



Políticas públicas, valor público y gobernanza colaborativa

El caso de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio

Pablo Sanabria Pulido y Andrés Guzmán Botero (edición académica)

CAPÍTULO 1

LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMO ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Juan José Gómez Dueñas*

Andrés Guzmán Botero

Hernán Duarte

Pablo Sanabria Pulido

Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes, Colombia

LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN SON, POR SU MISIÓN, SUS FORMAS DE OPERACIÓN Y SU rol histórico en diferentes temas de política pública, un caso relevante de análisis para estudiar la política social en Colombia. Con el fin de comprender a cabalidad su papel, es relevante contextualizar las cajas de compensación en el marco normativo colombiano y reconocer las particularidades que históricamente han jugado en la política pública de protección social y subsidio familiar. En ese orden de ideas, este capítulo explora y analiza la participación de las cajas de compensación como actores relevantes dentro del entramado de la política pública de protección social en el país.

Primero, se describe la evolución de la política pública de protección social en Colombia como un marco general del cual el subsidio familiar y otras labores de las cajas de compensación familiar se configuran como elementos clave. Después, se aborda el caso particular del sector de las cajas de compensación familiar, revisando su historia y complementándola con una caracterización a partir de acciones y beneficiarios. Finalmente, se introduce una cuestión de análisis central en este libro que es explorada en profundidad en los siguientes capítulos: el potencial aporte que tienen estas organizaciones en la generación de resultados de política pública en Colombia, en especial a partir del caso de estudio de este libro: la Caja Colombiana de Subsidio Familiar Colsubsidio.

Evolución de la política pública de protección social y subsidio familiar

EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

A pesar de que las definiciones han variado a lo largo de la historia, la política de protección social ha sido definida como la serie de intervenciones públicas o el conjunto de políticas públicas implementadas para alcanzar principalmente dos propósitos conexos: uno de aseguramiento de la población y otro de asistencia social (Cortés, 2011).

* | *In memoriam*. Juan José Gómez Dueñas fue un destacado estudiante de Gobierno y Asuntos Públicos, y Derecho de la Universidad de los Andes. Se encontraba próximo a graduarse y participó activamente en este proyecto de investigación hasta poco antes de su fallecimiento en enero del 2019. Este capítulo está dedicado a la memoria de un maravilloso estudiante, compañero y ser humano.

El primero de ellos, el aseguramiento, busca ayudar a las personas, familias y comunidades a gestionar las contingencias o los riesgos que puedan enfrentar a lo largo de la vida y que puedan representar una caída en sus ingresos o sustento económico. En otras palabras, con el aseguramiento se busca proteger a la población de choques externos que puedan llevar a la vulnerabilidad o a caer en la pobreza o la miseria. Dentro de las actividades principales del aseguramiento, encontramos el aseguramiento en salud, pensiones y riesgos laborales, los cuales apuntan a cubrir riesgos asociados con la salud y la vejez.

Por su parte, el componente de asistencia social se entiende como un conjunto de intervenciones estatales orientadas a acabar con la pobreza de los ciudadanos más vulnerables y a mitigarla (Cortés, 2011). En este campo encontramos, por ejemplo, intervenciones como el otorgamiento de subsidios a aquellos ciudadanos que tienen condiciones difíciles de vida y baja o nula capacidad para generar ingresos. Los dos componentes se integran y se entrecruzan en una política pública que, generalmente, busca reducir niveles de pobreza y vulnerabilidad y propiciar la autonomía de los individuos en cuanto a la generación de ingresos y protección de grupos vulnerables.

Dichas prácticas han madurado desde los albores del estado de bienestar. Su origen universal más cercano se remonta a los procesos de industrialización de los siglos XIX y XX. Los cambios ocurridos en este periodo conllevaron el surgimiento de la clase proletaria, población que fue “la causa inmediata del seguro social, en tanto fueron sus necesidades y reclamos los que generaron la sistematización de políticas, que se verterán en normas y se realizarán en las instituciones de los seguros sociales en Europa” (Cortés, 2009, p. 27). Después de esto, hacia 1880 se desarrollaría en Alemania el modelo bismarckiano de seguros sociales y, posteriormente, hacia la mitad del siglo XX, evolucionaría este modelo en Inglaterra y otros países europeos. A partir de esos desarrollos, se empezarían a implementar en distintos países diversos sistemas de protección social, buscando adaptar los modelos a las características y necesidades propias de cada país.

En ese contexto internacional, el caso colombiano se ha presentado como un asunto de lento desarrollo con fuerte dependencia de la dinámica del contexto desde un punto de vista institucionalista (Pierson, 2004). Algunos datos de contexto enmarcan el relativamente lento inicio de programas y políticas de protección social. En el marco del modelo de Estado de la Constitución de 1886, así como en modelos anteriores como la Carta Política de Rionegro (1863), la Iglesia católica fue la principal organización encargada de prestar los servicios sociales que más adelante estarían dentro de la órbita de la protección social (salud, asistencia social, educación).

Para cumplir este propósito, dicha organización creó patronatos, escuelas, cajas de ahorro y barrios de obreros, con la finalidad de atender a la población pobre (Archila, 1991). No obstante, algunos autores han sido críticos del papel de la Iglesia católica, pues consideran que más que resolver los problemas de política pública, con estas labores se buscaba influir moralmente en los trabajadores y mantenerlos a distancia de pensamientos contrarios a la doctrina católica (Núñez, 2006). De esta forma, los primeros momentos de las acciones de protección social en el país se caracterizan por un papel estatal mínimo y por una cesión de dichas labores a la organización eclesiástica.

Un caso relativamente diferente se dio en el campo de las pensiones, aunque de forma muy limitada. En efecto, a inicios del periodo posterior a la independencia (año 1819), se reconoció esta prestación a miembros del Ejército ante logros o servicios ofrecidos. De esta manera, si bien eran evidentes los inicios de una forma pública de pensiones, la protección se limitaba a un pequeño número de ciudadanos a quienes el Estado, en una muestra de “gratitud nacional”, les concedía protección frente a la vejez (Muñoz, 2010). Este alcance reducido respecto a la seguridad social fue común en varios países, donde el origen de la protección social se limita a las pensiones de vejez destinadas a los miembros del Ejército (Cortés, 2011).

Más tarde, a mediados del siglo XIX, el tiempo de trabajo fue considerado generador del beneficio concedido en materia de pensiones. En efecto, la Ley 14 de 1882 y la Ley 50 de 1886 materializaron este cambio, concediendo la pensión a algunos trabajadores públicos. Para obtenerla, entre otras cosas, los trabajadores debían acreditar que habían sido empleados durante veinte años y que habían desempeñado su labor con inteligencia y pureza, sin ser rebeldes ni haber sido acusados ni tildados de prevaricadores (artículo 11 de la Ley 50 de 1886). El tiempo de servicios prestados se mantiene aún en el sistema de protección actual como criterio para conceder el derecho a la pensión a los trabajadores.

Sin embargo, el caso de pensiones es relativamente excepcional dentro de una política global de protección social. En medio de un enfoque de Estado mínimo, la Constitución Política de 1886 trajo ciertos aportes, aunque muy limitados, relacionados con la protección social. En algunos artículos se mencionaban tímidamente algunos aspectos de la beneficencia pública. En el artículo 62 se incluyó lo relacionado con las condiciones de ascenso y de jubilación y la serie o clase de servicios civiles o militares que daban derecho a pensión del tesoro público. A pesar de esto, el avance que se dio —en el ámbito de la intervención estatal— fue minúsculo, por lo que el sistema se mantuvo prácticamente igual luego de su promulgación. Durante largo tiempo fue débilmente implementado.

Después se observan algunos avances aislados y esporádicos en los mecanismos de protección social ofrecidos a los ciudadanos. Por ejemplo, mediante la Ley 29 de 1905 se estableció el derecho a pensión de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, en virtud de la Ley 82 de 1912, se creó la Caja de Previsión Social para el sector de las comunicaciones —en su tiempo fue también llamada *caja de auxilios*— para las ramas postal y telegráfica, y cuyo fin fue pagar pensiones, pensiones de sobrevivientes y pensiones por incapacidad de trabajar. A su vez, a través de la Ley 14 de 1913 se crearon las pensiones de jubilación a favor de los maestros de las escuelas oficiales al cumplir veinte años de servicio. Hacia 1915, con la Ley 57, se definieron finalmente mecanismos de reparaciones por accidentes de trabajo, como parte de un modelo de prestaciones sociales. Por su parte, la Ley 15 de 1925 definió aspectos referentes a la higiene social y a la asistencia pública, y trajo disposiciones sobre servicios de salud. Siguiendo con las prestaciones aisladas y por sectores, la Ley 75 de 1925 reguló lo relacionado con el sueldo de retiro para oficiales del Ejército y dictó algunas nuevas disposiciones sobre pensiones militares. Nuevamente los avances protegían a grupos específicos y reflejaban las limitaciones de la capacidad estatal.

Estos avances limitados, aislados e incrementales demuestran en general que la política de protección social se fue construyendo muy lentamente, como una conjunción de disposiciones específicas sectoriales que protegían a ciertas personas, grupos o profesiones de distintos riesgos o situaciones vulnerables, pero en los que ciertamente había un papel limitado del Estado. Consistente con el marco constitucional y normativo de la época en Colombia, hubo “intentos para reglamentar el sector privado de acuerdo con los intereses de los trabajadores” (Bushnell, 1996, p. 229), consistente con el enfoque de diferentes gobiernos de la Hegemonía Conservadora.

Tras este periodo se empiezan a observar ciertos avances, ciertamente incrementales, pero ligeramente más frecuentes y crecientes en su cobertura. Un paso importante en lo que respecta a la asistencia social se dio con la Ley 9 de 1930, pues se define un grupo objetivo de asistencia pública en cuanto a la protección social. Según la norma, los varones o las mujeres menores de dieciocho años estarían a cargo de la asistencia pública, entre otros casos, cuando no se hallaran bajo la patria potestad o el cuidado de su padre o madre legítimos, cuando no pudieran atender a su subsistencia y educación o cuando fueran vagos o mendigos y sus padres no pudieran sostenerlos y educarlos. Frente a todos ellos se dispone que deberán participar de “escuelas de trabajo”, donde se ocuparían y también aprenderían ciertos oficios. Con esto, se buscaba forjar a los menores para que lograran salir de su situación desfavorable. Si bien determina unos objetos específicos, este avance muestra un enfoque más amplio de protección y política social. No obstante, a pesar de cubrir a un grupo más

Colsubsidio Clínica 94



grande, como son los jóvenes vulnerables, esta nueva ley seguía en la línea de los avances normativos de protección social que se mantenían aislados y hasta cierto punto especializados por sectores laborales.

Sin embargo, el primer paso hacia el avance de una política más amplia se da con la Ley 133 de 1931, la cual otorgó —por primera vez— a un amplio sector de los trabajadores el derecho a recibir del empleador un seguro de vida obligatorio y prerrogativas sobre accidentes de trabajo. Estos derechos fueron declarados en la misma ley como irrenunciables y se prohibió su cesión. Estas características se han mantenido hasta hoy con las prerrogativas que se les otorgan a los trabajadores o subordinados en general. En efecto, este fue un momento crítico de cambio en la normatividad colombiana y en el marco de la política pública. Con él se empezó a superar la restricción a la caridad y la gracia, se pensó en un papel más activo del Estado y se pasó a la consolidación de una serie de derechos hacia los trabajadores. En ese sentido, Castro (2007, p. 21) plantea que se empezó a dar un cambio en el enfoque de la asistencia social, pasando de un aspecto religioso y de caridad a una política de Estado.

En el contexto de ese cambio, con la llegada de la República Liberal, aparece la reforma constitucional de 1936 adelantada por el presidente Alfonso López Pumarejo con el propósito de hacer de la protección social una materia propia del Estado y buscar deliberadamente la universalidad de estos derechos. En esta reforma es importante resaltar que el Estado asume un papel más preponderante y centralizado que el que había desempeñado en las décadas previas. Igualmente, se abre espacio para la participación privada en el camino hacia la constitución de un sistema mucho más integrado y amplio de seguridad social (Castro, 2007, p. 23).

Si bien el marco normativo era ambicioso, mostraba serios problemas de implementación y capacidad institucional para su puesta en marcha. Los trabajadores aún no constituían un grupo de interés clave dentro del escenario de la política pública. Se encontraban desorganizados y desagrupados, lo que se traducía en que no tuvieran “armas de defensa reales” para exigir al Congreso de la República un cuerpo normativo que se alineara con sus intereses (Kalmanovitz, 2007) y con una capacidad estatal real. Esto condujo a que los distintos proyectos de ley presentados desde 1928 no tuvieran éxito en este recinto, pues estas materias ocasionaban extraña resistencia en algunas agrupaciones obreras y también en la Iglesia, los industriales y los terratenientes, así como del Partido Conservador, representante de los intereses de estos últimos (Vega, 2010, p. 74).

Luego de múltiples intentos de diferentes políticos pertenecientes al Partido Liberal, se expide la Ley 6 de 1945, “por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo”. Esta ley constituyó el primer cuerpo normativo que adoptó un

sistema de seguridad social en Colombia. En ella se incluyó una serie de disposiciones divididas en un régimen para trabajadores particulares y otro para empleados del sector oficial (el cual estaría a cargo de la Caja de Previsión Social de los Empleados y Obreros Nacionales [Cajanal], creada con esta norma). Sus disposiciones se centraron en pensiones de jubilación, pensiones de invalidez, asistencia médica, etcétera. Definió también responsabilidades como que el pago de todas estas prestaciones estaría a cargo del empleador, mientras se organizaba el entramado organizacional y de política para establecer el seguro social obligatorio.

A pesar de su promulgación, el proceso legislativo de debate y aprobación de esta normativa no estuvo exento de conflicto. En efecto, la puja que existía entre los distintos actores se presentó también entre los partidos políticos sentados en el Congreso de la República y con ello se produjo la modificación de varias disposiciones de la iniciativa presentada por los liberales. Dentro de estas modificaciones se encuentra la exclusión de algunos sectores de los beneficios que traía el proyecto, “quedando fuera el sector agrícola, el minero y parte del manufacturero [...], los trabajadores de la industria familiar, el trabajo ocasional y las empresas ganaderas de bajos capitales” (Vega, 2010, p. 76). De esta forma, el efecto de esta norma en el sector primario y parte del secundario fue prácticamente nulo. La anterior situación ocasionó que el naciente sistema de protección social fuera de nuevo limitado, principalmente en lo referente a prestaciones y beneficiarios.

En 1946 se expidió la Ley 90, que creó el seguro social obligatorio y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). En concreto, de acuerdo con sus definiciones, el seguro social obligatorio de los trabajadores cubría los riesgos de enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez y vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y muerte. De esta manera, serían “asegurados por el régimen del seguro social obligatorio, todos los individuos, nacionales y extranjeros, que presten sus servicios a otra persona en virtud de un contrato [...] de trabajo o aprendizaje [...]” (artículo 2 de la Ley 90 de 1946). Igualmente, el ICSS quedó encargado de la dirección, administración, prestación y vigilancia de los seguros sociales. Con la promulgación de esta ley, se daba entonces un importante paso en lo que respecta a la política pública de protección social y sería, por muchos años, el principal cuerpo normativo frente a la materia.

El proceso de creación del ICSS y la expedición de la normativa relacionada se caracterizaron por un fuerte conflicto. Por una parte los trabajadores y por otra pueden mencionarse: por un lado, los industriales y empresarios, quienes influyeron en la reducción de la amplitud del seguro social obligatorio, y, por el otro, el gremio médico, que se opuso y limitó la concepción más universal que tenía el proyecto en cuanto a la salud (Vega, 2010, p. 84). El nivel de litigiosidad entre los múltiples grupos y el choque



Hotel Peñalisa, Girardot

de intereses en la evolución de este asunto de política constituyen factores clave que explican y reflejan el lento avance hacia la construcción de una política pública de protección social sistemática y consolidada, en el caso colombiano.

Esta ley definió uno de los primeros intentos por establecer un sistema de compensación a las familias de los trabajadores. Entre sus múltiples definiciones, la Ley 90 de 1946 previó la existencia del pago del subsidio familiar. Sin embargo, este consistía en una prestación facultativa que los empleadores podían adoptar a su arbitrio y, por lo mismo, su implementación fue mínima. Como se expone más adelante, no sería sino hasta diez años después que se convertiría en una prestación obligatoria para ciertos empleadores, insertándose así de manera más clara como uno de los elementos estructurales del sistema de protección social en el país.

En general, a partir de la década de los treinta se acelera la formulación de lineamientos de política mediante las normas, aunque el avance en su implementación igualmente fue lento. De hecho, la ley misma dispuso que las tareas a cargo del ICSS se harían de manera gradual. De esta forma, mientras el ICSS iniciaba funciones, las prestaciones serían responsabilidad de los patronos. En la práctica, esto se tradujo en que solo a partir de 1949 la entidad asumió las prestaciones relacionadas con enfermedad no profesional y, tiempo después, las relacionadas con la maternidad. Para 1965, se adoptó lo referente a los riesgos por accidente de trabajo y enfermedades profesionales. Por último, las labores de pensión de invalidez, vejez y muerte las inició en 1967 (Cortés, 2009, p. 136). A pesar del lento inicio en la implementación, los avances incrementales condujeron a que finalmente el ICSS se convirtiera en una entidad central del naciente sistema de protección social y, más aún, un actor clave y casi único en este dominio de política pública.

No obstante, la evolución de la capacidad del sistema de seguridad social a cargo del ICSS no tuvo una tendencia lineal. Entre otras cosas, se presentaron dificultades administrativas y de capacidad, la cobertura no fue la esperada, hubo déficit en la prestación de los servicios y el Estado incumplió su obligación de realizar aportes para el funcionamiento del sistema. Estas limitaciones implicaron que el ICSS y el sistema mismo fueran blanco de críticas y oposición de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Médica y otros actores clave en este subsistema de política pública (Cortés, 2009, p. 137). Además de estas dificultades, Cortés (2009) menciona que para inicios de la década de los noventa el sistema estaba desfinanciado en las prestaciones de largo plazo con una alta carga para el Estado, baja cobertura en pensiones y salud con apenas un 20 % de la población cubierta, dispersión de servicios y baja calidad. En general, Colombia había avanzado considerablemente, pero aún estaba lejos de consolidar una política y un sistema de protección social.

Con ese estado de cosas, la Constitución Política de 1991 llegó a transformar radicalmente el panorama de la protección social, a partir de la definición de un Estado Social de Derecho. En concreto, se tipificó en el artículo 48 el derecho a la seguridad social, afirmando que “la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley [...]”. De igual forma, la Constitución incluyó una multiplicidad de derechos que terminaron ampliando el alcance de la política social misma. Ejemplo de esto es la consagración del trabajo como fundamento del Estado Social de Derecho (preámbulo, artículo 1, artículo 53), el derecho a la salud (artículo 49), el derecho a una vivienda digna (artículo 51), el deber de solidaridad, a cargo de los ciudadanos (artículo 95), entre otros. Sin embargo, el aporte de la Constitución no se limita a unos artículos, sino que el conjunto de principios y valores que la nutren, y que la enmarcan en un Estado Social de Derecho, permite ver en los ciudadanos sujetos que tienen un derecho inalienable a la dignidad humana, derecho fuertemente vinculado a la protección social.

Dos años después, se expide la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. En esta se establece el marco general que ha regulado el derecho a la seguridad social en el país en las últimas tres décadas. Vale la pena subrayar que este modelo plantea una visión ciertamente parcial del modelo de protección social que se definió al inicio del capítulo, en la medida en que no define aspectos relacionados con temas de asistencia social, sino que se centra en seguridad social. Así, el sistema de seguridad social integral, según la Ley, “tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten” (artículo 1). A pesar de estas limitaciones, es claro que con la Ley 100 se definió un nuevo arreglo institucional para las acciones de política respecto a la seguridad social, que sin dudas han afectado el alcance y la evolución de la protección social en el país.

A pesar de las múltiples reglamentaciones y modificaciones que ha tenido la Ley 100 desde su expedición hasta hoy, esta se ha mantenido como la columna vertebral del modelo. Dentro de las características que se mantienen se encuentra que la prestación de los distintos servicios se realiza tanto por particulares como por entidades del Estado que concurran en la competencia, con lo que se busca respetar los postulados de libre elección y libre competencia. Así mismo, se regula lo relacionado con el cubrimiento de las contingencias económicas y de salud, mientras que también se regula la prestación de servicios sociales complementarios. Es decir, trata lo relacionado con pensiones, salud, riesgos profesionales y otros servicios sociales complementarios,

como, por ejemplo, el programa de auxilios para los ancianos indigentes. Además, esta ley establece que la financiación del sistema corre por cuenta, principalmente, de los aportes de empleadores, afiliados y también del Estado. Así, en el régimen jurídico vigente para el 2019, esta ley se configura como parte fundamental del sistema de protección social, tratando principalmente lo relacionado con la seguridad social.

Casi una década después, entró en vigor la Ley 789 del 2002, que buscó fijar de manera más clara y concreta el campo de acción de la protección social en Colombia y su perspectiva focalizadora. Según esta: “el sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo” (artículo 1 de la Ley 789 del 2009).

En esta ley se hace evidente que la seguridad social dejó de ser el concepto fundamental y se convirtió en un componente de una categoría más amplia denominada *protección social*. En particular, incluyó ciertas previsiones sobre asistencia social, lo que sin duda generó “nuevos e interesantes retos tanto para el estudio como para la práctica de la política pública en el país” (Cortés, 2009, p. 154). No obstante, su revisión debe complementarse con la Ley 1151 del 2007, pues su artículo 6 proporcionó posteriormente mayor claridad sobre los componentes del sistema de protección social que los referidos por la Ley 789 del 2002. Así, menciona que el sistema de protección social tiene tres grandes componentes: el sistema de seguridad social integral (salud, riesgos profesionales y cesantías); el sistema de promoción social-sistema social de riesgo, y el sistema de formación de capital humano (sector educativo y formación para el trabajo). Con lo anterior, al menos en términos normativos, quedó configurado de manera más completa el sistema de protección social en el país luego de casi siete décadas de desarrollos parciales.

En resumen, esta subsección del capítulo describe el proceso de evolución del sistema de protección social (véase gráfico 1.1). Un sistema que inicia desde un modelo con un Estado ausente y con funciones desarrolladas, principalmente, por la Iglesia católica, fundamentado por un enfoque de caridad. A esto siguieron momentos de dispersión normativa que empezaron a conceder derechos a grupos específicos de trabajadores y ciudadanos. A partir de la Ley 6 de 1945 y la Ley 90 de 1946 se visualiza, por primera vez, un modelo de sistema de seguridad social en Colombia. Se inicia con el ICSS, entidad que se caracterizaría por enfrentar limitaciones en su implementación hasta bien entrados los años ochenta. Las siguientes décadas trajeron importantes avances y enfoques, por los cuales se cuenta con un régimen más amplio de protección social. Este se fundamentó en la Constitución Política de 1991 y se desarrolló en la

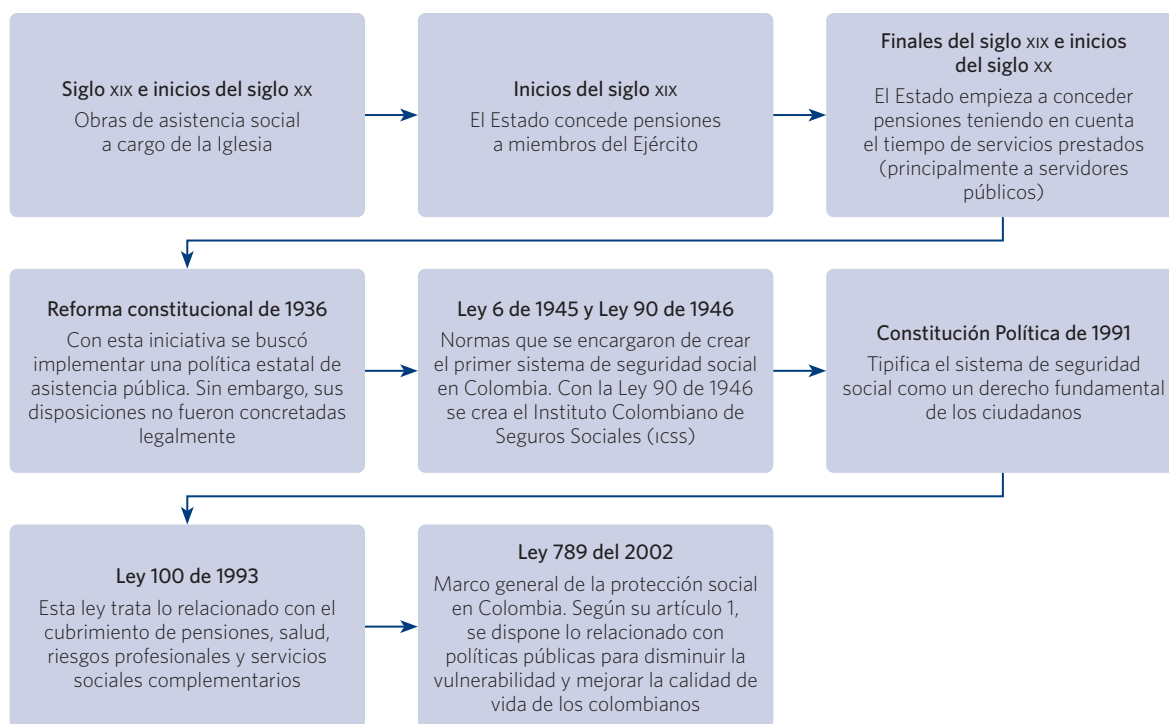


Gráfico 1.1. Evolución de la protección social en Colombia

Fuente: Elaboración propia.

Ley 100 de 1993 y la Ley 789 del 2002. Este régimen, vigente en las primeras décadas del siglo XXI, se compone de tres elementos. El primero es la seguridad social, que busca hacer frente a ciertas contingencias que pueden afectar la calidad de vida de los ciudadanos. El segundo es la asistencia social, que busca promover la superación de la pobreza (en este se declara la relevancia de las cajas al incluir el subsidio familiar dentro de la “sombra” de la protección social). Por último, el tercer elemento es la formación para el trabajo, que hace parte integral de la política. En ese contexto de evolución es importante describir cómo desde sus inicios y en su evolución diferentes actores y organizaciones por fuera del Gobierno, entre ellas las cajas de compensación familiar, han participado de diferentes actividades y funciones de la política de protección social, y han sido clave en la implementación de la política pública por medio de diferentes modelos de participación. La siguiente sección se centra en analizar esa participación en el subsidio familiar.

LOS SISTEMAS DE SUBSIDIO FAMILIAR: TIPOS Y COMPLEJIDADES

La evolución del subsidio familiar, o de las asignaciones familiares como se conocen internacionalmente, está íntimamente relacionada con la evolución de la seguridad y la protección social. En primer lugar, el siglo xx puso en evidencia la conformación y validación internacional de los derechos de los trabajadores, en parte por el cambio demográfico que suscitó la industrialización, particularmente a partir de los modelos europeos de seguridad social en Alemania (Bismarck) e Inglaterra (Beveridge) (Sánchez, 2012). Sin embargo, fueron otros países europeos como Francia, Dinamarca o Bélgica los que vieron evolucionar, desde sus propias comunidades, modelos de cajas o fondos de compensación pensados como formas de aliviar cargas económicas para las familias, asunto que luego sería extendido y generalizado como política pública en diferentes países.

Para el caso de los países de América Latina, se observa una aparición secuencial a lo largo del siglo xx con algunos países pioneros como Chile o Brasil —en los años treinta— y después con Argentina y Colombia —en los años cincuenta— (Organización Internacional del Trabajo [OIT] y Ministerio del Trabajo, 2014). En estos países, como en el caso de Colombia, la institución del subsidio familiar surge como una herramienta social, en algunos casos por iniciativa privada, y con características diferenciadoras de otros servicios y organizaciones de la seguridad y la protección social. Aunque en este capítulo no se muestra con detalle la evolución, la deformación o la redefinición de dichos esquemas en cada país, es claro que hoy hay una multiplicidad de modelos con formas variopintas de interacción a nivel regional.

Actualmente, la Asociación Internacional de Seguridad Social (ISSA, por su sigla en inglés) junto con la Administración de Seguridad Social (SSA, por su sigla en inglés) de Estados Unidos tipifican los sistemas de asignaciones familiares de acuerdo con diferentes criterios. Las categorías principales que se emplean para distinguir los sistemas se basan en la relación con la población beneficiaria (empleados o más) o la naturaleza de los recursos (contributivo, impuestos, empleador, etc.) (véase cuadro 1.1). Es importante resaltar que, en la realidad, pueden existir perfiles combinados en los que se mezclan los tipos de sistemas o fuentes de financiación¹.

En primer lugar, esta clasificación caracteriza los países según tres tipos de sistemas principales de asignación familiar: (1) universal, (2) relacionado con el empleo y (3) de seguridad social. Sin embargo, es posible inferir clasificaciones más amplias si se tienen en cuenta las posibles intersecciones entre estos sistemas, teniendo algunos de *seguro o seguridad social* (contributivo y relacionado con el empleo), *asistencia social* (impuestos y amparo a personas de bajos recursos), *seguridad y asistencia social*

¹ | Un análisis detallado de diferentes sistemas de asignaciones familiares en diferentes países puede encontrarse en OIT y Ministerio del Trabajo (2014, pp. 31-32).

Cuadro 1.1. Tipos de sistemas de asignaciones familiares y fuente de financiación

Tipo de sistema	Universal: provisión de beneficios a todas las familias con algún número de niños	Relacionado con empleo: provisión de asignaciones a los trabajadores empleados y, en algunos casos, a independientes	Seguridad social: beneficios a hogares con recursos limitados
Fuente de financiación	Financiación pública	Contribución del empleador	Sistemas mixtos

Fuente: Elaboración propia con base en Social Security Administration (SSA) (2012).

(ambos programas), *sistema universal* (toda la población del territorio) y *asistencia social* y *sistema universal* (combinación de ambos programas de universalidad y de asistencia a los menos beneficiados) (OIT y Ministerio del Trabajo, 2014). En segundo lugar, la clasificación analiza las fuentes de financiación de las asignaciones familiares: financiación pública, contributiva del empleo, impuestos especiales, entre otros. Los casos de diferentes países, incluido Colombia, reflejan que en la práctica los sistemas usualmente combinan un conjunto de fuentes de recursos y no dependen únicamente de una.

Estas categorizaciones muestran cómo el subsidio familiar no ha tomado la misma forma en todos los países y contextos en los que se ha desarrollado, y, por lo tanto, es necesario diferenciar sus características, especialmente para entender el sistema colombiano en una perspectiva comparada. A continuación, se describen algunos de los sistemas de subsidio familiar más representativos en el ámbito internacional con el fin de tener un referente con el que se pueda comparar el modelo existente en nuestro país. No obstante, para clasificar los regímenes de subsidio familiar a nivel global se requiere reconocer una limitación metodológica: no todos los países cuentan con un sistema de asignaciones familiares definido y existe una “escasa expansión de los regímenes de asignaciones familiares en países subdesarrollados y en desarrollo” (Murro, 2007, p. 8). Por lo tanto, se describirán a grandes rasgos las características de los principales sistemas de asignaciones familiares y las políticas de subsidio familiar existentes en América Latina y Europa.

En América Latina existe un enfoque principal hacia los trabajadores formales de la economía (a excepción de algunos países que han tendido por la universalización). Dicha focalización se da según niveles de ingreso cuyos umbrales pueden variar ampliamente en los países de la región, y en un contexto en el que se observa una alta tasa de informalidad para la mayoría de los países (Murro, 2007). Además,



■ Supermercado Ciudadela Colsubsidio Maiporé, Soacha

se reconoce que en la mayoría de los países de América Latina la gestión de los sistemas de asignaciones familiares está en manos del sector público (OIT y Ministerio del Trabajo, 2014).

En el caso de los países europeos, se encuentra un panorama diverso, en el que hay universalidad en la prestación monetaria familiar y en la cobertura de la población en los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), mientras que, en otros países, como España o Grecia, hay una focalización hacia las personas que trabajan. A diferencia del contexto latinoamericano, las prestaciones en Europa son financiadas, en mayor parte o en su totalidad, por el Estado (Murro, 2007). Sin embargo, los casos europeos presentan una similitud con la mayoría de los casos en América Latina en la medida en que predomina la gestión y actuación del sector público para su administración. En este sentido el caso colombiano muestra una cierta excepcionalidad en el ámbito internacional por la participación de organizaciones de carácter privado sin ánimo y con ánimo de lucro.

La revisión general que se hizo de los modelos de seguridad social, y específicamente de las asignaciones familiares, deja ver una consolidación de modelos con características diferentes en cada país, aunque con algunas similitudes. No obstante, dicha revisión muestra que el caso de Colombia (similarmente a los casos de Chile o Francia) ha estado enmarcado por la aparición de organizaciones especializadas que, por fuera del Estado, se han encargado de implementar la política pública de subsidio familiar: las cajas de compensación familiar.

El sector de las cajas de compensación familiar

HISTORIA DEL SECTOR DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA

Según Arias (1994), las asignaciones o subsidios familiares fueron creados con el propósito de equilibrar los gastos de manutención de los padres durante la crianza de sus hijos. Como mencionamos, sus orígenes se remontan a algunos importantes acontecimientos que propiciaron el surgimiento de la seguridad social a nivel mundial: la Revolución Industrial adelantada a finales del siglo XIX y principios del XX, pero también el surgimiento de políticas públicas provenientes de modelos colectivistas/socialistas que buscaron generar mecanismos de protección para los trabajadores y sus familias.

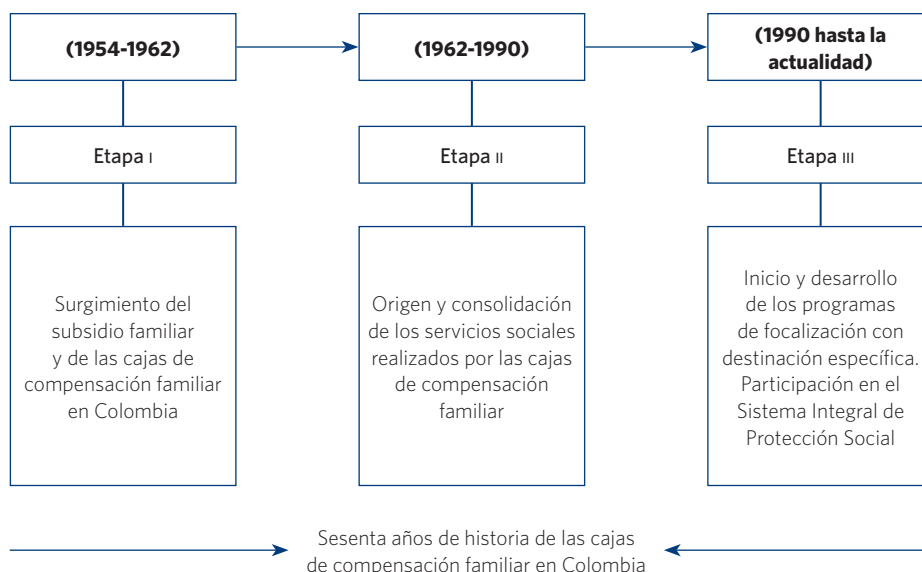


Gráfico 1.2. Línea de tiempo de las cajas de compensación familiar en Colombia
Fuente: Elaboración propia.

Los cambios en los sistemas de producción aumentaron la dependencia de los trabajadores hacia el salario, por lo cual, para minimizar la continua presencia de eventos que pudieran poner en riesgo el bienestar de los empleados y sus familias, se crearon los sistemas de seguridad social en el mundo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la OIT sirvió como guía para formular e implementar en diferentes países una serie de prestaciones a favor del trabajador, entre ellas las asignaciones o subsidios familiares (OIT y Ministerio del Trabajo, 2014).

Al revisar los principales antecedentes y la evolución de las cajas, en el caso colombiano (véanse gráficos 1.2 y 1.4), el subsidio familiar aparece como prestación social gracias a la convención laboral colectiva entre la empresa privada Ferrocarril de Antioquia y sus trabajadores, en 1949, en el departamento de Antioquia (Fedesarrollo, 2001). Sin embargo, solo desde 1957, a partir del Decreto 118, nace oficialmente el subsidio familiar como política pública en el país. La historia de las asignaciones o subsidios familiares en Colombia se puede dividir en tres etapas de acuerdo con su alcance y la evolución de su objeto y actividades (véase gráfico 1.2). A continuación, se describe cada una de ellas:

ETAPA I (1954-1962): LOS INICIOS DEL SUBSIDIO FAMILIAR

En Colombia, esta primera etapa inicia en 1954, con la creación de la primera caja de compensación familiar del país, que recibió el nombre de Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama) (Acevedo y Gil, 2010). Fue promovida por la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) y la ANDI. Después, en 1957, con el Decreto 1521 se definen los requisitos legales para constituir cajas de compensación en el país, las cuales debían ser corporaciones privadas sin ánimo de lucro, encargadas de recaudar los aportes patronales del 4 % sobre la nómina y distribuir los subsidios, en dinero, a los trabajadores con hijos a cargo. A partir de dicho marco normativo, ese mismo año se constituyeron aproximadamente cincuenta cajas de compensación familiar en diferentes regiones del país.

Según Arias (1994), durante este periodo se dio una reflexión a nivel internacional y nacional, sobre el alcance de las condiciones económicas de las familias y el cumplimiento de las asignaciones familiares, como medidas para compensar los costos de sostenimiento de cada hijo. En este contexto se esperaba que, a medida que los gobiernos proporcionaran mejores bienes y servicios públicos, disminuyera la carga que debían asumir los padres con respecto al sostenimiento de sus hijos. Sin embargo, dada la debilidad institucional del Estado a la hora de proveer bienes y servicios públicos en países en vías de desarrollo, las cajas de compensación familiar vieron oportunidades para consolidar nuevas acciones y proyectos alrededor de dicha problemática.

En respuesta a la gestión de las cajas de compensación durante sus primeros años de operación y al liderazgo de los representantes del sector, el 5 de diciembre de 1962 se expidió el Decreto 3115 para permitirles ofrecer otros servicios sociales que redujeran los costos asociados al sostenimiento de los hijos. De acuerdo con ello, el portafolio de servicios sociales ofrecidos por las cajas de compensación avanzó y llegó a brindar atención médica, proveer productos farmacéuticos y suministrar servicios vacacionales, culturales y de recreación, a las familias de los trabajadores. De esta forma, los beneficiarios de las cajas de compensación familiar que cumplían con los requisitos de ley recibían subsidios familiares y empezaron a ser beneficiarios de una serie de servicios que incidían directamente en su bienestar, como resultado de la ampliación de las actividades de las cajas de compensación en el país.

ETAPA II (1962-1990): NUEVA OFERTA DE SERVICIOS Y REGULACIÓN

Esta segunda etapa se destacó por la expedición de una serie de leyes y decretos que propiciaron la ampliación del radio de acción de las cajas de compensación. Dicha expansión se reflejó en la creación de iniciativas en sectores diversos, como la salud, la recreación, la educación, el turismo, la vivienda y las ventas en supermercados y droguerías. Según Cortés (2011), en esta etapa el crecimiento de las cajas de compensación se dio gracias a los siguientes factores: (1) la descentralización del subsidio familiar que obligaba a las empresas a pagar en sus respectivas jurisdicciones de origen esta prestación social, lo cual propició la creación de cajas de compensación por todo el territorio nacional, más allá de las ciudades principales (incluso en sitios donde la presencia estatal era precaria), (2) el aumento presupuestal de los aportes recolectados debido a una ampliación de cobertura del número de empresas que debían aportar estos recursos, (3) la universalidad del subsidio familiar que obligaba a los empleadores del sector público a pagar esta prestación social y (4) la promoción de una oferta de programas y servicios sociales que impactaron en todo el núcleo familiar, puesto que en ese momento la seguridad social del Estado solo estaba enfocada en el trabajador, lo que dejaba descubiertos a sus familiares.

De igual forma, durante este mismo periodo se crearon las agremiaciones del sistema de compensación familiar. La primera agremiación fue la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), entidad gremial sin ánimo de lucro que se creó en el marco del IV Congreso de Directores de Cajas de Compensación Familiar, en 1969, con el ánimo de fortalecer el sector y garantizar la correcta administración del subsidio familiar. Veinte años después, específicamente en 1980, se creó la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Fedecajas), entidad privada sin ánimo de lucro, con la misión de apoyar la territorialidad de las cajas y contribuir al fortalecimiento del sistema. A noviembre del 2019 existen 43 cajas de compensación familiar en el país, de las cuales 35 están afiliadas a Asocajas, lo que la convierte en el gremio más grande de este sector en Colombia.

En cuanto al control y vigilancia de las cajas de compensación familiar, desde 1957 esta labor fue desempeñada por parte del Ministerio del Trabajo de manera incipiente. La labor del Ministerio se oficializó, en 1976, con la creación de la Dirección General de Seguridad Social, que se encargaba de aprobar proyectos presentados por las cajas y establecer los tiempos en los que las empresas debían pagar los aportes sociales. Sin embargo, con la Ley 25 de 1981 se creó la Superintendencia del Subsidio Familiar, con las funciones de vigilar y controlar el proceso de recaudación de los aportes, la calidad

de los programas y servicios sociales promovidos por las cajas de compensación y el funcionamiento adecuado de estas. En este mismo año, se determina el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los funcionarios de las cajas de compensación y de las asociaciones gremiales (Castellanos, 2010). Así, los avances normativos y la gestión misma de las cajas condujeron a una ampliación del portafolio de servicios ofrecidos por estas organizaciones.

ETAPA III (1990 HASTA LA ACTUALIDAD): NUEVAS RESPONSABILIDADES, DESTINACIÓN ESPECÍFICA Y MAYOR PARTICIPACIÓN EN DIFERENTES SECTORES Y ÁREAS DE POLÍTICA

A partir de 1990 se promovió una serie de leyes con respecto a las cajas de compensación que definieron nuevas responsabilidades y, a su vez, les dieron una mayor capacidad de actuar en nuevos campos de acción, lo que las convirtió en actores relevantes en la formación de un nuevo sistema de seguridad social (Cortés, 2011). La primera ley en aparecer en este nuevo periodo fue la Ley 49 de 1990, que ordenó a las cajas de compensación emplear el 20 % de los aportes deducidos del 4 % para la creación de un fondo que subsidiaría las viviendas de interés social en el país. Este fue llamado el Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS) y fue el inicio de un nuevo portafolio de actividades para las cajas, a partir de la creación de fondos de destinación específica provenientes de los aportes privados del 4 %.

Tres años después, con la promulgación de la Ley 100 de 1993, se autorizó que las cajas de compensación familiar pudieran constituir entidades promotoras de salud (EPS) y fondos de pensiones. De esta manera, se buscaron nuevos oferentes y actores con el ánimo de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social. Por otra parte, se estableció que el 10 % de los aportes del 4 % pagado por las empresas a las cajas de compensación familiar debían destinarse al Fondo de Seguridad y Garantía (Fosyga), conocido después como la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (Adres), para financiar el régimen subsidiado de salud.

La creación de fondos con destinación específica continuó con la Ley 633 del 2000, que ordenó la creación del Fondo de Atención Integral para la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (Foniñez) que destinaba el 3,5 % de los aportes del 4 %. Dos años después se expidió la Ley 789 del 2002 que creó el Fondo de Empleo y Desempleo (Fonede) que debía atender a personas que perdían su empleo mediante un subsidio y una serie de capacitaciones que les permitieran adquirir un nuevo empleo formal. Finalmente, para el 2013, con la Ley 1636 se elimina el Fonede y se crea el Fondo de

Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) que destina el 11,25 % de los aportes del 4 %, con el ánimo de beneficiar a la población cesante.

Además de la creación de esos fondos de destinación específica, a partir de la normatividad estatal, nuevas áreas de negocio aparecieron para las cajas, por fuera de los aportes del 4 %. Para el 2004, la Ley 920 autorizó a las cajas para llevar a cabo actividades financieras, mientras que el Decreto 1465 del 2005 les otorgó unas funciones de operadoras de información.

De esta forma, las cajas de compensación pasaron de ser organizaciones que en sus inicios se encargaban de pagar subsidios familiares y de prestar servicios sociales únicamente a sus afiliados —en diferentes campos de acción— a atender población no afiliada, mediante la administración de los fondos de destinación específica, según el mandato de la ley. Por tal razón, indagar por la política social en Colombia sin tener en cuenta el papel de las cajas de compensación familiar como organizaciones privadas sin ánimo de lucro, desde un aspecto histórico, sería tener un análisis incompleto de la política social en el país. En la siguiente sección se muestran algunas cifras que ilustran ese papel.

ALGUNAS CIFRAS DEL SECTOR Y LA POBLACIÓN AFILIADA A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

En esta sección se presentan datos que describen el tamaño del sector de las cajas de compensación y las características de sus beneficiarios hacia finales de la segunda década del siglo XXI. En particular, se menciona el número de empresas que realizan aportes a las cajas de compensación, el número de trabajadores que están afiliados, la población total cubierta y la cobertura de los programas y servicios sociales.

En el 2019 operan en Colombia 43 cajas de compensación familiar. Según datos de la Superintendencia del Subsidio Familiar, el número total de empresas afiliadas a cajas de compensación familiar para el 2017 era de 614 592, de las cuales el 14,5 % estaban afiliadas a Comfama, el 13,8 % a Compensar y el 12,8 % a Colsubsidio. Por lo tanto, se puede establecer que entre estas tres cajas de compensación que se encuentran en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca y el Distrito Capital de Bogotá se concentra el 41,2 % de las empresas afiliadas a una caja de compensación familiar.

En la tabla 1.1 se pueden identificar las diez cajas más importantes del país en cuanto a la población total cubierta y el número de empresas afiliadas. En lo que respecta a la población total, las cajas de compensación cubren a 21 163 555 de colombianos entre trabajadores dependientes e independientes, pensionados afiliados,

Tabla 1.1. Población total cubierta y empresas afiliadas a las cajas de compensación familiar durante el 2017

Caja de compensación familiar	Población total cubierta	Porcentaje de participación	Empresas afiliadas	Porcentaje de participación
Colsubsidio	3 382 873	16,0	78 935	12,8
Compensar	2 902 556	13,7	85 125	13,9
Comfama	2 461 829	11,6	89 404	14,5
Cafam	1 725 605	8,2	44 520	7,2
Comfandi	1 383 047	6,5	44 237	7,2
Comfenalco Antioquia	852 734	4,0	19 035	3,1
Comfenalco Valle	678 935	3,2	11 624	1,9
Comfamiliar del Atlántico	530 969	2,5	12 490	2,0
Comfenalco Santander	500 157	2,4	18 278	3,0
Comfenalco Cartagena	493 252	2,3	17 534	2,9
Otras cajas	6 258 315	29,6	194 254	31,5

Fuente: Cálculos propios a partir de información abierta. Superintendencia del Subsidio Familiar (2017).

personas a cargo, afiliados con y sin derecho a subsidio, y público en general fidelizado con los múltiples servicios de las cajas de compensación.

En términos del número total de afiliados, las diez cajas más importantes coinciden con las que tienen una mayor población total cubierta. La principal diferencia entre estos dos términos consiste en que la primera hace referencia solo al número de afiliados, sin tener en cuenta a las poblaciones no afiliadas que pueden llegar a hacer uso de los servicios ofrecidos por las cajas de compensación y que se amplió en los últimos años. Al revisar el gráfico 1.3, se puede advertir que Colsubsidio lidera el número de afiliados, con el 17,1 %, seguido por Compensar con el 13,9 % y por Comfama con el 11,6 %. Como dato adicional se tiene que las cajas más importantes del país provienen efectivamente de los departamentos con mayor productividad y crecimiento económico.

En cuanto a las cifras generales de las cajas de compensación de los programas y servicios sociales que ofrecieron durante el 2016, se encuentra que los servicios más demandados, tanto por afiliados como por no afiliados, fueron los de recreación con 14 391 338 de personas, seguidos por los de bibliotecas con 8 857 628 millones de

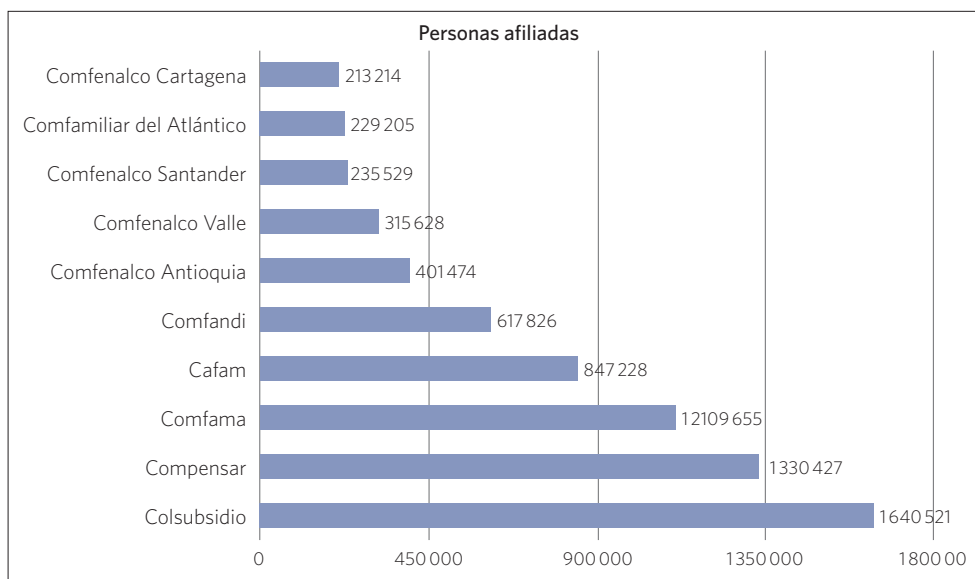


Gráfico 1.3. Número total de afiliados a las cajas de compensación familiar en el 2017
Fuente: Cálculos propios a partir de información abierta. Superintendencia del Subsidio Familiar (2017).

usuarios y el servicio de educación no formal con 1 633 793 de personas, por el cual se ofrecen seminarios, conferencias, cursos y talleres. En una cuarta posición se encuentran los servicios de cultura con 1 617 287 de usuarios que accedieron a exposiciones artísticas, cine y teatro, danzas, conciertos y conversatorios. En cuanto a los programas o convenios especiales que atienden a población con discapacidad y adultos mayores, se encuentra que este sector atendió durante el 2016 aproximadamente a 160 215 personas. De igual forma, se atendieron 141 164 niños en programas de nutrición y 85 358 niños que asistieron a distintos niveles de educación formal ofrecidos por las cajas de compensación, desde preescolar hasta la educación superior. Por lo tanto, tal como se observa en la tabla 1.2, un total de 27 941 528 personas acudieron a algún tipo de programa o servicio social promovido desde las cajas de compensación familiar.

Por otro lado, la información cuantitativa disponible en los sistemas de información nacional permite tener una caracterización de la población afiliada a las cajas de compensación. Esto con el fin de entender mejor su composición y —pensando en futuras investigaciones— comprender mejor el papel de instituciones como las cajas de compensación en la política de protección social.

Tabla 1.2. Cobertura por programa y servicio social del sector en el 2016

Servicio social	Número de personas	Número de usos	Cantidad	Monto (miles de pesos)
Recreación	14 391 338	44 581 747		
Biblioteca	8 857 628	19 594 261		
Turismo	937 899	2 055 280		
Cultura	1 617 287	1 955 191		
Programas o convenios especiales	160 215	No aplica		
Salud, nutrición (Ley 21 de 1982)	141 164	No aplica		
Educación informal	1 633 793	2 207 182		
Educación para el trabajo y desarrollo	116 846	123 095		
Educación formal	85 358	No aplica		
Total	27 941 528	70 516 756		
Subsidio en especie			5 684 408	434 949 328
Crédito social			789 972	1 056 265 999
Cuota monetaria (2017)				1,87 billones

Fuente: Base de datos sobre cobertura del sector en el 2016 de la Superintendencia del Subsidio Familiar (2017).

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) es la fuente primaria sobre el empleo en Colombia. En particular, es el insumo principal para calcular variables macro clave, como el desempleo. Esta encuesta permite tener una caracterización para el espectro nacional y de áreas metropolitanas en términos de la situación laboral y algunos elementos de protección social. Además, es la única encuesta de gran alcance que pregunta directamente si las personas están o no afiliadas a una caja de compensación, una variable relevante para este estudio. En primer lugar, para caracterizar la población afiliada es fundamental definir y describir los diferentes tipos de ocupación que se presentan, con el fin de aproximarse a la composición laboral en el caso colombiano. La tabla 1.3 muestra que, para el 2017, el 53,8 % de la población eran empleados, mientras que el 40 % eran independientes. Por otro lado, en cuanto a la afiliación a las cajas de compensación, se encuentra que el 93,5 % de los afiliados eran empleados, mientras que solo el 5 % eran independientes.

Tabla 1.3. Porcentaje por tipo de ocupación y afiliación a caja de compensación

Tipo de ocupación	Porcentaje	Afiliados a caja de compensación por tipo de ocupación
Obrero o empleado de empresa particular	46,21 %	83,56 %
Obrero o empleado del Gobierno	4,42 %	10,51 %
Empleado doméstico	3,15 %	1,16 %
Trabajador por cuenta propia	39,71 %	3,39 %
Patrón o empleador	4,05 %	1,31 %
Trabajador familiar sin remuneración	2,09 %	0,05 %
Trabajador sin remuneración en empresas	0,14 %	0,00 %
Jornalero o peón	0,19 %	0,02 %
Otro	0,04 %	0,00 %
Total	100 %	100 %

Fuente: Cálculo de los autores con base en Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017).

Es posible hacer también el análisis del porcentaje de afiliados para cada tipo de ocupación, que se presenta en la tabla 1.4. Se resalta que, si bien los empleados representan el mayor número de afiliados, no todos los empleados (solo el 68,5 %) están afiliados a una caja de compensación, esto puede estar relacionado con que solo el 59,09 % de los encuestados categorizados como *ocupados* tiene algún tipo de contrato laboral, lo que refleja el reto que enfrenta aún el país en relación con la informalidad laboral.

Un ejercicio interesante es comparar las características generales de las personas afiliadas a una caja de compensación con las de aquellos que no están afiliadas, con el fin de identificar potenciales diferencias en cobertura y poblaciones atendidas. A continuación, se presenta la desagregación por características demográficas para las personas afiliadas y no afiliadas a cajas de compensación para las trece áreas metropolitanas de Colombia.

En particular, la tabla 1.5 muestra que no solo cambia la composición etaria entre las personas que declararon estar afiliadas y las que no, siendo la población no afiliada más longeva en promedio, sino que cambian variables sensibles al analizar la situación de protección social y mitigación del riesgo: menores salarios promedio, menor porcentaje que cotiza a fondo de pensiones, menor nivel educativo alcanzado y menor satisfacción laboral.

Tabla 1.4. Porcentaje de afiliados para cada tipo de ocupación

Tipo de ocupación	Afiliación a caja de compensación
Obrero o empleado de empresa particular	68,56 %
Obrero o empleado del Gobierno	90,19 %
Empleado doméstico	13,97 %
Trabajador por cuenta propia	3,24 %
Patrón o empleador	12,22 %
Trabajador familiar sin remuneración	0,99 %
Trabajador sin remuneración en empresas	0,00 %
Jornalero o peón	3,57 %
Otro	0,00 %

Fuente: Cálculo de los autores con base en DANE (2017).

Tabla 1.5. Caracterización de afiliados y no afiliados a las cajas de compensación

Variable demográfica		Afiliados a caja de compensación	No afiliados a caja de compensación
Género	Hombre	52,6 %	52,8 %
	Mujer	47,4 %	47,2 %
Nivel educativo alcanzado	Primaria	5,4 %	22,3 %
	Secundaria	6,5 %	17,9 %
	Media	33,0 %	33,1 %
	Superior	54,8 %	25,5 %
Edad promedio		37 años	41,6 años
Ingreso laboral	Ingreso promedio	\$ 1421 239	\$ 848 950
	Desviación estándar	\$ 1401756	\$ 1060 447
Miembro de asociación gremial o sindical		5,7 %	1,3 %
Porcentaje que cotiza a fondo de pensiones		97,2 %	15,3 %
Porcentaje que recibe subsidio familiar		37,5 %	—
Porcentaje que desea cambiar el trabajo actual		13,2 %	26,9 %

Fuente: Cálculo de los autores con base en DANE (2017).

La anterior caracterización resulta relevante al tratar de aproximarse al campo de acción de las cajas de compensación en el país, pues reconoce la situación actual de las personas afiliadas a estas, pero también permite la comparación con las que no tienen dicha característica y que pueden estar sujetas a alguna política pública sobre formalidad laboral o protección social, en la que se incluyan las cajas de compensación como actor clave.

Papel en la política pública de protección social: las cajas de compensación familiar como actores de política pública

Como se ha visto a lo largo del capítulo, las cajas de compensación familiar se han constituido en organizaciones que tienen a su cargo múltiples funciones destinadas a la atención de necesidades de interés colectivo, en diversos sectores. En concreto, las cajas tienen como función principal otorgar el subsidio familiar en dinero, especie o servicios, este último por medio de tarifas diferenciadas para acceder a servicios sociales. Esta acción, inicialmente encaminada a solventar las necesidades monetarias del hogar familiar, permitió aumentar las condiciones de vida de los hogares formalizados, así como incrementar el acceso a diferentes bienes y servicios a personas y segmentos de población que probablemente no hubieran podido hacerlo en ausencia de las cajas de compensación.

Sin embargo, algunas de estas organizaciones, en particular las cajas más grandes, han apoyado también la formulación e implementación de distintas políticas públicas en los campos de vivienda, educación, salud, pensiones, operaciones de crédito, gestión del desempleo, entre otras. Iniciativas que no siempre se dirigen exclusivamente a sus afiliados, sino que de forma creciente empezaron a contemplar grupos de población no afiliados como beneficiarios de ellas. En este sentido, su labor se puede enmarcar en diferentes dimensiones del sistema de protección social en Colombia, como lo ha determinado la Ley 789 del 2002, y pueden así contribuir de diferentes formas (como se verá más adelante en este libro) en cuanto actores de políticas públicas que buscan corregir fallas de mercado y fallas de Estado. Es decir, atender grupos descubiertos y necesidades sociales que ni el mercado ni el Estado han podido resolver completa o satisfactoriamente. Esta característica *sui generis* de poder contribuir a resolver tanto fallas de mercado como fallas de Estado es uno de los elementos que hacen de las cajas actores excepcionales de las políticas públicas en Colombia.

Dado el amplio espectro de funciones que legalmente se les ha asignado a las cajas de compensación hasta la actualidad, puede observarse que tienen a su cargo tareas

transversales al sistema de protección social en el país. En efecto, al analizar la finalidad y la población beneficiaria del subsidio familiar (cuota monetaria, pago en especie o servicios), se observa que responde al concepto de asistencia social a los trabajadores afiliados. Lo mismo ocurre con las intervenciones que las cajas realizan en los campos de focalización, como lo son vivienda, educación y actividades financieras, sin perder de vista que la asistencia social brindada no beneficia únicamente a la población afiliada a ellas.

También se reconocen otros campos de acción en los que se hace evidente su aporte en la seguridad social, tales como la participación en el régimen subsidiado de salud o los subsidios al desempleo. Respecto a este tema de seguridad social, las cajas también pueden constituirse como EPS, pueden conformar fondos de pensiones y actuar como aseguradoras. Por último, pueden también ejercer funciones en el componente laboral de la protección social, pues ofrecen servicios de capacitación y fomento al empleo. De esta forma, participan de forma amplia en el sistema de protección social, lo que las hace casi las únicas organizaciones no estatales que tienen una participación con ese alcance dentro del sistema.

La Ley 789 del 2002 define el sistema de protección social en Colombia como el conjunto de políticas públicas que buscan disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, principalmente de los más desprotegidos. En este contexto, las cajas aparecen como organizaciones que se encargan de implementar importantes componentes de esas políticas públicas —de manera transversal— apuntando de forma directa a los tres grandes componentes de la protección social colombiana. Entre otras cosas porque en sus múltiples funciones asisten a los menos favorecidos, aseguran a los ciudadanos frente a los riesgos y también ofrecen diferentes servicios a un número considerable de colombianos.

Estos cambios, tanto en el subsidio familiar como en la labor de las cajas (representados en el gráfico 1.4), traen consigo, consecuentemente, impactos en el grado en el que dichas organizaciones pueden percibirse como organizaciones de servicio público o como contribuyentes al bienestar social. En primer lugar, desde 1990 se ha obligado a las cajas a destinar parte de los recursos provenientes de los aportes de los empresarios a financiar políticas públicas en diversos sectores como vivienda, salud, educación, empleo, entre otros. En consecuencia, se ha dado un giro a los recursos que las cajas manejaban, pues, por las continuas destinaciones específicas a los que han sido definidos, estos empezarán a acercarse a la figura de ingresos públicos. En segundo lugar, esas nuevas definiciones también implicaron que creciera el número de autoridades estatales encargadas de vigilar a las cajas de compensación (Superintendencia del Subsidio Familiar, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y demás autoridades encargadas del control en cada

sector). Y, en tercer lugar, respecto a la contribución al bienestar social o generación de valor público, se encuentra que el crecimiento de las funciones que ejercen las cajas termina impactando los resultados que la sociedad considera deseables, lo que también puede tener resultados en la legitimidad y el apoyo que las cajas pueden recibir de diversos actores. Los siguientes capítulos se enfocan en explorar en profundidad esos tres elementos que constituyen el centro analítico de este libro.

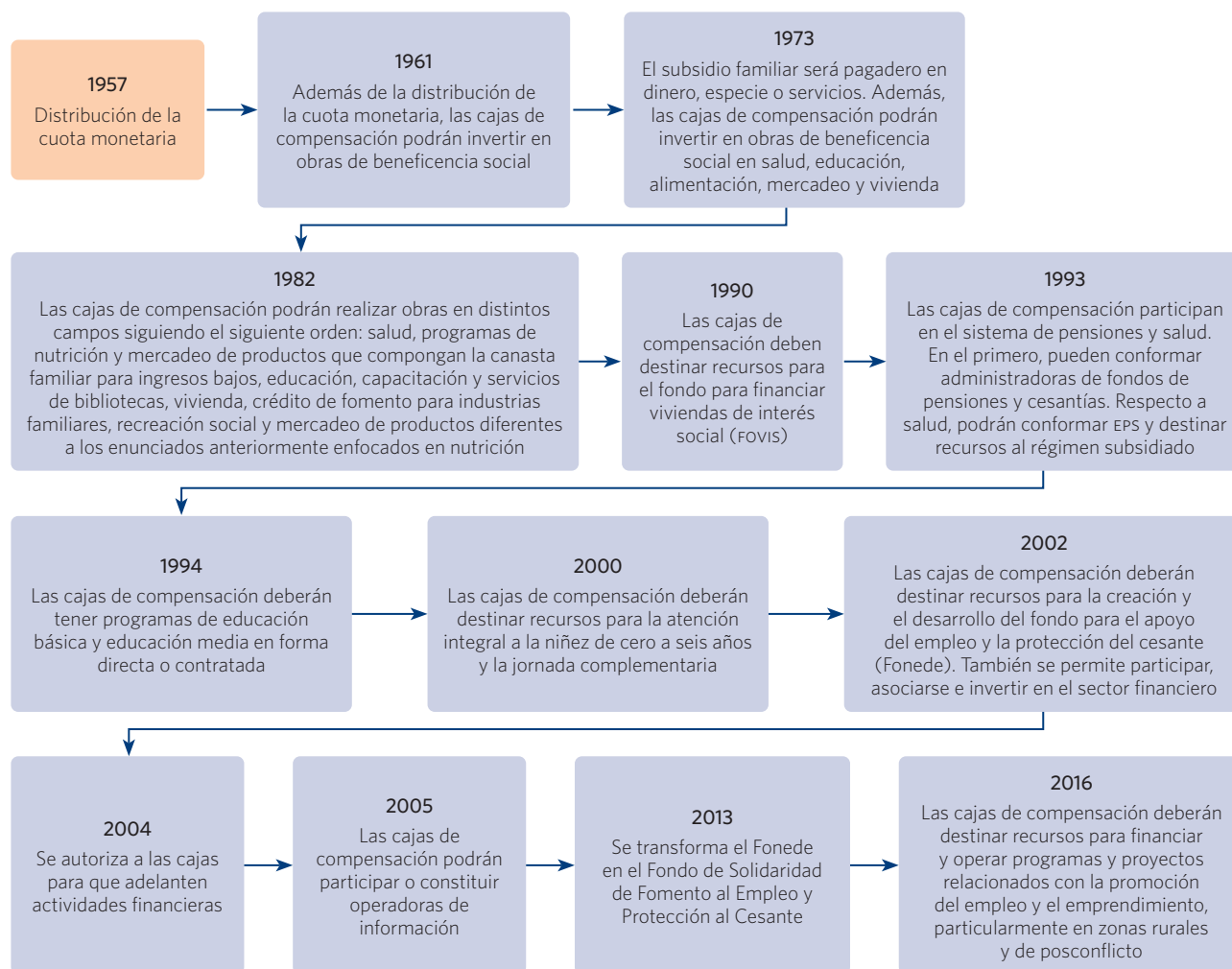


Gráfico 1.4. Evolución de funciones de las cajas de compensación familiar

Fuente: Elaboración propia.

Referencias

- Acevedo, A. y Gil, R. (2010). Las cajas de compensación familiar en Colombia: Marcos normativo, organizacional y socioeconómico en su consolidación. *Prospectiva* (15). Recuperado de <https://doi.org/10.25100/prts.v0i15.1119>.
- Archila, M. (1991). *Cultura e identidad obrera, Colombia 1910-1945*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.
- Arias Pérez, R. (1994). *Colsubsidio: La dimensión humana de la seguridad social* (tomo I). Bogotá: Editorial Veritas.
- Bushnell, D. (1996). Colombia, una nación a pesar de sí misma: De los tiempos precolombinos a nuestros días. Bogotá: Planeta.
- Castellanos, J. C. (2010). *Política pública de subsidio familiar y el rol de las cajas de compensación familiar: Evolución 1998-2009* (tesis de Maestría en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Castro, B. (2007). *Caridad y beneficencia: El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cortés, J. C. (2009). *Derecho de la protección social*. Bogotá: Legis-Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- Cortés, V. (2011). *Análisis de la evolución de la figura de las cajas de compensación familiar en Colombia como entes gestores de la seguridad social* (tesis de Pregrado en Ciencia Política y Gobierno). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Decreto 118 de 1957 (21 de junio), por el cual se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. *Diario Oficial* 29 441.
- Decreto 1521 de 1957 (24 de julio), por el cual se reglamenta el subsidio familiar. *Diario Oficial* 51 369. Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia.
- Decreto 3151 de 1962 (4 de diciembre), por el cual se dictan algunas disposiciones reglamentarias sobre el subsidio familiar. *Diario Oficial* 30 978. El Presidente de la República de Colombia.
- Decreto 1465 del 2005 (10 de mayo), por medio del cual se reglamentan los artículos 9.º de la Ley 21 de 1982, el parágrafo 1.º del artículo 1.º de la Ley 89 de 1988, 287 de la Ley 100 de 1993, el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, 15 de la Ley 797 del 2003 y 10 de la Ley 828 del 2003. *Diario Oficial* 45 905. El Presidente de la República de Colombia.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Gran Encuesta Integrada de Hogares* (GEIH). Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>.
- Fedesarrollo (2001). *Cajas de compensación familiar*. Presentación de Martha Luz Henao al Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Kalmanovitz, S. (2007). *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Norma.
- Ley 14 de 1882 (31 de mayo), que fija ciertas reglas generales sobre concesión de pensiones y gracias. *Diario Oficial* 5373.
- Ley 50 de 1886 (11 de noviembre), que fija reglas generales sobre concesión de pensiones y jubilaciones. *Diario Oficial* 6871.
- Ley 29 de 1905 (22 de abril), sobre pensiones y jubilación. *Diario Oficial* 12 343.
- Ley 82 de 1912 (16 de noviembre), por la cual se establece la Caja de Auxilios en los ramos Postal y Telegráfico. *Diario Oficial* 14 751.
- Ley 14 de 1913 (27 de septiembre), sobre créditos adicionales al Presupuesto de gastos de 1913 (a favor del Departamento del Tolima). *Diario Oficial* 15 010.
- Ley 57 de 1915 (15 de noviembre), sobre reparaciones por accidentes del trabajo. *Diario Oficial* 15 646.
- Ley 15 de 1925 (31 de enero), sobre higiene social y asistencia pública. *Diario Oficial* 19 821.
- Ley 75 de 1925 (17 de noviembre), sobre sueldo de retiro para Oficiales del Ejército y por la cual se dictan algunas disposiciones sobre pensiones militares. *Diario Oficial* 20 053.
- Ley 9 de 1930 (8 de octubre), sobre asistencia social y escuelas de trabajo. *Diario Oficial* 21 515.
- Ley 133 de 1931 (9 de diciembre), por la cual se adicionan y reforman algunas disposiciones sobre seguro de vida obligatorio y accidentes de trabajo y se dictan otras sobre protección a los trabajadores. *Diario Oficial* 21 864.
- Ley 6 de 1945 (19 de febrero), por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. *Diario Oficial* 25 790.
- Ley 90 de 1946 (26 de diciembre), por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales. *Diario Oficial* 23 112.
- Ley 25 de 1981 (24 de febrero), por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 35 717.

- Ley 49 de 1990 (28 de diciembre), por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 39 615.
- Ley 100 de 1993 (23 de diciembre), por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 41 148.
- Ley 633 del 2000 (29 de diciembre), por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. *Diario Oficial* 44 275.
- Ley 789 del 2002 (27 de diciembre), por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo. *Diario Oficial* 45 046.
- Ley 920 del 2004 (23 de diciembre), por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* 45 772.
- Ley 1151 del 2007 (24 de julio), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Diario Oficial* 46 700.
- Ley 1636 del 2013 (18 de junio), por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia. *Diario Oficial* 48 825.
- Muñoz, A. M. (2010). La reforma constitucional de 1936 y el camino hacia la construcción de la seguridad social. *Vniversitas*, 101-124.
- Murro, E. (2007). Prestaciones familiares: Políticas, prácticas y lucha contra la pobreza en Europa y América Latina. *Foro Mundial de la Seguridad Social, Asociación Internacional de Seguridad Social, Moscú*, 10-15.
- Núñez, L. Á. (2006). *El obrero ilustrado: Prensa obrera y popular en Colombia 1909-1929*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio del Trabajo (2014). *Libro blanco del sistema de subsidio familiar, resultados de un estudio cualitativo*. Bogotá: OIT-Ministerio del Trabajo de Colombia.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sánchez, C. A. (2012). Principales modelos de seguridad social y protección social. En *La seguridad social y la protección social en México: Su necesaria reorganización*. México: UNAM.

- Social Security Administration (ed.) (2012). *Social Security Programs throughout the World: Europe, 2012*. Washington: Government Printing Office.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2017). *Población Sistema Subsidio Familiar*. Recuperado de <https://www.datos.gov.co/>.
- Vega, W. (2010). *Transformaciones en la protección social en Colombia* (tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

