREMENTOS PARA UNIFICACION PAULATINA

Diferencia con unificado año anterior	Incrementos	Diferencia con unificado año anterior	Incrementos
1989		**1991**	
Mayor		Mayor	
+50%	1	40% - 18%	1
40% - 50	5	6% - 10%	12
30% - 39	5	5%	14
9% - 29	7	0	19
8% - 6%	10		
5% - 2%	11		
1	13	Menor	
0	14	2%	21
Menor		3% - 5%	22
-Hasta 5	20	**1992**	
9	4	Mayor	
10	5	16% - 29%	1
11	6	5%	14
13	9	3% - 4%	16
14	9		
15	30	Menor	
16	31	0 - 1%	20
17	32		
18	33	**1993**	
20	35	Mayor	
21	36	+6%	2
22	37	5%	15
24	38		
25	40	Menor	
26	41	0 - 1%	20
27	42		
36	50	**1994**	
38	51	Igual al unif. de 1993	23
48	60	1% inferior	24
56	71	Se alcanza unificación	
69	79		
69	86		
71	96		
96	114		
1990			
Mayor			
50	1		
35% - 45	5		
20% - 30	5		
14% - 15	10		
12%	12		
5% - 10	15		
1% - 4	16		
0	18		
Menor			
5	20		
6	4		
7	5		
8	6		
9	7		
10	9		

FUENTE: Estadisticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas
CALCULOS: Fedesarrollo

Cuadro No. 16

CAJAS SUBSIDIARIAS Y CAJAS SUBSIDIADAS
EN LA ALTERNATIVA DE UNIFICACION PAULATINA

Año	Cajas Subsidiadas	Cajas Subsidiarias
1989	57	43
1990	54	46
1991	52	48
1992	48	52
1993	43	57
1994	43	57

FUENTE: ESTADISTICAS ASOCAJAS, SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR
CALCULOS: FEDESARROLLO

57% de éstas y esta proporción varía, en el tiempo, en forma tal que en 1994 la relación es exactamente inversa (57% de las cajas subsidian al 43% de éstas). En general las cajas que subsidian el fondo son, o bien cajas que destinaban una proporción menor al 55% al pago del Subsidio, o cajas con pocos trabajadores beneficiarios en relación con los empleados en las empresas afiliadas. Por su parte, las cajas que reciben subsidios son en general aquellas que incluso destinando más del 55% de sus recaudos al pago del subsidio, tenían capacidad de pagar un valor bastante más bajo que el promedio nacional, que son a su vez, en la mayoría de los casos, cajas con una proporción significativa de trabajadores beneficiarios en relación con el total empleado en las empresas afiliadas.

En cuanto al grado de concentración, tanto dentro de las que aportan recursos adicionales al fondo, como de aquellas que los reciban, es relativamente alto, pero presentan comportamientos distintos en el tiempo.

En las empresas subsidiarias del fondo (ver Cuadro No.17, Parte A) en 1989, una sola empresa aporta el 35% del subsidio total requerido por el conjunto de empresas y las 3 que aportan mayor volumen cubren el 68% del subsidio. En 1990 el grado de concentración disminuye relativamente, y la Caja que mayor aporte individual realiza participa con el 28% de subsidio (es decir 7% menos que en 1989) y las 3 que más recursos adicionales entregan

Cuadro No. 17

Parte A

DISTRIBUCION SEGUN EL APORTE DE LAS CAJAS SUBSIDIARIAS

1989

# Cajas	% Aportan
1	35 %
1	22 %
1	11 %
26	32 %

1990

# Cajas	% Aportan
1	28 %
1	20 %
1	14 %
27	38 %

1991

# Cajas	% Aportan
1	25 %
1	24 %
1	9 %
29	42 %

1992

# Cajas	% Aportan
1	24 %
1	20 %
1	9 %
28	47 %

1993

# Cajas	% Aportan
1	22 %
1	16 %
1	13 %
26	49 %

1994

# Cajas	% Aportan
1	20 %
1	18 %
1	14 %
26	48 %

Parte B

1989

# Cajas	% Reciben
1	24 %
1	19 %
36	57 %

1990

# Cajas	% Reciben
1	28 %
1	23 %
34	49 %

1991

# Cajas	% Reciben
1	30 %
1	26 %
32	44 %

1992

# Cajas	% Reciben
1	28 %
1	27 %
29	45 %

1993

# Cajas	% Reciben
1	29 %
1	23 %
27	48 %

1994

# Cajas	% Reciben
1	28 %
1	21 %
27	51 %

FUENTE: Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas.
Cálculos de FEDESARROLLO.

al fondo representan el 62% del subsidio total (6% menos que en 1989). En 1991 continúa disminuyendo la concentración: la que mayor aporte individual participa con el 25% del subsidio, y las 3 con mayor participación reunen el 55% del mismo.

Esta tendencia continúa y en 1994 el mayor aporte individual es del 20% del subsidio total que requiere el fondo. La caja que mayor aporte individual realiza tiene una proporción relativamente baja de trabajadores beneficiarios frente al total de empleados, y destina algo menos del 55% de sus recaudos al subsidio, y en 1988 pagó un subsidio cuyo valor ocupó el 7o. lugar.

Entre las cajas que reciben subsidio, 2 reciben, durante todo el período, cerca del 50% del subsidio total del fondo. Una de las ellas es una caja que pagaba en 1988 uno de los más bajos valores del subsidio, dedicaba más del 55% de sus recursos a este fin y tiene una cantidad significativa de trabajadores beneficiarios frente a los empleados en las afiliadas.

En resumen, en esta alternativa, al igual que todas las planteadas hasta el momento, hay cajas que aportarían al fondo una cantidad absoluta de recursos superior a la que requiere para pagar el subsidio a las personas directamente a cargo, aun cuando todas aportan el 55% de sus recaudos.

2.2.4.2. Los trabajadores frente a esta alternativa

Precisamente, uno de los criterios que guía esta alternativa, es el de que ningún trabajador beneficiario vea disminuir el valor nominal del subsidio familiar que recibe por persona a cargo y esta condición efectivamente se cumple. Bajo esta alternativa, todos los trabajadores recibirán, año a año, un subsidio superior, aun cuando el aumento es significativamente mayor para aquellos que al momento de implementar la alternativa reciban los menores valores del subsidio.

2.2.4.3. Resumen

Esta alternativa permite que ningún trabajador pierda en términos nominales, por recibir un menor subsidio; pero si exige que algunas cajas aporten al fondo un volumen de sus recaudos superior al que requiere para pagar el subsidio a las personas directamente a cargo.

2.2.5. Alternativa # 5: Unificación paulatina del subsidio familiar a través de un fondo compensatorio, dejando 1% del mismo para la creación de un fondo social [10/].

Como se verá en detalle más adelante, la unificación del subsidio familiar, permite que todas las cajas del país destinen el 32% de sus recaudos a la realización de programas sociales, tales como salud, educación, etc. Sin embargo, el volumen absoluto de recursos que representa este 32% es bastante diferente en las distintas cajas de compensación y por lo tanto su capacidad por invertir y crear programas sociales es bastante desigual. Ante esta situación se pensó en la posibilidad de lograr una unificación paulatina del subsidio familiar, que sigue los mismos principios y criterios de la anterior, pero dejando un 1% del fondo al cual aportan todas las cajas el 55% de sus recaudos, para la creación de un Fondo Social que se distribuiría entre aquellas cajas que tienen menores volúmenes absolutos de recursos para invertir en programas sociales.

Esta alternativa, al igual que la anterior, permite la unificación del subsidio familir en 1994, alcanzando un valor de $3.786, es decir 2% inferior al valor que se logra con la unificación paulatina pero sin fondo social.

10/ Un fondo destinado a la conformación de programas sociales en las cajas que cuentan con recursos escasos para inversión en este tipo de programas.

Bajo esta alternativa, en 1989 teníamos subsidios hasta 50% superiores al valor del unificado en el año anterior y valores 96% inferiores al mismo. Aplicando el criterio de incrementos diferenciales que favorecen a los más bajos, (en los extremos 119% de aumento para los menores y 1% para los mayores - ver Cuadro No. 18) en 1990 las diferencias se disminuyen en forma significativa, especialmente porque los subsidios que estaban muy por debajo del unificado se incrementan, y en este año el menor subsidio es sólo 8% inferior. Siguiendo el mismo principio, en 1990 se otorgan incrementos que van del 1%, para los más altos, hasta el 26% para los más bajos, logrando así que en 1991 el menor subsidio pagado por una caja sea 2% inferior al unificado. En 1992 el menor subsidio se incrementó en 20% y el mayor en 1%; y en 1993 se aplican aumentos que varían entre 2% y 21%. Este esquema de aumentos en el valor del subsidio familiar por persona a cargo, permite la unificación total en 1994 (ver Cuadro No. 18).

Esta alternativa, al igual que la anterior, hace posible la unificación sin que ningún trabajador beneficiario vea disminuir el valor nominal del subsidio que recibe por persona a cargo, pero también involucra Cajas que aportaron al fondo una cantidad de dinero mayor que la requerida para cubrir las personas directamente a cargo.

Cuadro No. 18

INCREMENTOS PARA UNIFICACION PAULATINA DEJANDO 1% DEL FONDO PARA SUBSIDIO A UN FONDO SOCIAL

1989

Diferencia con Unificado Año anterior	Incrementos
Mayor	
+50%	1 %
40% - 50%	3 %%
30% - 39%	5 %%%
9% - 24%	7 %%%%
4%	10 %%%
0	12 %%
Menor	
5 %%	18 %%
9 %%%	22 %%%
10 %%%	23 %%%
11 %%%%	24 %%%%
13 %%%%	26 %%%%
14 %%%%	27 %%%%
15 %%%%	28 %%%%
17 %%%%	31 %%%%
18 %%%%	32 %%%%
20 %%%%	34 %%%%
21 %%%%	35 %%%%
22 %%%%	36 %%%%
23 %%%%	37 %%%%
24 %%%%	38 %%%%
25 %%%%	40 %%%%
26 %%%%	41 %%%%
27 %%%%	42 %%%%
35 %%%%	51 %%%%
36 %%%%	52 %%%%
38 %%%%	54 %%%%
48 %%%%	66 %%%%
56 %%%%	74 %%%%
62 %%%%	81 %%%%
69 %%%%	89 %%%%
71 %%%%	91 %%%%
96 %%%%	119 %%%%

1990

Diferencia con Unificado Año anterior	Incrementos
Mayor	
40% - 50%	1 %
39%	3 %%
30%	5 %%%
21% - 29%	9 %%%%
15%	10 %%%
14%	9 %%%
12%	13 %%%
9%	12 %%%
5%	15 %%%
2% - 3%	17 %%
0	
Menor	
2%	20 %%
5%	23 %%%
6%	24 %%%
7% - 8%	26 %%%

1991

Diferencia con Unificado Año anterior	Incrementos
Mayor	
40% - 18%	1 %
8%	9 %%%
6%	12 %%%
3%	15 %%
Menor	
2%	21 %%

1992

Diferencia con Unificado Año anterior	Incrementos
Mayor	
15% - 29%	1 %
5%	13 %%%
3%	15 %%
Menor	
1%	20 %%

1993

Diferencia con Unificado Año anterior	Incrementos
Mayor	
16%	2 %%
5%	14 %%%
0%	20 %%
Menor	
1%	21 %%

1994

Diferencia con Unificado Año anterior	Incrementos
0	22 %%
1% Menor	23 %%

Se unifica ell subsidio con un u/k de $3786 = 4 pr a cargo

FUENTE : Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas.
Cálculos de FEDESARROLLO.

2.2.5.1. Las cajas frente a esta alternativa

El efecto de esta alternativa de unificación en términos de proporciones de cajas subsidiarias y cajas subsidiadas, es exactamente igual al presentado en la anterior alternativa [11], pero con el efecto adicional de que el 1% del Fondo Compensatorio para subsidio se destina a la creación de un fondo social orientado a apoyar y facilitar la inversión en programas sociales en aquellas cajas que no cuenten con la infraestructura necesaria y con volúmenes de recursos que les permitan realizarlas [12/].

Esto hace que las cajas subsidiarias no sólo estén aportando más recursos al pago del subsidio de personas que no están directamente a su cargo, sino que estarían contribuyendo también al desarrollo de programas sociales en cajas pequeñas, en términos de recursos.

Esta sería entonces una alternativa, por así decirlo, doblemente redistributiva: permitiría la unificación del subsidio familiar, y ayudaría al desarrollo de programas sociales en cajas que aun no los tienen.

11/ Ver 2.2.4.1.

12/ En el capítulo referente a los programas sociales se desarrollan, con algún detalle, las características de este fondo social y algunas ideas sobre su funcionamiento.

2.2.4.2. Los trabajadores frente a esta alternativa

Al igual que bajo la alternativa anterior, esta permite la unificación del subsidio familiar en forma paulatina, sin que en ningún caso se disminuya el valor del subsidio que se recibe, alcanzando magnitudes absolutas inferior debido al 1% que se destina al fondo social. Pero precisamente la existencia de este fondo permitiría que trabajadores que hoy en día no tienen acceso a programas sociales como salud o educación, porque se encuentran afiliados a cajas que no los han desarrollado, tengan la posibilidad de tenerlos. En el caso extremo 8.26% trabajadores beneficiarios y 7.95% personas a cargo, que en 1988 se ubicaban en cajas que no desarrollan ningún programa social, con esta alternativa podrán tener acceso a ellos.

2.2.5.3. Resumen

Esta alternativa, al igual, que la anterior, no enfrenta el problema de una disminución abrupta del valor del subsidio familiar por persona a cargo, como se presentaba en las alternativas 1 y 3, pero sí continúa involucrando la presencia de cajas que aportan al fondo una magnitud de recursos superior a la que requieren para el pago del subsidio a las personas directamente a cargo y cajas cuyos recursos no son suficientemente para este mismo fin, con un elemento adicional, pues parte del subsidio que las primeras entregan se utiliza para

desarrollar programas sociales en cajas de compensación que aún no los tienen o son muy incipientes.

Pero incluso reconociendo el posible tropiezo que enfrente, por la situación antes expuesta, es importante anotar, en primer lugar, como no existe ninguna alternativa de unificación que no exija el subsidio de unas cajas a otras, y en segundo lugar como la unificación es una medida claramente redistributiva, que además, con esta alternativa, que obvia, el problema de trabajadores afectados negativamente y crea un fondo para programas sociales, lo es doblemente, en la medida en que ayuda directamente al desarrollo de programas sociales que benefician no sólo a los trabajadores que reciben subsidio familiar sino a todos los empleados en las empresas afiliadas.

2.2.6. Cómo evaluar otras posibles alternativas

Aparte de las alternativas aquí presentadas, pueden pensarse otras, como por ejemplo la unificación paulatina pero a nivel regional, regionalizaciones diferentes a la presentada, unificación a partir de topes máximos y mínimos, etc.

Las alternativas aquí presentadas pretenden básicamente mostrar los efectos de la unificación bajo alternativas generales que sirvan de base para evaluar otros posibles caminos para lograr la unificación.

Es claro, a partir del análisis realizado en este documento, como cualquier alternativa involucra cajas que tienen que ceder parte de sus recursos a favor de otras.

La unificación inmediata del subsidio sea nacional o regional, implica una disminución sustancial y abrupta del valor del subsidio familiar por persona a cargo para un volumen no despreciable de trabajadores beneficiarios.

Por su parte, la unificación paulatina, permite paralelamente la unificación y el aumento nominal del valor del subsidio para todos los trabajadores.

3. IDEAS BASICAS SOBRE COMO SE MANEJARIA EL FONDO COMUN O FONDO COMPENSATORIO.

Como ya se explicó, este Fondo estaria constituido por el aporte del 55% de los recaudos de la totalidad de las Cajas de Compensación Familiar que funcionan en el pais, que constituyen los recursos con los cuales se pagaría el subsidio familiar de todas las personas a cargo, sin importar la Caja a la cual se encuentren afiliados los trabajadores beneficiados.

El Fondo puede ser Nacional o Regional, según la modalidad de unificación que se adopte y podrá ser administrado por una junta nombrada por las propias Cajas. Su función será recolectar

mensualmente el 55% de los recaudos de las Cajas de Compensación Familiar y pagar también mensualmente el Subsidio Familiar a todos los trabajadores beneficiarios empleados en las empresas afiliadas a cualquier Caja de Compensación Familiar del pais o la región, según sea el caso.

El Fondo debe contar con medidas de tipo coercitivo que le permitan exigir a las Cajas el pago oportuno de los recursos que deben aportar al mismo, y a su vez las Cajas, representadas en la Junta Administrativa del Fondo, deberán vigilar el correcto y oportuno pago, del Subsidio Familiar por parte del Fondo.

4. EFECTOS DE LA UNIFICACION DEL SUBSIDIO FAMILIAR SOBRE LOS PROGRAMAS SOCIALES [13]/ REALIZADOS POR LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR.

4.1. Descripción de la Situación Actual

Dentro de las Cajas que funcionan actualmente en el pais, 17 (es decir el 25%) no desarrollan ningun tipo de programa social, y reducen su actividad al pago del subsidio familiar. Son en general cajas que destinan una alta proporsión de los recursos al pago del subsidio familiar, bien sea monetario o en especie. Son en realidad un intermediario entre las empresas y los

---

[13]/ Por programas sociales se entiende: acciones en salud, educación, formación y capacitación y recreación.

trabajadores beneficiarios del subsidio familiar, redistribuyendo entre empresas, los recursos del subsidio.

El 75% de las cajas del país desarrollan al menos un programa social. Cerca del 100% de estas tienen programas de salud, 86% llevan a cado programas de formación y capacitación en distintas áreas, 90% mantienen sitios para recreación de los trabajadores empleados en las empresas afiliadas y 50% desarrollan programas en educación formal. Analizado como combinan los programas, vemos que 38% de las cajas realizan los cuatro porgramas mencionados, 40% desalloran programas de salud, formación o capacitación y recreación; 4% programas de salud, educación y recreación, 6% programas de salud, educación y formación, 4% atienden las areas de salud y formación, 4% salud y recreación y 2% solo programas de salud (ver cuadro #19).

La gran mayoria de los programas sociales desarrollados por las cajas no son servicios totalmente gratuitos, y por consiguiente generan ingresos 14/. Sinembargo los ingresos son en general inferiores a los costos en los que incurre la caja, y por lo tanto estas subsidian los programas sociales, en favor no solo de los trabajadores beneficiarios, sino de todos los empleados al servicios de las empresas afiliadas.

14/ Sólo 6 programas desarrollados por las cajas no generan ningun ingreso, por concepto de la venta del bien o servicio que prestan. Uno de estos programas esta en el area de la salud, dos en el de educación, uno de formación y capacitación y dos en recreación.

Los datos de 1.988, muestran una significativa dispersión en la proporción de los recaudos que se destinan a programas sociales. Dentro de aquellas que realizan al menos un programa: (Ver Cuadro #20) 4% destinan menos del 10% de sus recuados a programas de tipo social, 26% destinan entre 10% y 20%, 46% entre el 21% y el 30%, y el restante 24% destina más del 30% de sus recaudos a la realización de programas sociales, siendo 38.5% la mayor proporción encontrada. Esta última se presenta en una caja que desarrolla los cuatro tipos de programas mencionados, y además reconoce uno de los mayores valores de subsidio familiar.

Si analizamos la participación de cada caja dentro de los recursos totales, destinados a la realización de programas sociales, vemos como 3 Cajas (es decir el 6.1%) absorben el 42% de estos recursos, mientras el 55% de las cajas tiene una participación cercana al 33% del total de recursos. Claramente hay desigualdades significativas en lo que respecta a la capacidad de las cajas para realizar programas sociales.

A continuación entraremos a estudiar cuales son las principales implicaciones de la unificación del subsidio familiar sobre las posibilidades de realizar programas sociales y las características de las mismas cajas. Al igual que cuando se analizaron las posibilidades de unificación del subsidio familiar, aquí estudiaremos cuales son las consecuencias con las distintas alternativas.

4.2. Efectos que producen las distintas alternativas de unificación sobre los programas sociales.

Las alternativas de unificación nacional, sea inmediata o paulatina, a partir del Fondo Común o Fondo Compensatorio [15]/ producen exactamente el mismo efecto sobre los programas sociales y por consiguiente se analizarán conjuntamente. Por otra parte las alternativas de unificación regional inmediata y paulatina, pero con Fondo Social, si tienen implicaciones diferentes que se analizarán en forma separada.

4.2.1 Efectos de las alternativas de unificación inmediata y paulatina, a partir de un Fondo Compensatorio sin Fondo Social

Como ya se explicó estas alternativas se basan en la unificación del subsidio familiar, bien sea en forma inmediata o paulatina, apartir de la creación de un Fondo Común al cual todas las Cajas deberán aportar el 55% de los recaudos del subsidio familiar, dinero que se repartiria entre todas las personas a cargo, sin importar la caja a la cual se encuentren afiliados los trabajadores beneficiarios.

Aun cuando se puede pensar que incluso bajo esta alternativa pueden existir Cajas que reconozcan a los trabajadores

---

15/ Sin Fondo Social

Cuadro No. 19

CAJAS SEGUN PROGRAMAS SOCIALES

Cajas con programas sociales	75 %
Cajas sin programas sociales	25 %
Cajas con programas sociales	
Tipos de programas	
Programa de salud	96 %
Educación	50 %
Formación y Capacitación	86 %
Recreación	90 %
Combinación de programas	
Los 4 programas	38 %
Salud, Educación y Recreación	4 %
Salud, Formación y Educación	6 %
Salud, Recreación Formación	40 %
Salud y Formación	4 %
Salud y Recreación	6 %
Salud solamente	2 %

FUENTE: Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas. Cálculos de FEDESARROLLO.

Cuadro No. 20

CAJAS SEGUN PROGRAMACION DE RECAUDOS QUE DESTINAN AL DESARROLLO DE PROGRAMAS SOCIALES

Proporción	%
Menos 10%	4 %
10% - 20%	26 %
21% - 30%	46 %
Más de 30%	24 %

FUENTE: Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas.
Cálculos de FEDESARROLLO.

beneficiarios, en forma directa, subsidios familiares monetarios mayores al unificado [18/], también es posible suponer que la unificación incentiva el desarrollo y creación de programas sociales, destinando al pago del Subsidio Familiar unicamente el 55% que deben entregar al fondo.

Con el fin de evaluar las consecuencias de esta alternativa sobre los programas sociales desarrollados por las cajas vamos a suponer que estas destinan 55% de sus recursos a dicho pago, 10% a gastos de administración e instalación y 3% para reserva legal, con la cual, todas las cajas dispondrían del 32% de sus recaudos para realizar programas sociales.

La posibilidad de disponer de este porcentaje, para la realización de programas sociales, llevaría a que 7 cajas, que actualmente destinan más del 32% de sus recursos a este tipo de programas, viesen disminuidos los fondos con que actualmente cuenta para este fin. En el caso extremo una caja se ve forzada a disminuir 6.54 puntos sobre lo que actualmente dedica a programas sociales. Se trata, en todos los casos, de Cajas de Compensación que cubren los cuatro programas mencionados (salud, educación, formación y capacitación y recreación), en algunos casos en forma totalmente gratuita. Estas cajas, que ven disminuir la proporsión de recaudos destinados a programas sociales, cubren el

---

[18/] Pagando directamente, por fuera del Fondo sumas de dinero establecidas.

16.77% de los trabajadores beneficiarios y el 16.12% de las personas a cargo.

Frente a lo anterior, y bajo esta alternativa, el 90% de las cajas podrían destinar proporsiones mayores a las actuales al desarrollo de programas sociales, llegando al caso extremo de las 17 cajas de compensación familiar que actualmente no realizan ningun tipo de programa social. Este comportamiento puede deberse, por lo menos en parte, a la decisión de pagar subsidios mayores gracias a destinar una alta proporsión de sus recursos al pago de estos y es una evidencia importante sobre las formas de competencia que han desarrollado las Cajas de Compensación familiar en el país, dentro de la cual el valor monetario del subsidio familiar por persona a cargo, parece ser una variable de gran importancia. Sinembargo tambien puede estar reflejando desiciones, que además parecen bastante racionales, como la de no destinar recursos que, en términos absolutos pueden ser muy reducidos, para emprender programas sociales de alguna envergadura.

Estas cajas que actualmente destinan menos del 32% de sus recaudos a programas sociales reunen al 83.23% de los trabajadores beneficiarios y al 83.88% de las personas a cargo.

Si bien esta alternativa de unificación, "libera" recursos de las cajas que pueden utilizar en programas sociales,

unificando además la proporsión de los recaudos que cada caja puede destinar a este propósito; los montos absolutos de que disponen son muy diferentes y la competencia que enfrentan las cajas "pobres", mucho más dura. La participación de cada caja dentro del monto total de recursos que las cajas destinarian a los programas sociales, muestra una clara concetración (ver Cuadro #21): 3 cajas (el 4% del total) generan, y lógicamente manejan, el 36.54% del total (cada una algo mas del 10%), y frente a esto, 28% de las cajas cuentan con menos del 0.25% de los recursos totales. En términos generales el 89% de las cajas tienen a su disposición menos del 2% de los recursos para programas sociales.

Indudablemente el esquema de distribución imperante lleva a que una proporsión significativa de Cajas enfrente severas limitaciones para el desarrollo de programas sociales, por lo menos de alguna envergadura. Sin embargo estas Cajas que enfrentan problemas de magnitud de recursos para programas sociales son a su vez aquellas cuyos trabajadores beneficiarios ven aumentar el subsidio familiar por persona a cargo en mayor proporción.

Cuadro No. 21

CAJAS SEGUN PARTICIPACION EN EL TOTAL DE RECURSOS
QUE PUEDEN DEDICAR A PROGRAMAS SOCIALES

1988

% Cajas	% Recursos
28 %	-0.25 %
21 %	0.26% - 0.50%
21 %	0.51% - 1.0%
19 %	1.1% - 2.0%
7 %	2.1% - 6%
4 %	Más de 10%

FUENTE: Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas.
Cálculos de FEDESARROLLO.

4.2.2 Efectos de la unificación regional inmediata del Subsidio Familiar sobre los programas sociales

Como se recordará la alternativa de unificación regional del Subsidio Familiar, también se basaría en la creación de un Fondo Común o Fondo compensatorio, que en este caso funcionaría regionalmente, pero al cual las Cajas aportarían el 55% de sus recaudos.

Pero en este caso podría pensarse en dos modalidades de funcionamiento de los programas sociales:

a. Una alternativa sería que cada Caja se organizara individualmente para la prestación de servicios sociales, caso en el cual los efectos de la unificación serían exáctamente iguales a los presentados en el numeral anterior [17]/.

b. Otra alternativa sería que las cajas se asociaran, regionalmente, para la organización y desarrollo de los diferentes programas sociales. A continuación presentaremos las principales características y efectos de esta alternativa que junto con la unificación del subsidio familiar, propone la asociación de las Cajas en las áreas sociales, a nivel regional.

17/ Ver 4.2.1.

Cuadro No. 22

PROGRAMAS SOCIALES DESARROLLADOS POR LAS DISTINTAS CAJAS EN CADA UNA DE LAS REGIONES 1988

Región	# Cajas	Programas
Territorios Nacionales	1	S,E.F.R
	1	S,E
	2	No tienen
Departamentos Cafeteros	1	S,E.F.R
	2	S,F
	1	No tiene
Región Atlántico	2	S,E.F.R
	2	S,F,R
	2	S,E,R
	1	S,F
	1	S
	2	No tiene
Tolima y Huila	1	S,E.F.R
	3	S,F,R
	1	S,R
	2	No tiene
Cauca y Nariño	1	S,R,F,E
	1	No tiene
Santanderes	3	S,E,F,R
	2	S,F,R
Boyacá y Cundinamarca	3	S,E,F,R
	2	S,E,R
	6	S,F,R
	2	S,R
Antioquia	2	S,F,R
	2	No tienen
Valle - Chocó	3	S,E,F,R
	1	S,E,R
	3	S,F,R
	5	No tienen
San Andrés	1	S,E,R,F

S = Salud, E = Educación, F = Formación
R = Recreación

FUENTE: Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas.
Cálculos de FEDESARROLLO.

Manteniendo la regionalización planteada [18/], y como se observa en el Cuadro #22, no hay ninguna región en la cual no se cuente por lo menos con alguna infraestructura para programas sociales. Con excepción de la región Antioqueña, en todas, por lo menos una caja desarrolla actualmente los cuatro programas sociales (salud, educación, formación y recreación) y en una proporción muy importante se cubre el área de salud.

Esta situación actual sería la base con la cual se iniciarían los programas sociales a nivel de cada región, y que se verían enriquecidos con los aportes del 32% de los recaudos de las cajas de la región.

Como es lógico, al interior de cada región, habrá Cajas y Departamentos que aportan un volumen mayor de recursos absolutos y también regiones que mantendrán la supremacia en cuanto a fondos y dineros que disponen para programas sociales.

18/ 1. Territorios Nacionales: Meta, Amazonas, Caquetá y Putumayo.
2. Departamentos Cafeteros: Risaralda, Quindío y Caldas.
3. Región Atlántica: Magdalena, Bolivar, Atlántico, Guajira, Cesar, Sucre y Córdoba.
4. Tolima y Huila.
5. Cauca y Nariño.
6. Los Santanderes
7. Boyacá y Cundinamarca
8. Antioquia
9. Valle y Chocó
10. San Andrés.

A continuación analizaremos cual es la participación de las Cajas al interior de cada una de las regiones (ver cuadro #23). En prácticamente todas las regiones se presenta una relativa concentración y unas pocas Cajas aportan porcentajes significativos del Fondo.

En los Territorios Nacionales una, de las cuatro Cajas que lo conforman, aporta cerca del 50% de los recursos totales para programas sociales, siendo esta la que presenta una mayor proporción de empleados a trabajadores beneficiarios, una mayor cantidad de empresas afiliadas y de empleados en estas y una disminución significativa de su subsidio al unificarse (-45.43%). En Antioquia, donde funcionan cuatro Cajas de Compensación, una sola contribuye con el 80% del total de los recursos sociales. Es una Caja que, a diferencia de la anterior, no tiene una alta proporción de empleados a beneficiarios, y si la mayor de proporción de empresas afiliadas dentro de la región [19]/; destina una porcentaje algo mayor al 55% al pago del subsidio familiar y sus trabajadores beneficiarios verian disminuir en 22% el valor del subsidio al unificarse regionalmente.

En Cundinamarca y Boyacá 2 de las 13 Cajas que conforman la región, aportan más del 60% de los recursos sociales. Estas Cajas tienen la mayor cantidad de empresas afiliadas en la región

---

[19]/ 73% de las empresas afiliadas a la región se ubican en esta Caja.

(58% del total) y relativamente pocos trabajadores beneficiarios por empleado. En la región del Tolima y Huila, dos Cajas contribuirían con el 68% de los recursos orientados a programas sociales regionales, manteniéndose la característica de ser las Cajas que tienen una mayor cantidad de empresas afiliadas (59% del total de la región), sin tener una relación de empleados a beneficiarios superior al promedio regional (1.95 vrs. 1.44 y 1.73). En los Departamentos Cafeteros, 3 de las 5 Cajas de Compensación de la región aportan el 96% de los recursos sociales, siendo estas las que reúnen una mayor proporción de empresas afiliadas.

En los Santanderes encontramos un menor nivel de concentración en relación con las regiones hasta el momento analizadas. En esta región 3 de las 5 Cajas que la conforman, aportan el 79% del total, siendo 31% el mayor aporte individual. Estas 3 Cajas, al igual que los casos anteriores, son las que reunen una mayor cantidad de empresas afiliadas (83%). Por otra parte la región Atlántica así como la conformada por Cauca y Nariño tienen una distribución relativamente homogénea.

Claramente, como se observa en el cuadro #23, y de acuerdo con la descripción de cada una de las regiones, las diferencias en el aporte de recursos sociales dependen básicamente del número relativo de empresas afiliadas y empleados ubicados en ellas, lo

Cuadro No. 23

PARTICIPACION DE LAS CAJAS EN LO RECURSOS QUE PODRIAN DESTINAR REGIONALMENTE A PROGRAMAS SOCIALES, LA PROPORCION DE EMPRESAS AFILIADAS Y DE EMPLEADOS EN LAS AFILIADAS

Cajas	Participación Regional % Recursos	% Empresas Afiliadas	% Empleados en Afiliados
Territorios Nacionales			
A	13.48	5.4	4.22
B	49.46	70.59	67.06
C	19.45	20.17	18.29
D	17.61	3.84	10.42
Antioquia			
A	79.92	69.40	71.96
B	8.90	6.26	9.57
C	0.72	3.38	1.31
D	10.46	20.96	16.39
Región Atlántico			
A	5.45	3.68	7.52
B	29.18	23.04	30.23
C	9.26	8.09	9.05
D	3.89	7.46	4.91
E	18.22	17.42	12.44
F	10.56	10.78	11.69
G	5.78	2.21	5.64
H	5.05	4.51	4.79
I	4.90	9.52	6.46
J	7.78	13.29	7.31
Cauca y Nariño			
A	47.77	54.22	54.93
B	52.23	45.78	45.07
Cundinamarca y Boyacá			
A	5.64	7.58	4.29
B	1.92	0.59	1.14
C	0.86	0.11	0.85
D	2.16	5.12	3.37
E	0.89	2.92	1.09
F	0.81	3.61	0.85
G	34.03	46.39	40.43

I	12.89	4.81	12.18
J	30.15	16.45	25.00
K	0.20	2.22	31.00
L	8.81	7.26	8.26
M	0.64	2.51	1.02
Cafeteros			
A	1.53	3.40	0.22
B	38.04	41.01	43.04
C	1.92	5.20	3.24
D	28.73	35.64	36.89
E	34.77	14.75	14.58
San Andrés			
A	100 %	100 %	100 %
Sasntanderes			
A	26.36	35.33	28.27
B	31.49	24.77	29.19
C	8.72	4.22	9.63
D	21.46	28.15	18.98
E	11.97	7.53	13.92
Tolima y Huila			
A	0.80	1.69	1.30
B	3.06	4.18	3.44
C	4.37	3.37	4.60
D	29.81	26.73	29.83
E	18.51	18.87	17.50
F	4.47	5.88	4.85
G	35.55	32.53	34.10
H	3.41	6.75	4.38
Valle y Chocó			
A	3.38	2.48	2.70
B	1.48	0.60	1.81
C	0.84	2.59	0.85
D	1.37	4.52	1.52
E	50.36	41.80	45.07
F	12.22	9.41	12.60
G	10.61	11.92	10.52
H	2.51	4.52	3.86
I	7.58	4.67	6.43
J	2.67	4.70	2.82
K	4.41	5.67	4.89
L	2.55	0.93	2.27
M	0.97	4.26	2.43
N	0.25	5.01	1.97

FUENTE: Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas
Cálculos de FEDESARROLLO.

cual determina, en buena parte, el volumen total de recaudos de las Cajas.

Por otra parte, en términos de departamentos, al interior de cada región también se presentan diferencias significativas en el volumen de recursos que cada uno aporta (ver cuadro #24).

En el caso de los Territorios Nacionales, en donde las Cajas coinciden cada una con un departamento, es el Meta el departamento que individualmente mayor aporte realiza (49.46%) y también el que cubre una mayor proporción de trabajadores beneficiarios (63.46%). En la región Atlántica, el departamento del Atlántico aporta el 44% del total de recursos y junto con Bolívar y Córdoba reunen el 77% de los mismos. A su vez el primero cubre el 41% de los trabajadores beneficiarios y los tres anteriores el 74.82%. En el caso de Cauca y Nariño el porcentaje de participación de cada departamento es muy cercano (55% vrs. 45%), mientras los trabajadores presentan una mayor concentración en Nariño (66.55% vrs. 33.45%).

En Boyacá y Cundinamarca, como es lógico, los mayores porcentajes, en los dos casos, se presentan en Cundinamarca. Igual situación se presenta en la región del Valle y Chocó, con total supremasía del primero. En los departamentos cafeteros, Quindío y Caldas tienen una participación algo mayor en los recursos y Risaralda y Caldas en los trabajadores beneficiarios.

Cuadro 24

PARTICIPACION DE LOS DEPARTAMENTOS EN RECURSOS
QUE APORTAN Y TRABAJADORES BENEFICIARIOS QUE CUBREN

Departamento	% Part. en Recursos	% Trab. Benef.
Territorios Nacionales		
Amazonas	13.48	4.92
Meta	49.46	63.46
Caquetá	19.45	21.41
Putumayo	17.61	10.21
Antioquia	100 %	100 %
Región Atlántico		
Atlántico	43.89	41.19
Bolivar	22.05	24.44
Córdoba	10.56	9.19
Guajira	5.78	4.41
Sucre	5.05	4.85
Cesar	4.9	5.07
Magdalena	7.78	11.05
Cauca y Nariño		
Cauca	55.23	33.45
Nariño	44.77	66.55
Cundinamarca y Boyacá		
Boyacá	5.64	7.26
Cundinamarca	94.36	92.74
Departamentos Cafeteros		
Risaralda	28.69	34.62
Quindío	36.69	17.79
Caldas	34.57	47.60
San Andrés	100 %	100 %
Santanderes		
Santander	66.57	62.50
N. de Santander	33.43	37.50
Tolima y Huila		
Tolima	58.57	66.05
Huila	41.43	33.95
Valle y Chocó	97.45	96.71
Chocó	2.55	3.29

FUENTE: Estadísticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas.
Cálculos de FEDESARROLLO.

En los Santanderes el del Sur aporta una mayor proporción de recursos y reúne también un mayor porcentaje de trabajadores beneficiarios. Algo similar ocurre en la región de Tolima y Huila.

Esta alternativa que analiza la posibilidad de desarrollar programas sociales regionalmente, ayuda a los departamentos con Cajas más "pobres" pero mantinen desequilibrios regionales bastante marcados (ver cuadro #25). Es así como Cundinamarca y Boyacá, absorven el 43.11% del total de recursos sociales nacionales, mientras los Territorios Nacionales, sólo tienen el 1.05%.

La principal concecuencia de esta alternativa, para el futuro de las Cajas es que la unificación del subsidio junto a la asociación de las Cajas en lo referente a programas sociales, puede llevar a que las pequeñas tiendan a desaparecer a menos que imperen motivos de afiliación; tales como pertenecer a un gremio, "fidelidad" con la Caja a la cual se está afiliado, etc.

4.2.3 Efectos de la unificación paulatina que involucra la creación de un Fondo Social

En primer lugar es importante dar algunos lineamientos sobre como funcionaría y se administraría el Fondo Social, para luego analizar los efectos de esta alternativa.

Cuadro No. 25

REGIONES SEGUN PARTICIPACION EN EL TOTAL NACIONAL

Región	% Participación
Territorios Nacionales	1.05 %
Antioquia	16.81
Atlántico	10.81
Cauca y Nariño	2.66
Cundinamarca y Boyacá	43.11
Cafeteros	4.25
San Andrés	0.21
Santanderes	4.92
Tolima y Huila	3.50
Valle y Chocó	12.68

FUENTE: Estadíticas de la Superintendencia de Subsidio Familiar y Asocajas.
Cálculos de FEDESARROLLO.

Como se expuso en el numeral 4.2.1., la unificación a partir de un Fondo Compensatorio al cual cada Caja aporta el 55% de sus recaudos, permite que todas las Cajas tengan la posibilidad de dedicar, a programas sociales, mínimo el 32% de sus recaudos [20]. Sin embargo las magnitudes absolutas que representan este porcentaje son muy diferentes en las distintas Cajas, y a mas de esto, debemos recordar que el 25% de las Cajas actualmente no desarrollan ningún tipo de programa social y muy seguramente no cuentan con la infraestructura necesaria y la mayoría de las veces costosa.

Como forma de, por lo menos disminuir, estos desequilibrios, se diseñó una alternativa de unificación paulatina, a través de un Fondo Común, dejando anualmente el 1% de dicho Fondo para crear un Fondo Social. El Fondo Social así constituído se destinaría a financiar la inversión de las Cajas, en programas sociales, y podría ser administrado por una Junta conformada por representantes de las Cajas.

El Fondo financiaría sólamente inversiones de las Cajas que absorben menos del 2% de los recursos sociales nacionales, restricción que busca que el Fondo realmente cumpla su papel, es decir, que ayude a las Cajas que tiene menor disponibilidad de recursos. Incluso en una primera etapa debería orientarse

---

[20] Podrán destinar más si gastan menos del 10% de los recaudos en administración.

exclusivamente a financiar Cajas que no tengan ninguna infraestructura para programas sociales. Además, y con el fin de incentivar la inversión social, el Fondo financiaría la inversión en programas sociales de las Cajas, en proporción a los recursos que ellas mismas inviertan. A modo de ejemplo, por cada peso ($1.00) que una Caja "pobre" invierta en programas sociales, el Fondo aportaría cincuenta centavos ($0.50).

Esta alternativa, si bien no puede eliminar totalmente los desequilibrios descritos en detalle en el numeral 4.2.1, si tiene repercusiones importantes sobre las posibilidades de desarrollar programas sociales. Por un lado porque entrega recursos que por lo menos disminuyen en algo el desequilibrio, y por otro, dada la modalidad de aporte por contrapartida, incentiva la inversión de las propias Cajas.

5. CONCLUSIONES: CONSECUENCIAS EN TERMINOS DE LAS REESTRUCTURACION DE LAS CAJAS Y EL TIPO DE COMPETENCIA QUE SE DESARROLLARIA.

En términos generales la unificación del Subsidio Familiar es una medida claramente redistributiva, incluso en los casos en los cuales, por realizarse en forma inmediata, implica una disminución en el valor nominal del subsidio para un porcentaje no despreciable de trabajadores, pero que es de tomas maneras inferior al de aquellos que se ven beneficiados por la medida.

Además este problema es solucionable si se opta por la unificación paulatina del subsidio.

Por otra parte, la unificación basada en el aporte del 55% de los recursos de todas las Cajas, libera en muchos casos recursos que se podrán destinar a programas sociales, que contribuyen de manera importante al bienestar, no solo de los trabajadores beneficiarios y las personas a su cargo, sino de todos los empleados al servicio de las empresas afiliadas. Incluso no es absurdo pensar que en términos de bienestar, puede ser mayor la contribución a partir de programas sociales que la del Subsidio Familiar directo. Esto no significa que se plantee la posibilidad de eliminar el subsidio familiar, sino ante todo mostrar la importancia de los programas sociales.

En términos de la reestructuración y forma de competencia entre las Cajas, la información de éstas, que en últimas son reflejo de decisiones y formas de manejo, evidencian un tipo de competencia centrada primordialmente en el valor monetario del subsidio familiar por persona a cargo, limitada claro está por la legislación sobre área de influencia de las Cajas y otra serie de racionamientos, no necesariamente económicos o jurídicos, como el carácter aún gremial de algunas Cajas, la amistad entre los empleadores y las directivas de la Caja, la "fidelidad" a la Caja a la cual se está afiliado por años, etc.

La unificación del subsidio familiar desplazaría el centro de la competencia hacia la calidad y cantidad de programas sociales y la eficiencia en la prestación de los servicios sería una condición indispensable para ser competitivo. Indudablemente este tipo de competencia es duro para las Cajas pequeñas, pero también lo es aquella basada en el valor del subsidio y estas han logrado sobrevivir. Ejemplos claros de esta capacidad de "sobrevivir" son las Cajas "pobres" de zonas como Cundinamarca, Antioquia o Valle, que enfrentan la competencia de Cajas verdaderamente poderosas.

Es más, la existencia de Cajas "pobres" con subsidios muy inferiores al promedio de su área de influencia puede ser precisamente resultado de la competencia, y a su vez esta los mantiene en la condición de "pobres". No es absurdo pensar que estas cajas se vean precionadas a recibir empresas deficitarias [21]/ precisamente para poder mantenerse dentro del sistema y la unificación del subsidio familiar eliminarían los "problemas" que estas empresas acarrean a las cajas.

Uno de los efectos mas positivos de la unificaión del subsidio familiar es precisamente el eliminar los problemas de las empresas deficitarias, que en general solo pueden ubicarse en cajas que reconocen un subsidio muy bajo y en las cuales estas

---

[21]/ Aquellas cuyo aporte del 4% de la nómina no es suficiente para pagar el subsidio familiar de las personas a cargo de sus propios los trabajadores beneficarios

dejan de ser deficitarias. Pero esto es un círculo vicioso por que a su vez las cajas se mantienen en su condición de "pobres" por que tienen gran cantidad de empresas con pocos trabajadores totales en relación con los trabajadores beneficiarios.

A más de lo anterior, el elimirar los problemas y tropiezos que enfrentan las empresas deficitarias para afiliarse a una caja de compensación seguramente facilitará el aumento de la cobertura del sistema de compensación familiar. Este aspecto tiene implicaciones que trascienden los intereses de las cajas, en la medida en que afecta, positivamente, la situación social de una buena parte de la población.