

Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar

Resultados de un estudio cualitativo

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

**Copyright © Organización Internacional del Trabajo
y Ministerio del Trabajo de la República de Colombia – 2014**
Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo y del Ministerio del Trabajo de la República de Colombia gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor y la Ley 23 de 1982, respectivamente.

No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o, por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, o a la Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, Carrera 14 No. 99-33, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin.

OIT. Ministerio del Trabajo de la República de Colombia

Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar. Bogotá: Oficina de la OIT para los Países Andinos, Ministerio del Trabajo, Despacho Viceministro de Empleo y Pensiones, Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, Subdirección de Subsidio Familiar 2014. 164p.

978-92-2-329299-7 (impreso)

978-92-2-329300-0 (web pdf)

Protección Social, prestaciones familiares, diálogo social, familia, trabajador, empresa, Colombia.

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de ambas organizaciones sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: biblioteca_regional@ilo.org

Vea nuestros sitios en la red: <http://www.ilo.org/lima/publicaciones> [Países Andinos]; www.oit.org.pe/publ [sitio web regional] www.mintrabajo.gov.co.

Impreso en Colombia

Ministerio del Trabajo

Luis Eduardo Garzón
Ministro del Trabajo

Juan Carlos Cortés
**Viceministro de Empleo
y Pensiones**

Gloria Ospina
Secretaria General

Yanira Marcela Oviedo Gil
**Directora de Generación
y Protección del Empleo
y Subsidio Familiar**

Paula Ojeda Ojeda
**Subdirectora de Subsidio
Familiar**

Organización Internacional del Trabajo - OIT

Carmen Moreno
**Directora de la OIT para los
Países Andinos**

María Arteta
**Directora Adjunta de la OIT
para los Países Andinos**

Pablo Casalí
**Especialista en Seguridad Social
de la OIT para los
Países Andinos**

Laura Fernanda Norato Prieto
**Consultora de la Oficina de la
OIT para los Países Andinos**

Prólogo

El Sistema de Subsidio Familiar se hizo realidad en el país, en un momento caracterizado por profundas desigualdades sociales y grandes oportunidades en la consecución de una política pública de justicia social laboral. Por seis décadas el Sistema de Subsidio Familiar, encargado del reconocimiento de una prestación social para los trabajadores y operado por las Cajas de Compensación Familiar, ha cumplido una reconocida labor en materia de equidad, inclusión social y redistribución, que se ha expandido por el territorio nacional a través de 43 Cajas de Compensación Familiar, y que tiene una cobertura de más de 8 millones de trabajadores afiliados y 17.9 millones de colombianos beneficiarios de los programas y servicios ofrecidos por las Cajas. Con el subsidio familiar ganan las empresas, ganan los trabajadores y gana la sociedad. Esto es, la razón de ser del sistema de protección de la familia en Colombia.

Para el sector trabajo, la tarea del Sistema de Subsidio y compensación familiar es fundamental dentro de la lógica de protección laboral y como puerta a la formalidad, dentro del marco del trabajo decente. No obstante, las administraciones nacionales y las mismas Cajas de Compensación familiar han ido cargando con el paso del tiempo labores y responsabilidades dentro de la política social que cubren a la población no trabajadora afiliada a las cajas, tales como la vivienda, la educación, la salud, la atención de niños y la protección por desempleo.

Así como la sociedad avanza y afronta nuevos retos, el Sistema de Subsidio Familiar tiene frente a sí el reto de actualizar su dinámica, reafirmar sus principios esenciales y adaptarse a las nuevas perspectivas de los tiempos. Esto ha llevado a que el Ministerio del Trabajo, como rector de la política del Sistema de Subsidio Familiar, lidere, y con el apoyo técnico de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) avancen en la realización del presente estudio. Se trata de un “libro blanco” que recoge antecedentes, fundamentos y perspectivas de la política pública desde la configuración del

sector laboral, correspondiente al subsidio familiar. De manera participativa se construyeron sus conclusiones, para que él mismo sirva como elemento de análisis al momento de encarar el proyecto de actualizar la institucionalidad del subsidio familiar y de las Cajas de Compensación Familiar.

El libro blanco plantea una discusión pública sobre cuatro aspectos fundamentales para repensar y fortalecer el Sistema de Subsidio Familiar. El primer eje se estructura desde la necesidad de focalizar sus esfuerzos en beneficio de los trabajadores a través del mayor apalancamiento de la cuota monetaria del sistema y de servicios enfocados a los trabajadores de menores ingresos. Esto supone, una revisión sobre las tareas a cargo de las Cajas y sobre la arquitectura de financiación y operación del sistema. Se trata de buscar esquemas con mayores eficiencias y claridad en la asunción de tareas y fuentes de financiación para estas.

El segundo, es sobre una revisión de las condiciones del gobierno corporativo al interior del sistema, bajo la composición de reglas de juego claras para su operación; tales como la composición de consejos directivos, condiciones para la integración de estos, regímenes de inhabilidades, y esquemas de austeridad, entre otras, considerando aspectos como la regulación en materia de inspección, vigilancia y control. El tercer eje, considera la necesidad de abordar también la forma en que las cajas administran los recursos que de diversas fuentes y con distintas finalidades aplican a la ejecución de servicios, indagando opciones para su operación que puede asemejarse a la de fiduciarias sociales, que bajo esquemas eficientes puedan operar diferentes patrimonios según la naturaleza de las funciones a su cargo.

Finalmente, como cuarto aspecto que se estima de prioritaria importancia, está el tema de la regionalización sumado al necesario reencuentro del sistema con el campo. Manteniendo el esquema de afiliación departamental, se trata de explorar alternativas para fomentar la compensación regional, apalancamientos entre cajas de zonas del país y proyectos que permitan a través de economías de escalas más y mejores servicios por regiones para los trabajadores. Así como también, proveer servicios para los trabajadores del agro, esquemas de financiación para apalancar la presencia de las Cajas en el campo, y modelos de operación que comprometan a todas las instituciones en la provisión de beneficios para este sector ocupacional y no solamente a una caja especializada.

El Ministerio del Trabajo y la OIT confían en que el presente estudio, sumado a los esfuerzos académicos y gremiales en la materia, constituyan herramientas para que la deliberación que avanza sobre las actualizaciones del sistema de subsidio y compensación familiar, sea fructífera para bien del sistema y provechosa para el fortalecimiento de las condiciones laborales, de la equidad, la educación y la paz en el esfuerzo de todos por un nuevo país.

La coordinación del Libro Blanco estuvo a cargo del señor Viceministro de Empleo y Pensiones Juan Carlos Cortés, y del Especialista en Seguridad Social de la OIT el señor Pablo Casali. Por su parte, el equipo de trabajo estuvo conformado por Iván Darío Gómez Lee (colaborador externo), Diego Lizarazo (colaborador externo) y Jenny Lindo (colaboradora externa).

La coordinación del trabajo desea expresar un especial agradecimiento a Gelman Rodríguez, Daniela Blanco, Claudia Forero y Guillermo Rodríguez, todos funcionarios del Ministerio del Trabajo, así como también a Frederique Leprince (Caja Nacional de Subsidios Familiares de Francia), Laura Norato y Diana Guerra; por sus invaluables contribuciones para la construcción del Libro Blanco.

Por último, un reconocimiento particular para Emilio Restrepo, Germán Collazos y Leonardo Cañón, quienes fungieron como comentaristas especializados durante todo el trabajo.

Carmen Moreno

Directora de la Oficina de la OIT
para los Países Andinos

Luis Eduardo Garzón

Ministro del Trabajo

Contenido

Prólogo	4
Glosario	11
1. Introducción	13
1.1 Fundamentos conceptuales	16
1.1.1 Políticas Públicas Participativas	16
1.1.2 La OIT y los pisos de protección social	17
1.2 Propósito de la iniciativa	20
1.3 Estructura del libro	21
2. Evolución y estado del arte del subsidio familiar en Colombia	23
2.1 Historia del subsidio familiar y tendencias	23
2.1.1 Orígenes y clasificación de los regímenes	23
2.1.2 Asignaciones familiares (AAFF) y su modelo de aplicación	24
2.1.3 Creación y evolución normativa del subsidio familiar en Colombia	33
2.2 Caracterización del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia	39
2.2.1 Desarrollo Institucional	39
2.2.2 Recursos del Sistema de Subsidio Familiar	60
2.2.3 Valoración del Sistema de Subsidio Familiar	64
2.3 El subsidio familiar en el marco de la protección social	77
2.3.1 La promoción social en el Estado Social de Derecho	79
2.3.2 La parafiscalidad de los aportes al subsidio familiar y el fomento de la generación de empleo	81
2.3.3 Las prestaciones del subsidio familiar como derecho fundamental	87

3. Construcción de una visión del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia	88
3.1 Metodología para la construcción de acuerdos	88
3.2 Método de entrevistas estructuradas a profundidad	90
3.2.1 Desarrollo y resultados de las entrevistas a profundidad estructuradas	91
3.3 Método de talleres de prospectiva	101
3.3.1 Desarrollo y resultados de los talleres de expertos	102
3.4 Visión de los actores: discusiones y consensos	125
3.4.1 Puntos relevantes de discusión a futuro	125
3.4.2 Aspectos claves de consenso	126
4. Estrategia para el fortalecimiento del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia	128
4.1 Primer eje: planeación de la política pública	128
4.1.1 Escenarios de progresividad	131
4.1.2 Diversidad regional y desigualdad	133
4.1.3 Destinación de la contribución parafiscal	134
4.2 Segundo eje: fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad	142
4.2.1 Coordinación institucional	143
4.2.2 Gerencia y seguridad jurídica	144
4.2.3 Sostenibilidad financiera: recaudo y distribución de recursos	146
4.2.4 Evaluación y medición de los resultados del sistema de subsidio familiar	148
5. Desafíos del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia	151
5.1 Principios del acuerdo fundamental del Subsidio Familiar	151
5.2 Propuesta de acuerdo fundamental sobre el Sistema de Subsidio Familiar	152
5.3 Aproximación hoja de ruta	154
Bibliografía	161

Índice de tablas

Tabla 1.	Análisis comparativo de los sistemas de subsidio familiar de Colombia, Francia y Chile	26
Tabla 2.	Comparación AAFD países América Latina	31
Tabla 3.	Distribución departamental de las CCF	43
Tabla 4.	Clasificación de las 43 CCF a nivel nacional	44
Tabla 5.	Servicios prestados por las CCF	46
Tabla 6.	PND: Capítulo III - Crecimiento sostenido y competitividad	48
Tabla 7.	PND: Capítulo IV - Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	49
Tabla 8.	Ministerios que participan en el SSF	54
Tabla 9.	Evolución de la distribución de los aportes del 4%	63
Tabla 10.	Fuentes de ingresos de las 43 CCF para el año 2013	64
Tabla 11.	Análisis de los componentes del SSF	66
Tabla 12.	Recursos por afiliado	76
Tabla 13.	Indicador de Compensación	76
Tabla 14.	Indicador de dependencia	77
Tabla 15.	Lista de las instituciones que participaron en las entrevistas a profundidad	91
Tabla 16.	Formulario de entrevista estructurada	92
Tabla 17.	Instituciones participantes en los talleres nacionales y regionales	102
Tabla 18.	Resultados del análisis relación influencia – dependencia de variables estratégicas	107

Tabla 19.	Resultados del análisis de la relación influencia – dependencia de los actores del sistema	113
Tabla 20.	Acciones para el primer eje: Planeación de la política pública	155
Tabla 21.	Acciones para el segundo eje: Fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad	158

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Etapas del proceso de construcción del LBSSF	14
Gráfico 2.	Pasos para la implementación de la estrategia de fortalecimiento del SSF	15
Gráfico 3.	Escalera de la protección social; dimensiones en la extensión de la cobertura	19
Gráfico 4.	Desarrollo de la política del subsidio familiar en Colombia	38
Gráfico 5.	Institucionalidad del Sistema de Subsidio Familiar	39
Gráfico 6.	Aportes al Sistema de Subsidio Familiar 2005-2013	68
Gráfico 7.	Población cubierta por el Sistema de Subsidio Familiar 2005-2013	69
Gráfico 8.	Empresas afiliadas al Sistema de Subsidio Familiar 2005-2013	70
Gráfico 9.	Relación de aportes y subsidio monetario 2005-2013	70
Gráfico 10.	Distribución de recursos referidos a los servicios sociales, 2013	71
Gráfico 11.	Distribución de subsidios en especie, 2013	72
Gráfico 12.	FOVIS, Subsidios de vivienda asignados vs entregados 2006-2012	73
Gráfico 13.	Cobertura FONIÑEZ, Atención Integral para la Niñez (AIN) y Jornada Escolar Complementaria (JEC)	74
Gráfico 14.	Subsidios al desempleo entregados entre 2005 y 2012	75
Gráfico 15.	Créditos otorgados entre 2005 y 2012	75
Gráfico 16.	Fases del modelo de prospectiva estratégica aplicado	89
	Registro fotográfico sobre los talleres realizados a nivel nacional y regional	104

Glosario

AAFF	Asignaciones Familiares
ANDI	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
ANPISS	Asociación Nacional de Pensionados del Instituto de Seguros Sociales
ANSPE	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema
ASOCAJAS	Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar
CCF	Cajas de Compensación Familiar
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGR	Contraloría General de la República
CGT	Confederación General de Trabajo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CREE	Impuesto sobre la Renta para la Equidad
CSSF	Consejo Superior del Subsidio Familiar
CTC	Confederación de Trabajadores de Colombia
CUT	Central Unitaria de Trabajadores de Colombia
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento para la Prosperidad Social
EPS	Entidad Prestadora de Salud
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
FEDECAJAS	Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar
FONEDE	Fondo para el Fomento al Empleo y Protección del Desempleo
FONIÑEZ	Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria
FOSFEC	Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante
FOVIS	Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ISSA	International Social Security Administration
LBSSF	Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar
MACTOR	Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones
MPC	Mecanismo de Protección al Cesante
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PGN	Procuraduría General de la Nación
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aportes
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PUC	Plan Único de Cuentas
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SISBEN	Sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales
SSA	Social Security Administration
SSF	Sistema de Subsidio Familiar
SSPTW	Social Security Programs Throughout the World
UGPP	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal
UTC	Unión de Trabajadores de Colombia
VIS	Vivienda de Interés Social

1. Introducción

El Ministerio del Trabajo, a través del Viceministerio de Empleo y Pensiones, con el apoyo técnico de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), promovieron la iniciativa de construir, a través de un proceso participativo, una reflexión acerca de los logros, dificultades y retos del Sistema de Subsidio Familiar (SSF) en Colombia. Con la seguridad de que esta iniciativa es consecuencia del reconocimiento y la atracción que este sector ha generado en los diferentes gobiernos, quienes permanentemente han incluido en sus planes nacionales de desarrollo a las Cajas de Compensación Familiar (CCF) como importantes aliados en el cumplimiento de las metas asociadas con vivienda, salud, educación, primera infancia y empleo.

En el primer cuatrienio del Presidente Santos, el sector fue un aliado esencial en aspectos como la atención de la emergencia ola invernal, políticas de vivienda y la formalización del empleo. Frente a este último, el Ministerio del Trabajo, ha desarrollado una estrategia de formalización con enfoque sectorial, la cual tiene como propósito identificar los sectores con mayores tasas de informalidad con el propósito de sensibilizarlos frente a los beneficios de la seguridad social. Es así como se han generado medidas y actividades que han permitido la incorporación de nuevos sectores de trabajadores al SSF como madres comunitarias, servicio doméstico y taxistas. Así, próximos a un nuevo plan nacional de desarrollo económico y social se renovará y fortalecerá la alianza con el sector y este documento tendrá especial valor.

Los gobiernos nacionales tienen una deuda pendiente desde hace algunas décadas, con el SSF y los trabajadores beneficiados del mismo. Se han venido asumiendo con el paso del tiempo labores y responsabilidades dentro de la política pública social, respondiendo a necesidades coyunturales. Sin que estén precedidas en la mayoría de los casos, por procesos de planeación, preparación y estructuración, ni de los recursos necesarios. Se ha querido entonces cambiar esa constante y organizar un proceso con un nuevo círculo virtuoso.

Por lo anterior, esta iniciativa del Ministerio del Trabajo se encamina a fortalecer el liderazgo de esta institución en la debida estructuración de políticas públicas, sin perder de vista el foco esencial del SSF: mejorar las condiciones de calidad de vida de los trabajadores colombianos de bajos y medios ingresos y sus familias, así como la atención a población vulnerable, con reglas claras de equidad y eficiencia en la protección del Estado.

Es de esta manera como se define la estrategia para la construcción del Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar (LBSSF), la cual se desarrolla en cuatro etapas como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.
Etapas del proceso de construcción del LBSSF



Fuente: Elaboración propia.

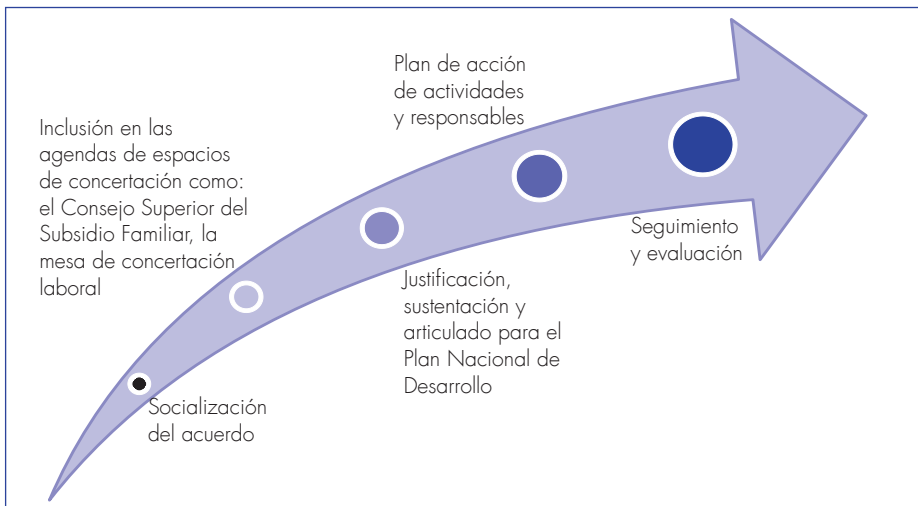
El Ministerio definió que el mayor desafío para el proceso de construcción del libro blanco era, precisamente, la construcción de confianza. Tener en cuenta que los procesos de análisis y formulación de políticas públicas pueden generar expectativas y dudas entre los actores en donde los principales interrogantes son: si el proceso finalizará en la toma de medidas normativas, organizativas o fiscales que atiendan a los intereses particulares y no a los colectivos; y, si en realidad estos ejercicios corresponden a un trabajo objetivo de análisis, incluyente y de convergencia en medio de las diferencias. Los fundamentos conceptuales del proceso que se explican a continuación, la metodología y desarrollo del trabajo con expertos neutrales, son la respuesta a esas inquietudes.

Los actores del SSF son una fuerza representativa, allí están todos los trabajadores colombianos y sus familias; las centrales obreras y sus sindicatos; las empresas, los patronos y sus gremios; las CCF y sus asociaciones; y otras autoridades con el liderazgo del Ministerio del Trabajo. Esta institucionalidad, puede explorar dimensiones aún pendientes de desarrollar y el propio gobierno contribuir con mayor certeza a racionalizar controles y a un modelo de gerencia, para la mayor eficiencia y optimización de recursos. Lo anterior es instrumental, lo esencial es la política pública, que responda a unos propósitos claros y a una visión colectiva bien definida, incluyente, con transparencia y nitidez.

Con todo lo anterior la expectativa del buen suceso de esta iniciativa es alta. Adicionalmente, en un momento crucial en el que el país promueve un proceso de paz participativo con los diferentes estamentos, y que en el marco de un escenario de camino al posconflicto, se requerirá no sólo robustecer a las instituciones sino también mejorar con efectividad las condiciones de vida de las poblaciones trabajadoras y más vulnerables. Este documento precisa, las distintas opciones que a este respecto, durante años, los expertos han propuesto y que aquí se documentan y agrupan para llegar a un acuerdo, un plan y una hoja de ruta final, que permitan definir una estrategia de fortalecimiento del SSF en Colombia. En el siguiente gráfico se enuncian los pasos a seguir en la implementación de la estrategia.

Gráfico 2.

Pasos para la implementación de la estrategia de fortalecimiento del SSF



Fuente: Elaboración propia.

1.1 Fundamentos conceptuales

1.1.1 Políticas Públicas Participativas

Se adoptó un enfoque de gerencia pública participativa que permite la formulación de las políticas públicas¹, como producto de un proceso de interlocución y retroalimentación con los actores relevantes de cada sector. Se busca que estas políticas se correspondan a las necesidades y expectativas reales de la ciudadanía, y por lo tanto, promuevan la gobernabilidad en los sectores a los cuales va dirigida.

Es así como, esta iniciativa, responde a un trabajo conjunto entre el Ministerio del Trabajo, que como ente rector del SSF le corresponde la promoción del diálogo social para el diseño e implementación de la política pública en materia de Subsidio Familiar; y la OIT que desde su misión promueve los derechos laborales, fomenta oportunidades de trabajo decente, mejora la protección social y fortalece el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo.

Este proceso de colaboración entre el Ministerio del Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo, específicamente en los temas relativos al Subsidio Familiar, tiene su antecedente en la suscripción de la Carta Acuerdo 225 de 2013, instrumento que incluyó un componente de Apoyo al Sistema de Subsidio Familiar. Este componente tenía por objeto promover la institucionalización de un proceso ampliamente participativo y que pudiera concluir en consensos fundamentales respecto de la política pública.

¹ Las políticas públicas se pueden definir como “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Roth (2002). El concepto de política pública permite entonces enlazar, en un mismo término, la producción normativa, las actividades políticas y administrativas llevadas a cabo por los diferentes actores para la elaboración, decisión, implementación y evaluación de esta producción, así como sus efectos en la sociedad y en la actividad política misma. Esto significa que los procesos de formulación y análisis de políticas públicas requieren de un conocimiento claro de cómo interactúan el Estado y la sociedad, de la identificación de las distintas necesidades y de la participación activa de los actores comprometidos con la solución de los problemas. Igualmente, el análisis de estos elementos en su conjunto exige de un proceso que articule diversas modalidades, enfoques y métodos.

1.1.2 La OIT y los pisos de protección social

La OIT promueve políticas y ofrece asistencia técnica a los países con el objetivo de ayudar a extender la cobertura de seguridad social a todos los miembros de la sociedad. Como organismo internacional encargado específicamente de fijar las normas internacionales del trabajo, la OIT tiene desde su creación en 1919 la responsabilidad primordial de hacer efectivo el derecho a la seguridad social. En la Constitución de la OIT se reconoce explícitamente “la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo” de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan, entre otras cosas, “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”, así como “proteger a la infancia y a la maternidad”, ampliando así la protección a todas aquellas personas que la necesiten (OIT, 2011).

Las políticas de seguridad social desempeñan un papel importante en la materialización del derecho humano a la seguridad social para todos, reduciendo la pobreza y la desigualdad, y apoyando el crecimiento inclusivo. De igual forma, también son determinantes para impulsar el capital humano y la productividad, favoreciendo la demanda interna y facilitando la transformación estructural de las economías nacionales (OIT, 2014).

Con independencia de quién asume la responsabilidad final del ejercicio del derecho humano a la seguridad social, los objetivos principales de la seguridad social buscan: (i) reducir la inseguridad de ingresos –que incluye el objetivo de erradicar la pobreza- y mejorar el acceso a los servicios de salud para todos con el fin de garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes; (ii) reducir la desigualdad y la injusticia; (iii) establecer prestaciones adecuadas como un derecho reconocido; (iv) velar por la inexistencia de discriminación basada en la nacionalidad, la pertenencia étnica o el género; y (v) garantizar la viabilidad, eficiencia y sostenibilidad desde el punto de vista fiscal (OIT, 2011).

Los trabajos de colaboración técnica formalizados entre el Ministerio del Trabajo de Colombia y la OIT responden directamente a las competencias de esta última, en particular con relación a la promoción de un proceso ampliamente participativo con el objeto de definir un marco de referencia y los lineamientos que deberían respetarse para construir la política pública del subsidio familiar en el país. Como se observará en el análisis de este

trabajo, la seguridad del ingreso a lo largo de todo el ciclo vital de las personas, conjuntamente con la garantía de acceso a servicios esenciales tales como salud, vivienda y educación constituyen las garantías contenidas en la Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos nacionales de protección social.

Precisamente, la Recomendación núm. 202 proporciona orientaciones para: (i) establecer y mantener pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social; y (ii) implementar pisos nacionales de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de protección para el mayor número posible de personas.

Las funciones de la seguridad social responden a las necesidades de protección que todas las personas tienen a lo largo de su ciclo vital: durante la *niñez y adolescencia*, en la etapa de *edades centrales* o *edad de trabajar* y en la *vejez*, respectivamente. Para dar respuesta a las necesidades de protección en todo el ciclo vital, los pisos de protección social promueven, como mínimo, un acceso efectivo a las siguientes garantías:

- i. acceso universal a servicios esenciales de salud, incluida la atención a la maternidad y que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- ii. seguridad del ingreso para los niños, que garantice el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- iii. seguridad del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;
- iv. seguridad del ingreso para los adultos mayores.

Las funciones y diversidad de roles que actualmente cumplen las Cajas de Compensación Familiar, a través de los programas y servicios sociales² y sus tres tipos de subsidios³, permite concluir sobre la relación directa que existe entre la intervención de estas últimas y los niveles de protección a lo largo de todo el ciclo vital. Como veremos más adelante, la política del subsidio

2 Educación, recreación, vivienda, capacitación, créditos de fomento, salud, mercadeo, turismo social, protección al cesante, microcrédito, atención integral a la niñez, jornada escolar complementaria y adulto mayor, entre otros.

3 Subsidio en dinero, en especie y en servicios.

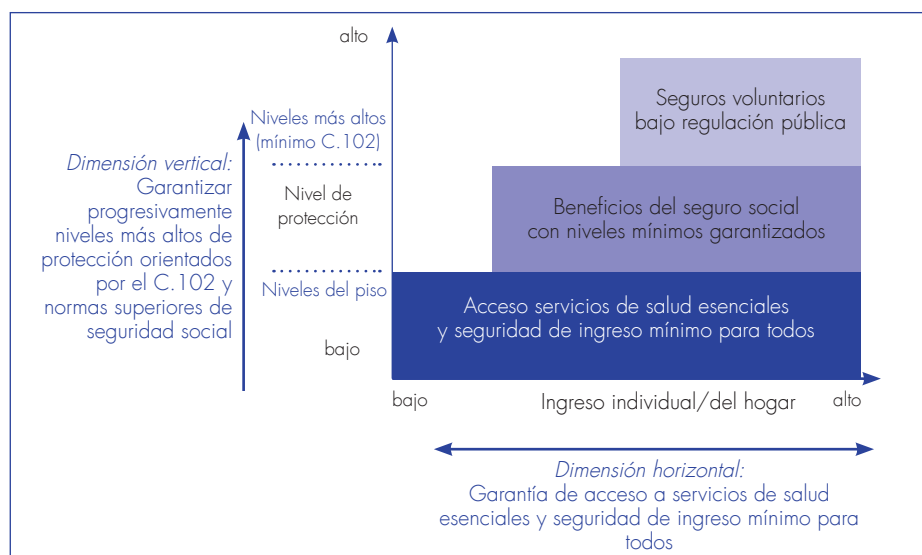
familiar se constituye en un instrumento determinante para la promoción e implementación de un piso de protección social en el país, en el marco de una estrategia más amplia de extensión de la cobertura de seguridad social que innegablemente deberá contemplar mecanismos de transición hacia niveles más elevados de protección.

En el siguiente gráfico se presenta la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la seguridad social, ejemplificada como una escalera de la protección social. La dimensión horizontal representada por el piso de protección social, garantizando mínimos sociales, y la vertical asociada al *tipo* y *nivel* de cobertura determinada por la afiliación y contribución a los seguros sociales y, en consecuencia, relacionada como veremos más adelante con el Convenio núm. 102 sobre normas mínimas de seguridad social (1952). La Recomendación núm. 202 sostiene que estas estrategias nacionales deberían:

- i. dar prioridad a la implementación de pisos de protección social;
- ii. tratar de proporcionar al mayor número de personas posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales.

Gráfico 3.

Escalera de la protección social; dimensiones en la extensión de la cobertura



Fuente: OIT (2013).

La dimensión horizontal, relacionada con el piso de protección social, busca garantizar niveles mínimos de protección garantizando seguridad económica y el acceso efectivo a los servicios esenciales como salud, educación y agua y saneamiento, a lo largo de todo el ciclo vital. Por otro lado, la dimensión vertical busca proveer mayores umbrales de seguridad social, tanto en lo que refiere a los tipos de contingencias cubiertas como al nivel de las prestaciones asociadas. Es decir, mayor seguridad social traducida en mayores niveles de seguridad económica en caso de vejez, invalidez, enfermedad y muerte del sostén de la familia, entre otros, a partir de las garantías de beneficios en función de las contribuciones a los seguros sociales obligatorios y voluntarios. En este último caso, para complementar los beneficios recibidos por los primeros.

La interrelación entre ambas dimensiones también podría ser representada por una “escalera de la protección social”, donde su base estaría representada por la acción conjunta de la seguridad social obligatoria y contributiva y el piso de protección social, en este último caso como garantía de un acceso efectivo a determinadas prestaciones y servicios cuando otras formas de protección no estuvieran presentes. La acción de los seguros sociales contributivos y seguros voluntarios, ampliando las contingencias cubiertas y niveles de beneficios para la población protegida, constituirían los escalones siguientes.

El proceso de diálogo social que se promueve para la definición de estrategias y políticas públicas que fortalezcan el SSF en Colombia, como un subsistema del sistema de protección social, se convierte en un escenario propicio para analizar los niveles de protección que actualmente se ofrecen, ello en el marco de la efectiva implementación de un piso de protección social en el país.

1.2 Propósito de la iniciativa

En el marco de estos antecedentes, el Ministerio del Trabajo expidió la Resolución 1479 del 11 de abril de 2014, por medio de la cual se establece la Estrategia para la Construcción del Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar (LBSSF) para Colombia.

El objeto de la estrategia es definir el marco de referencia para construir la política pública del SSF en Colombia en materia de servicios y programas,

teniendo como norte la ampliación de cobertura y la sostenibilidad financiera. Los principios en los que descansa el desarrollo de la estrategia son: participación, deliberación y sostenibilidad.

El Ministerio del Trabajo y la OIT promovieron la articulación interinstitucional con las organizaciones gremiales, las centrales obreras, las organizaciones de pensionados y las CCF; así como la participación de entidades del Estado determinantes o influyentes en la política del Sistema, como ministerios y entidades adscritas. De igual modo, se incluyeron los organismos de vigilancia y control y centros de pensamiento con el fin de dar cumplimiento a los seis objetivos propuestos en el marco de la estrategia nacional:

- i. Identificar los aspectos técnicos y económicos de consenso y disenso sobre el estado del arte y las perspectivas del SSF en el país.
- ii. Identificar y sistematizar los estudios relevantes para una revisión del SSF en el país.
- iii. Legitimar la discusión de la política pública en materia de SSF en el país.
- iv. Facilitar la participación deliberativa de los diferentes actores del sistema.
- v. Consolidar y revisar los elementos requeridos para la construcción del LBSSF en el país.
- vi. Facilitar y soportar la consideración y trámite de eventuales ajustes normativos, legales o administrativos en materia de subsidio familiar para Colombia.

1.3 Estructura del libro

Una vez realizada la presentación de los antecedentes que dan origen al proceso participativo, en el capítulo II se describe el marco conceptual del SSF en Colombia. Este capítulo se divide en dos partes: en la primera se describe la evolución normativa que ha generado procesos de transformación desde su creación hasta la actualidad, su desarrollo institucional y una aproximación a la valoración del sistema; en la segunda parte se presenta como se incorpora el SSF en el sistema de protección social.

El capítulo III, presenta la metodología utilizada para promover la participación e interacción de los diferentes actores del sistema, en torno a la discusión de ideas para la construcción de escenarios y estrategias para

el fortalecimiento del SSF, así como la sistematización de las opiniones, convicciones y criterios de los diferentes actores.

En el capítulo IV se describen los dos ejes definidos sobre los cuales se propone priorizar las acciones tendientes al fortalecimiento del SSF.

Por último, en el capítulo V, se introduce una propuesta de doce puntos sobre los cuales podría promoverse un acuerdo fundamental para el SSF; y se plantean los principios orientadores y las actividades de una ruta de acción para cada una de las prioridades de política pública identificada.

En la parte final del documento se incluye una referencia bibliográfica que da cuenta de todos los estudios revisados para la ejecución de este proceso y que, sin dudas, forman parte de la *historia documental del SSF en Colombia*.

Los resultados presentados no pretenden convertirse en soluciones definitivas. Sí se espera que los puntos del acuerdo se constituyan en una hoja de ruta, promoviendo la construcción de una visión conjunta e integral a mediano plazo y sobre la base de los aspectos identificados como determinantes para el fortalecimiento del SSF. Finalmente se espera que el presente trabajo se constituya en un insumo importante para la elaboración del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, proceso en el cual el Ministerio del Trabajo consolidará su liderazgo natural promoviendo la activa participación de los distintos actores para la construcción de un acuerdo fundamental.

2. Evolución y estado del arte del subsidio familiar en Colombia

2.1 Historia del subsidio familiar y tendencias

2.1.1 Orígenes y clasificación de los regímenes

El origen del subsidio familiar o de las asignaciones familiares (AAFF) se ubica en Europa a finales del siglo XIX, y sus principios doctrinales están consignados en la primera encíclica social de la Iglesia católica *Rerum Novarum* (1891), promulgada por el Papa León XIII. En esta encíclica, como lo referencia Cortés (2009), se exhorta a los Estados para que cuiden las condiciones de los trabajadores, y señala que es su obligación buscar la equidad y el papel social en la distribución del capital.

Surgen entonces en Europa, programas de asignaciones familiares (AAFF) que tienen por objeto otorgar ingresos adicionales a las familias con hijos, para compensar una parte del valor adicional que deben asumir por las cargas familiares. Esta compensación, inicia con una especie de pago de prima en dinero por parte de los empleadores a sus trabajadores, que luego empieza a incluir otro tipo de subsidios asociados a educación, subsidios por nacimiento, servicios de salud a niños, entre otros.

De forma paralela, comienza también el trabajo de construcción de la institucionalidad para la gestión de estas prestaciones sociales. Por ejemplo, Vásquez (2001) menciona como los antecedentes más destacados del desarrollo institucional en Francia los siguientes:

La Circular del Ministerio de Marina de Francia de 1860 donde dispone para los marinos con más de cinco años de antigüedad un pago de una asignación por día y por hijo. En 1884, los establecimientos Klein, de Vizille (Francia), implantaron un servicio de indemnizaciones por cargas familiares. En 1891, León Harmel, empresario de hilados, constituyó en su negocio la primera Caja de Familia alimentada con

fondos de la empresa, otorgándole a cada trabajador un subsidio en dinero de acuerdo con el número de hijos, iniciativa que fue imitada por numerosas entidades hasta llegarse a la firma de asociaciones de empresas de la misma actividad para fundar y establecer las Cajas de Compensación, a partir de 1917.

El modelo gallo se extiende a otros países de Europa como Dinamarca a partir del año 1918 y a Bélgica, desde el año 1921. Los países latinoamericanos no fueron ajenos a esta tendencia y es así como a finales de los años treinta, se empiezan a gestar los modelos de AAFF, siendo Chile el pionero, seguido por Trinidad y Tobago, Brasil, Jamaica y Uruguay; posteriormente en la década de los cincuenta se suman Argentina, Bolivia, Colombia y Nicaragua.

Los modelos de AAFF se pueden clasificar en dos grandes categorías: La primera, incluye los modelos asociados al empleo, en los cuales sólo se brindan subsidios a las familias de los trabajadores clasificados como formales; su fuente de financiamiento es a través de contribuciones por parte de los empleadores, y su administración puede incluso ser ejercida por organizaciones privadas, como las cajas de compensación, bajo la vigilancia y control de organismos públicos. La segunda caracterización corresponde a los programas sociales que se consideran universales, los cuales buscan otorgar beneficios a todas las familias con niños y adolescentes, independientemente de su condición laboral, siendo financiados con recursos públicos. Estos últimos suelen ser administrados por instituciones del gobierno. (SSA & ISSA, 2013)

Así algunos países adoptan de manera excluyente la primera caracterización de programas de AAFF y otros, por el contrario, tienen un sistema donde convergen las dos modalidades. Precisamente, los análisis que se realizan a continuación son útiles para caracterizar los distintos sistemas y sus orientaciones con relación a la política social de un país.

2.1.2 Asignaciones familiares (AAFF) y su modelo de aplicación

En este apartado se describen los aspectos más importantes de la política de AAFF implementada en distintos países, con el objeto de contextualizar el modelo colombiano al amparo de la experiencia comparada y subrayar aquellos elementos que podrían ser una referencia útil para fortalecer el SSF.

La encuesta SSPTW⁴, clasifica los regímenes de AAF –subsidio familiar– en cinco tipos: 1) *seguro o seguridad social*, cuando son principalmente contributivos y la cobertura está relacionada al empleo; 2) *asistencia social*, cuando son financiados por impuestos generales y quedan amparadas las familias de bajos ingresos; 3) *seguridad y asistencia social*, cuando rigen ambos tipos de programas; 4) *sistema universal*, en principio quedan comprendidas todas las personas o familias que residen en el país y se financia mayoritariamente con impuestos generales y/o municipales; y, 5) *asistencia social y sistema universal*, cuando rigen ambos tipos de programas (se paga en forma general un beneficio uniforme a todos los residentes y aquellas familias de bajos ingresos reciben además partidas complementarias).

2.1.2.1 Asignaciones Familiares: Colombia, Francia y Chile

A continuación en la tabla 1 se analiza el caso colombiano en comparación con otros dos países, Francia y Chile, el primero como pionero en la introducción de estas coberturas de seguridad social y el segundo, por su similitud en el origen de su modelo y la evolución de su sistema. Los aspectos que se tomaron en cuenta para el análisis comparativo son: tipo de programa, fuente de financiamiento, tipo de servicios/beneficios que se otorgan y la organización administrativa.

La evolución del sistema en cada uno de los países y el análisis de los aspectos sobre su funcionamiento, permiten relevar los siguientes puntos de interés para el caso colombiano:

- ❖ En Francia y Chile, las prestaciones económicas pueden diferir en función de aspectos puntuales de las familias. Por ejemplo, si son padres solteros, prima por adopción y asignaciones a los hijos con capacidades diferentes, entre otros.
- ❖ En Francia existe la figura del comité de empresas en el cual los empleadores destinan un porcentaje de la nómina, para ser invertido directamente en planes de bienestar para sus trabajadores. En el caso chileno, las cajas tienen la facultad para firmar convenios de aportes voluntarios con sus afiliados para financiar prestaciones complementarias.

4 Social Security Programs Throughout the World – SSPTW encuesta realizada periódicamente por la *Social Security Administration* (SSA) de los Estados Unidos y la *International Social Security Association* (ISSA). La última encuesta realizada para Europa fue en el año 2012 y para los países de América en el 2013.

Tabla 1.
Análisis comparativo de los sistemas de subsidio familiar de Colombia, Francia y Chile

Aspectos analizados	Colombia	Francia*	Chile**
Tipo de programa	Seguridad social	Universal	Seguro y asistencia social
Fuente de financiamiento	Contribución del 4% a cargo de los empleadores. Aportes voluntarios en los casos de pensionados y trabajadores independientes.	Contribución del 5,4% a cargo de empleadores. Financiamientos del Estado a través de tasas sobre las rentas (CSG; cotización social generalizada) y otras tasas nacionales.	- Del 7% de aportes a la salud del trabajador, un 0,6% es trasladado a las cajas, para el pago de las prestaciones legales. Las otras prestaciones se financian con: - Retorno de prestaciones de crédito social. - Comisión derivada de la administración de prestaciones legales.
Tipos de beneficios/ servicios	- Asignación por hijo de empleado asegurado o beneficiario del seguro social. - Asignación para otras poblaciones objetivo (hermanos, padres que dependen económicamente del trabajador). - Complemento por beneficiario con capacidades especiales. - Asignaciones de escolaridad. - Asistencia en caso de fallecimiento. - Servicios asociados a vivienda, salud, educación.	Los beneficios se pueden clasificar en cuatro áreas: Primera Infancia, Niños y Jóvenes, la solidaridad y la inserción y condiciones de vivienda y de vida. Entre las asignaciones se encuentran: - Asignación por hijo (a todas las familias) a partir de dos niños. - Complemento por hijos que estudian. - Asistencia para el pago de arrendamiento casa/habitación. - Asignaciones por mudanza. - Asignación para otras poblaciones objetivo (subsidios compensados por el Estado).	Prestaciones legales: El Estado traspasa recursos, delegando la administración de una parte de los fondos de seguridad social en las cajas de compensación. Entre las asignaciones se encuentran: - Asignación por hijo de empleado asegurado o beneficiario del seguro social. En el caso de familias de menores ingresos la asignación por hijo es mayor. - Asignación prenatal.

Tabla 1. (Continuación)
Análisis comparativo de los sistemas de subsidio familiar de Colombia, Francia y Chile

Aspectos analizados	Colombia	Francia*	Chile**
Tipo de programa	Seguridad social	Universal	Seguro y asistencia social
Tipos de beneficios/ servicios	- Servicios de recreación, deporte, turismo y cultura.	- Asignación para padres solos o madres solteras. - Prima adopción, nacimiento. Si los padres trabajan y pagan por el cuidado del niño de hasta 6 años. - Servicios de recreación, deporte, turismo y cultura.	-Asignaciones por esposo/a con capacidades especiales, madre viuda, hijoastro, nieto, huérfano, padres mayores de 65 o discapacitados, y menores al cuidado de adultos. Los beneficiarios deben depender del asegurado. - Complemento por beneficiario discapacitado. Prestaciones de bienestar social y adicional: Las CCAF entregan beneficios adicionales de carácter social y familiar, destacando el crédito social, y las prestaciones adicionales y complementarias: bonos por fallecimiento, matrimonio, nacimiento, o por escolaridad. También permiten la posibilidad de acceder a becas de estudio, convenios médicos y el uso de centros vacacionales o recreacionales. - Servicios de salud, recreación, deporte, turismo y cultura.

Tabla 1. (Continuación)
Análisis comparativo de los sistemas de subsidio familiar de Colombia, Francia y Chile

Aspectos analizados	Colombia	Francia*	Chile**
Organización administrativa			
Número de cajas de compensación	43 Cajas	102 Cajas	5 cajas
Tipo de programa	Seguridad social	Ministerio	Seguro y asistencia social
Organizaciones gubernamentales de regulación, vigilancia y control.	Ministerio del Trabajo. Superintendencia del Subsidio Familiar ⁵	Ministro de Asuntos Sociales, Trabajo, Solidaridad y Función Pública. Caja Nacional de Asignación Familiar.	Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Superintendencia de Seguridad Social.
Otros aspectos	- Desde su creación las cajas recaudan el 4% sobre el valor de la nómina de sus empresas afiliadas.	- En 2017, se tiene proyectado el reemplazo de las cotizaciones de los empleadores por otro financiamiento del Estado que queda por definir (Impuestos, Tasas).	- En el año 1974 se eliminó la contribución a la nómina. La normativa actual permite otorgar créditos sociales a los trabajadores.
	- Las cajas apoyan la política social en niñez, vivienda, empleo y salud, con cargo a los recursos del sistema. - Las cajas cuentan con infraestructura propia para prestar servicios sociales.	- Las cajas no financian programas relacionados con la salud y educación, esto solo corresponde al Estado. - Los servicios sociales se prestan por medio de alianzas con los municipios, corporaciones y empresas privadas.	- Los regímenes de crédito social como los de prestaciones adicionales, se financian con cargo al Fondo Social de cada Caja, mientras que el régimen de prestaciones complementarias se financia con cargo al empleador y/o afiliado, según se establezca en los respectivos convenios.

5 Por tratarse de un ejercicio comparativo de los sistemas de AAFP, este análisis incluye también las instituciones con competencias específicas en materia de vigilancia y control. En el punto 2.2.1 -Desarrollo Institucional- se amplía la descripción de la institucionalidad del SSF en Colombia.

Tabla 1. (Continuación)
Análisis comparativo de los sistemas de subsidio familiar de Colombia, Francia y Chile

Aspectos analizados	Colombia	Francia*	Chile**
Tipo de programa	Seguridad social	Universal	Seguro y asistencia social
Otros aspectos	- El mayor gasto se destina a los servicios de recreación, deporte y turismo: - La Superintendencia del Subsidio Familiar expide una resolución en la cual determina el subsidio monetario máximo que puede pagar una Caja de Compensación Familiar a nivel departamental.	- El mayor gasto de las Cajas en los servicios colectivos, lo constituye la acogida de niños menores de tres años así como la jornada complementaria de los niños escolarizados en preescolar.	- Las cajas cuentan con infraestructura propia para prestar servicios sociales.
		- El Estado y el Congreso deciden los subsidios monetarios anuales basados en iguales derechos para todas las familias, a nivel nacional. - Los comités de empresas, se encargan de proveer servicios asociados a bienestar y cultura para los trabajadores. Estos comités son obligatorios para las empresas con más de 50 empleados y se financian con un porcentaje determinado sobre los salarios brutos de los trabajadores, el cuál puede oscilar entre el 0,2% y 7%.	- Las cajas son autosostenibles y desarrollan sus propios portafolios de servicios de acuerdo con los segmentos de población que están especializadas en atender.

Fuentes: * Caristo & Santos. 2010; SSA & ISSA. 2012; leprince, 2013. ** Stark. 2013; SSA & ISSA. 2013.

- ❖ Las cajas chilenas y francesas, atienden con los recursos del sistema solamente a la población afiliada, mientras que en Colombia se atiende a población vulnerable no afiliada, con los mismos recursos
- ❖ La tendencia, en los tres países, muestra una intervención cada vez mayor por parte del Estado, hacia las cajas de compensación, a través de la aplicación de regulaciones e instrumentos de vigilancia y control.

2.1.2.2 Asignaciones Familiares: Otros países latinoamericanos

En este apartado se presentan los sistemas de AAF de otros países de Latinoamérica, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, México, Nicaragua, y Uruguay⁶. Su revisión permite afirmar que no existe un tipo de régimen de AAF que predomine sobre otro. Si bien muchos nacieron como un seguro social, algunos pasaron a ser de asistencia social y otros crearon un componente que combina seguro social y asistencia social. En el primero se encuentran países como Brasil, Colombia, México y Nicaragua; en el segundo se encuentra Costa Rica y Uruguay; y en el tercero, países como Argentina, Bolivia y Chile.

De la comparación contenida en la tabla siguiente, se puede concluir:

- ❖ En los países analizados la gestión de los sistemas de AAF recae en instituciones públicas, no observándose la participación de entidades de derecho privado y sin fines de lucro.
- ❖ Se observa que en los países analizados no se presentan regímenes de tipo universal, aunque la combinación del seguro social con la asistencia social tenga precisamente esta finalidad.
- ❖ En cuanto a fuentes de financiación, se observa que Argentina, Bolivia, Costa Rica y México, tienen el mismo modelo de contribución con cargo a la nómina como en el caso de Colombia. En Brasil y Nicaragua, no hay un aporte especial para las AAF, los beneficios se cubren con los aportes a los programas dirigidos a financiar pensiones, invalidez y supervivencia.
- ❖ Las prestaciones económicas pueden diferir en función de aspectos puntuales de las familias. Se observan subsidios por nacimiento, matrimonio, edad de los hijos y nivel de ingresos.

6 Países latinoamericanos, que junto con Colombia y Chile, declararon en la encuesta SSPTW de 2013 contar con regímenes de asignaciones familiares.

Tabla 2.
Comparación AAF de países de América Latina

País	Tipo de programa	Financiación	Beneficios asociados a los programas de seguridad social	Organización administrativa
Argentina	Seguro y Asistencia Social	Contribución entre el 4% o 5% de la nómina a cargo del empleador. El gobierno financia los programas de asistencia social con recursos fiscales.	- Asignación por hijo menor de 18 años. - Subsidio prenatal. - Subsidio escolar. - Subsidio de nacimiento. - Subsidio por adopción. - Subsidio por matrimonio.	Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social es responsable de la elaboración de políticas. Administración Nacional de la Seguridad Social, supervisa y administra el seguro social y prestaciones de asistencia social.
		Contribución del 13% de la nómina a cargo del empleador. El gobierno financia transferencias condicionadas para los programas de asistencia social.	- Asignación por hijo entre 1 y 19 años. - Subsidio de vivienda. - Subsidio prenatal. - Subsidio de natalidad. - Subsidio de sepelio para hijos menores de 19 años.	Ministerio de Salud, supervisa. Instituto Nacional de Seguros de Salud (INASES), administra.
Brasil	Seguridad social y Asistencia Social	El trabajador aporta un porcentaje entre el 8% y el 11% dependiendo de sus ingresos, el empleador aporta el 20% sobre la nómina y el gobierno a través de impuestos financia costos administrativos y cualquier déficit. Estos aportes financian tanto los programas de pensiones, invalidez y supervivencia, como las AAF.	- Asignación por hijo menor de 14 años, se paga a ambos padres, si los dos están asegurados.	Ministerio de Previsión Social, supervisa. Instituto Nacional de Seguridad Social, administra. Los empleadores pagan prestaciones y el costo total es reembolsado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.

Tabla 2. (Continuación)
 Comparación AAF de países de América Latina

País	Tipo de programa	Financiación	Beneficios asociados a los programas de seguridad social	Organización administrativa
Brasil	Seguridad social y asistencia social.	El gobierno financia el programa de asistencia social con recursos fiscales.		
Costa Rica	Asistencia social	El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF. Se financia con el 20% del valor recaudado por el impuesto a las ventas y el 5% sobre el total de los sueldos y salarios que los patronos públicos y privados pagan a sus trabajadores.	No aplica	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, supervisa. Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, administra. Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, FODESAF.
México	Seguridad social y asistencia social	Contribución del 1% de la nómina a cargo del empleador. Los ingresos gravados tienen tope mínimo y máximo.	- Servicio de guardería. - Subsidio a beneficiarios de pensionados por invalidez. El porcentaje del subsidio varía de acuerdo al tipo de beneficiario.	Instituto Mexicano del Seguro Social administra los programas de guardería y las asignaciones familiares para pensionados.
Nicaragua	Seguridad social	Contribución del 4% del trabajador, contribución del 7% por parte del empleador. Estos aportes financian, tanto programas de pensiones, invalidez y supervivencia, como las AAF.	- Subsidios para menores de 15 años (21 años si es estudiante). El subsidio varía de acuerdo a la edad del menor y los ingresos de la familia.	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, administra.
Uruguay	Asistencia social	El gobierno cubre el costo total de las AAF.	No aplica	Ministerio de Desarrollo Social, supervisa. Banco de Previsión Social, administra.

Fuente: SSA & ISSA (2013); ANSES (2010).

2.1.3 Creación y evolución normativa del subsidio familiar en Colombia⁷

La literatura existente sobre la creación y evolución normativa del subsidio familiar en Colombia, coincide mayoritariamente en afirmar que su desarrollo se produjo por fases enmarcadas por distintos hitos normativos, y que representaron grandes transformaciones al SSF. Para el desarrollo de este apartado, se tomaron como referencia las cuatro fases remarcadas por Carrasco & Farné (2010), por considerar que estas explican el comportamiento del sistema en sus sesenta años.

2.1.3.1 Orígenes

El primer antecedente normativo del subsidio familiar en Colombia se da con la expedición de la Ley 90 de 1946, por la cual se establece el seguro social obligatorio y se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS). La ley establece las siguientes funciones en cabeza del ICSS: *organizar los seguros facultativos; los adicionales para el reconocimiento a los asegurados obligatorios y a los miembros de sus familias que dependan exclusivamente de ellos, de prestaciones más favorables que las determinadas en la presente ley, y las Cajas de Compensación destinadas a atender a los subsidios familiares que algunos patronos decidan asumir en beneficio de los asegurados obligatorios o que lleguen a establecerse por ley especial o en las convenciones colectivas de trabajo.*

En la convención colectiva de la Sociedad de Ferrocarril de Antioquia de 1949, se pacta, por primera vez en el país, el pago de un subsidio en dinero por cada hijo a cargo. El subsidio familiar en Colombia nace como un acuerdo de voluntades entre trabajadores y empresarios.

Desde inicios de los años cincuenta, la Unión de Trabajadores de Antioquia, la Iglesia Católica y la ANDI empezaron a promover el subsidio familiar como una política social, la cual empezó a ser acogida paulatinamente por diferentes empresas. Los empleadores y trabajadores no sólo pactaron la prestación social, sino que también implementaron en el país el mecanismo

⁷ Este capítulo se elabora a partir de la revisión bibliográfica de los documentos de Cortés. (2009); Carrasco & Farné. (2010); Sentencia 629 de 2011 Página 29.M.P. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO; Cañón (1991).

patronal para la administración de sus recursos. Es así como en el Quinto Congreso Nacional de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), reunido en Medellín en marzo de 1954, se aclama la fundación de la primera Caja de Compensación Familiar (CCF) de Colombia, y en la XI Asamblea General de la ANDI se aprueba la proposición para la creación de cajas de compensación familiar. En este mismo año, nace la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama), la primera en el país con personería jurídica y sin ánimo de lucro.

Posteriormente, el Decreto 180 de 1956, crea el subsidio familiar pero sin hacerlo obligatorio. Es en 1957 cuando la Junta Militar de Gobierno, buscando estabilizar las condiciones políticas y económicas del país, expide el Decreto 118, por el cual *se decretan aumentos de salarios, se establece el subsidio familiar y se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*. El decreto crea la obligación legal del pago del subsidio familiar y define las condiciones para el funcionamiento de las cajas. La norma definió la destinación de un cinco por ciento (5%) de la nómina mensual de salarios para el cumplimiento de las finalidades expuestas en el decreto, según el siguiente detalle: el uno por ciento (1%) para el SENA y el cuatro por ciento (4%) para el subsidio familiar. El porcentaje del subsidio familiar se mantiene hasta la actualidad.

En los inicios de su creación, se destaca entonces que el subsidio familiar evoluciona desde un acuerdo voluntario entre empleadores y trabajadores hacia una prestación social, legal y de pago obligatorio en dinero a través de las CCF.

2.1.3.2 Primeros desarrollos

Por iniciativa de las CCF y con el fin de que el subsidio familiar cumpliera con el objetivo fundamental para el cual había sido creado, en el año 1962 se expide el Decreto 3151 por el cual se autoriza a las CCF para prestar servicios sociales dirigidos a sus trabajadores afiliados, además de seguir administrando el subsidio en dinero.

La Ley 56 del año 1973 define en su artículo primero el subsidio familiar como una prestación social pagadera en dinero, en especie o en servicios, tendiente a favorecer la integración y el fortalecimiento económico, moral y cultural de la familia como núcleo básico de la sociedad. Esta definición

fue ampliada en la Ley 21 de 1982, en el siguiente sentido: el subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad. Estas nuevas atribuciones, promovieron la transformación de las CCF a organizaciones de prestación de servicios, que respondían a intereses y necesidades propias de su población afiliada (Carrasco & Farné, 2010).

A principios de los ochenta se expide la Ley 25 de 1981, mediante la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar, con el fin de ejercer la inspección y vigilancia de las CCF. Considerada como ley orgánica, en 1982 se expide la Ley 21 por la cual se modifica y organiza el subsidio familiar. De esta ley se destacan dos aspectos: el primero, se reglamenta la distribución de los aportes; y segundo, se definen las prioridades en prestación servicios: (i) salud; (ii) programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros), definida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); (iii) educación integral y continuada; capacitación y servicios de biblioteca; (iv) vivienda; (v) crédito de fomento para industrias familiares; (vi) recreación social; (vii) mercadeo de productos diferentes a los enunciados en el punto ii.

Es precisamente en esta etapa donde las CCF amplían sus funciones más allá de la administración del recurso monetario y asumen la prestación de servicios a los trabajadores y sus familias; logran capitalizarse y obtienen solidez financiera. En esta etapa también empiezan a darse los primeros debates sobre las actividades de las CCF en el desarrollo de la infraestructura para centros vacacionales, supermercados y centros educativos y el diseño de programas sociales, que entran a competir con el sector real⁸. Estos últimos, ya no siguen siendo dirigidos exclusivamente a la población afiliada y sus familias.

8 El sector real se puede definir como el conjunto de actividades económicas dentro de las cuales se encuentran las del sector primario, las del sector secundario y algunas actividades del sector terciario. Las actividades realizadas por las cajas, en mercadeo social y turismo; hacen parte del sector terciario o de servicios, que incluye todas aquellas actividades que no producen una mercancía en sí, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía. Como ejemplos de ello tenemos el comercio, los restaurantes, y los hoteles, entre otros.

2.1.3.3 Hacia los principios de universalidad y solidaridad

La transformación del subsidio familiar hacia los principios de universalidad y solidaridad se inicia en la década de los noventa. Primero, con la expedición de la Ley 10 de 1990, que faculta a las CCF para prestar servicios de salud y adelantar programas de nutrición para personas que no sean legalmente beneficiarias de sus servicios; y en segundo lugar, la Constitución Política de 1991 fortalece la seguridad social y promueve la “obligación del Estado de amparar a la familia como institución básica de la sociedad, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”.⁹

Es a partir de estos principios que las CCF comienzan a participar activamente en las políticas de gobierno no solamente como ejecutoras, sino también destinando recursos del subsidio familiar a la financiación de las políticas. Su participación es reglamentada a través de la Ley 49 de 1990 dirigida a programas de vivienda: Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social (FOVIS); la Ley 100 de 1993 que le permite la participación en la seguridad social en salud; la Ley 115 de 1994 que le permite participar en la educación formal; y la Ley 633 de 2000 que establece lo que en la actualidad se conoce como Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (FONINÉZ).

Esta articulación con la política social del gobierno produce un impacto importante en el SSF, promoviendo una revisión de sus prioridades y ampliando la población objetivo. Si bien las CCF siguen manteniendo su naturaleza jurídica y el objeto social para el cual fueron creadas, igualmente acusan el impacto por la transformación de la naturaleza de sus funciones, su estructura organizacional y su sistema de vigilancia y control, en este caso por el ingreso de nuevos actores. De igual modo, los recursos recaudados por las CCF empiezan a direccionarse parcialmente para la provisión de servicios en sectores más amplios de la sociedad.

2.1.3.4 Integración al sistema de protección social

Esta última fase comienza con la expedición de la Ley 789 de 2002, a través de la cual se dictan distintas normas para apoyar el empleo y ampliar

9 Constitución Política de Colombia (1991), artículos 42 y 48.

la protección social. Adicionalmente se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo y se habla por primera vez en Colombia del concepto del *sistema de protección social*¹⁰. La ley recoge todo lo que no había contemplado la Ley 100 de 1993 sobre seguridad social y reglamenta el subsidio familiar y la participación de las CCF en el apoyo de los programas de fomento al empleo a través del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección del Desempleo (FONEDE). Luego, la Ley 920 de 2004 autoriza a las CCF para que adelanten actividades financieras con sus afiliados. Posteriormente, la Ley 1438 de 2011 prevé la asignación de recursos del subsidio familiar para la atención de acciones de promoción y prevención dentro del marco de la estrategia de atención primaria en salud y/o en la unificación de los planes de beneficios.

En el año 2013, la Ley 1636 suprime el FONEDE y establece el marco regulatorio para la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y la institucionalidad necesaria para que opere y funcione. La ley también establece que las CCF deben brindar a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), beneficios sociales y económicos, capacitación y una ruta de empleo para la población cesante.

Esta continua evolución del sistema es la que ha llevado a considerar la necesidad de realizar un análisis profundo sobre el SSF en Colombia, trabajo que permita definir hacia dónde debe proyectarse el mismo, con el fin de formular una política pública que enmarque el quehacer de los diferentes estamentos que participan en él y dirigido a alcanzar unos objetivos específicos cumpliendo unas reglas claras.

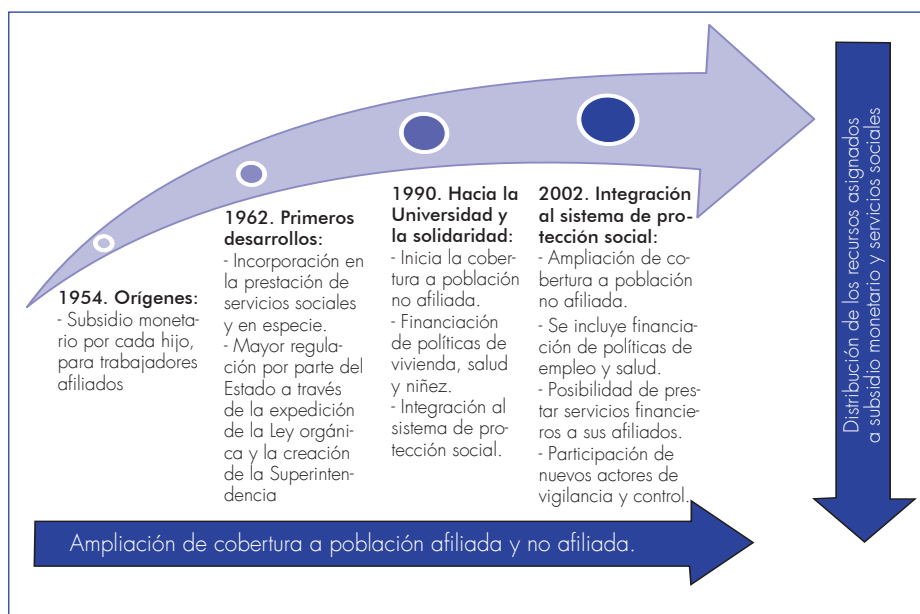
En el gráfico 4, se resumen los aspectos más relevantes de la evolución de la política del subsidio familiar en el país.

En resumen, el subsidio familiar en Colombia tiene su origen en una cuota monetaria que se le entregaba al trabajador por cada hijo a cargo. Luego, con la creación de las CCF, se amplía hacia un conjunto de servicios complementarios que benefician al trabajador y sus familias, como la recreación, mercadeo social y otros programas de bienestar.

10 El artículo 1° de la ley 789 de 2012 define el sistema de protección social 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. Ello con el objeto de obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y al trabajo.

Gráfico 4.

Desarrollo de la política del subsidio familiar en Colombia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación del SSF.

El subsidio familiar y las CCF, se mantuvieron en constante evolución a través de los años, proceso que implicó cambios en algunos países e incluso la desaparición del modelo de las cajas en algunos casos. Por el contrario, las CCF en Colombia se han mantenido e incluso fortalecido con el correr de los años, siendo consideradas por los gobiernos como organizaciones de naturaleza privada, aliadas en diversos frentes de la acción gubernamental. Se registra por tanto un interesante proceso de evolución que no está exento de algunas críticas.

Para el caso colombiano, las CCF se convierten en organizaciones que prestan otros servicios de responsabilidad del Estado tales como la salud, educación, programas de vivienda y atención a la niñez. Sin embargo, la incursión en esas nuevas competencias las pone en riesgo, un ejemplo concreto fue la participación en materia de salud, un sector en crisis en la última década.

Se observa que el modelo colombiano de asignaciones familiares está diseñado para cubrir las necesidades básicas a partir de una cuota monetaria, servicios en educación, vivienda y recreación. Sin embargo, es

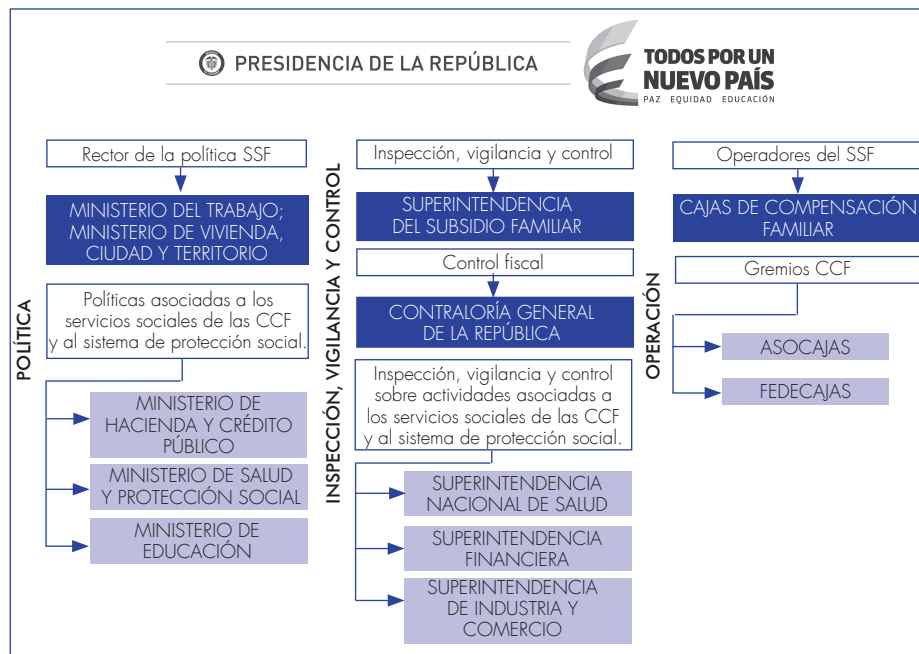
necesario promover el aumento y flexibilidad en la cantidad y calidad de los tipos de subsidio que se entregan a los trabajadores y sus beneficiarios, considerándose importante a estos efectos realizar una caracterización de la conformación del núcleo familiar y sus necesidades.

2.2 Caracterización del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia

2.2.1 Desarrollo Institucional

Paralelamente a la evolución del SSF, se han ido creando, transformando e interviniendo diferentes organizaciones de carácter privado y público que conformaron la red institucional que lo legitiman. A continuación, se enuncian y describen, los actores que tienen relación directa con las actividades del sistema.

Gráfico 5.
Institucionalidad del Sistema de Subsidio Familiar



Fuente: Elaboración propia.

2.2.1.1 Cajas de Compensación Familiar

2.2.1.1.1 Características Generales

a) Naturaleza

Las CCF son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, que cumplen funciones de seguridad social y por lo tanto, son objeto de control y vigilancia por parte del Estado¹¹. Desde su creación hasta hoy, y después de varias reformas legales que multiplicaron sus funciones, en diferentes pronunciamientos la jurisprudencia¹² ha definido a las CCF como entes jurídicos de *naturaleza especialísima*, cuya función predeterminada es el pago del subsidio familiar, entendido éste como una “prestación social de obligatorio pago por parte de todos los empleadores del sector público o privado que tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente”. Actividad que cumplen en consonancia con aquellas adicionales que, a partir de los recaudos del subsidio familiar que administran, se les han ido asignando y que son propias de la seguridad social¹³. Hoy se consideran como gestoras sociales que propenden por la redistribución del ingreso en el país.

Una de las mejores formas de entender el significado de las CCF es conociendo los principios que rigen su quehacer, pilares sobre los cuales fueron constituidas. Estos principios, según los define el Congreso de la República de Colombia, son: (i) la *solidaridad*, entendida como la equidad entre las poblaciones de diferente condición económica y técnicamente denominada compensación horizontal; y (ii) la *compensación*, que se define como el establecimiento de los subsidios teniendo en cuenta las diferencias entre los ingresos de los trabajadores, técnicamente denominada compensación vertical.

Las CCF, hacen parte de los que la literatura destaca como la expresión del tercer sector, el cual está conformado por organizaciones sin ánimo de lucro, que trabajan en el ámbito de la economía social; concepto que adquiere cada vez mayor relevancia en los países.

11 Artículo 39 de la Ley 21 de 1982.

12 Cfr. las Sentencias C-575 de 1992, C-183 y C-508 de 1997. También se puede consultar la Sentencia N° 32 del 19 de marzo de 1987, de la H. Corte Suprema de Justicia.

13 Sentencia C-041/06.

b) Estructura organizacional y de gobierno

La estructura organizacional básica y de gobierno de las CCF se encuentra compuesta por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director administrativo¹⁴.

❖ Asamblea General de Afiliados

Es la máxima autoridad, sus decisiones son obligatorias y cumple las funciones que le señalan la ley y los estatutos. Las decisiones tomadas por ella solo pueden objetarse ante la Superintendencia del Subsidio Familiar. Está conformada por los empleadores y trabajadores afiliados. Sus principales obligaciones están enfocadas a: (i) expedir los estatutos; (ii) elegir a los representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo; (iii) elegir el Revisor Fiscal y su suplente; (iv) aprobar u objetar los balances, estados financieros y cuentas de fin de ejercicios presentadas por el director administrativo; (v) decretar la liquidación y disolución de la Caja; (vi) velar por el cumplimiento de los principios del subsidio familiar. Esta Asamblea debe ser convocada obligatoriamente una vez al año durante los primeros seis meses del mismo, de forma extraordinaria cuando sea necesario o cuando la Superintendencia del Subsidio Familiar así lo ordene. Aunque en su origen las cajas definieron sus propios estatutos, la constante reglamentación ha generado que los estatutos se modifiquen acorde con esta evolución normativa.

❖ Consejo Directivo

La Ley 31 de 1984 consagró la igualdad entre los representantes de la clase trabajadora y los patronos en los Consejos Directivos de las CCF y está conformado por: (i) cinco representantes de los empleadores afiliados y sus suplentes; y (ii) cinco representantes de los trabajadores beneficiarios y sus suplentes. Este principio de paridad, es uno de los aspectos más importantes del sistema. Los representantes de los empleadores son elegidos por la Asamblea General mediante el sistema de cociente electoral y de acuerdo con los respectivos estatutos. Los representantes de los trabajadores beneficiarios son escogidos por el Ministerio del Trabajo, en función de las listas que presentan las centrales obreras con personería jurídica reconocida

14 Decreto 341 de 1988.

y de los listados enviados por las CCF de todos los trabajadores beneficiarios no sindicalizados¹⁵.

El Consejo Directivo tiene las siguientes funciones: (i) adoptar la política administrativa y financiera; (ii) aprobar los planes, programas y la organización de los servicios sociales; (iii) aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos; (iv) visitar y controlar la ejecución de los programas, la presentación de los servicios y el manejo administrativo y financiero; (v) elegir el Director Administrativo y los demás funcionarios que señalen los estatutos; (vi) aceptación, suspensión o expulsión de empresas afiliadas.

❖ Director administrativo

La Ley consagra que el Director administrativo es elegido por el Consejo Directivo y sus principales funciones son las siguientes: (i) llevar la representación legal de la Caja; (ii) cumplir y hacer cumplir la ley, los estatutos y reglamentos de la entidad, las directrices del Gobierno Nacional y los ordenamientos de la Superintendencia del Subsidio Familiar; (iii) ejecutar la política administrativa y financiera; (iv) dirigir, coordinar y orientar la acción administrativa; (v) presentar a consideración del Consejo Directivo las obras y programas de inversión y organización de servicios; (vi) presentar a la Asamblea General el informe anual de labores, balances y estados financieros; (vii) rendir ante el Consejo Administrativo los informes trimestrales de gestión y resultados; (viii) presentar ante la Superintendencia del Subsidio Familiar los informes que solicite; (ix) presentar a la consideración del Consejo Directivo los proyectos de planta de personal, manual de funciones y reglamento de trabajo; (x) suscribir los contratos que requiera el normal funcionamiento de la Caja; (xi) ordenar los gastos de la entidad.

c) Distribución nacional y clasificación

En la actualidad operan 43 CCF que, gracias a su labor y diversificación de servicios, son consideradas instrumentos de compensación y mecanismos de redistribución eficientes que orientan los aportes de los empleadores hacia las familias de los trabajadores colombianos con ingresos bajos y medios.

Las CCF, tienen jurisdicción departamental, excepto la Caja de Compensación Familiar Campesina (COMCAJA), que fue creada con circunscripción nacional

15 Antes de la Ley 789 de 2002, los trabajadores que hacían parte de los consejos debían estar sindicalizados.

mediante la Ley 101 de 1993. Actualmente, sólo tiene presencia en cuatro departamentos Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, en donde no existe otra CCF.

En el 2011, se crea la alianza *Cajas sin fronteras*, la cual reúne a 27 CCF de diferentes regiones de Colombia, y tiene por objeto ampliar la cobertura de servicios a nivel nacional. Esta alianza le brinda a los afiliados a las cajas que firmaron el convenio, disfrutar de los beneficios de turismo, recreación y deporte, capacitación y educación, y cultura en diferentes regiones del país. Igualmente, le permite a las empresas con sucursales en diferentes regiones, el diseño de planes de bienestar con cobertura nacional a la medida de sus necesidades¹⁶.

En la tabla 3 se presenta la distribución de cajas en los 32 departamentos del país, en donde se puede observar que el 75% cuentan con una sola caja. Igualmente, el mayor número de cajas (4) se presenta en el departamento de Cundinamarca, incluido Bogotá, D.C.

Tabla 3.
Distribución departamental de las CCF

Número de cajas	Número de departamentos	% de distribución
1 caja	24	75%
2 cajas	4	12.5%
3 cajas	3	9.4%
4 cajas	1	3.1%

Fuente: Ministerio del Trabajo (2013).

❖ Clasificación de las CCF

El Ministerio del Trabajo, definió un índice para clasificar a las Cajas de Compensación Familiar a través de cinco criterios: aportes, ingresos totales, trabajadores afiliados, empresas afiliadas y número de empleados; la ponderación para cada uno de estos criterios es de 0.2. En la tabla 4, se presenta la clasificación de las CCF para el año 2013.

Tabla 4.
Clasificación de las 43 CCF a nivel nacional

Grupo C	Grupo B	Grupo A
Camacol - Antioquia	Comfenalco Antioquia	Comfama - Antioquia
Cajacopi - Atlántico	Combarranquilla – Atlántico	Cafam - Bogotá
Comfamiliar Cartagena	Comfamiliar Atlántico	Colsubsidio - Bogotá
Comfaca – Caquetá	Comfenalco Cartagena – Bolívar	Compensar - Bogotá
Comfacesar - Cesar	Comfaboy – Boyacá	Comfandi - Valle
Comfachoco - Chocó	Confamiliares Caldas	
Comfacundi – Cundinamarca	Comfacauca – Cauca	
Comfamiliar de La Guajira	Comfacor – Montería	
Comfaoriente – Norte de Santander	Comfamiliar Huila	
Comfanorte - Norte de Santander	Cajamag - Magdalena	
Cafaba - Santander	Cofrem – Meta	
Comfasucre - Sucre	Comfamiliar Nariño	
Cafasur - Tolima	Cajasan - Santander	
Comfatolima	Comfenalco Santander	
Comfenalco Tolima	Comfenalco Quindío	
Comfamiliar Putumayo	Comfamiliar Risaralda	
Cajasai - San Andrés y Providencia	Comfenalco Valle	
Cafamaz – Amazonas		
Comfiar – Arauca		
Comcaja – Vaupés, Vichada, Guaviare, Guainía		
Comfacasanare		

Fuente: Ministerio del Trabajo (2013).

d) Funciones de las CCF

En cumplimiento de su objeto social y administrativo, la Ley 21 de 1982 determinó las siguientes funciones en cabeza de las CCF: (i) recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)¹⁷, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), las escuelas industriales y los institutos técnicos, en los

¹⁷ La reforma tributaria de 2012 eliminó los aportes parafiscales del SENA e ICBF.

términos y con las modalidades de la ley; (ii) organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios; (iii) ejecutar, con otras Cajas o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios dentro del orden de prioridades señalado por la ley.

Posteriormente, la Ley 789 de 2002 adicionó las siguientes funciones: (i) ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o mediante alianzas estratégicas con otras CCF o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia; (ii) invertir en los regímenes de salud, riesgos profesionales y pensiones, conforme las reglas y términos del Estatuto Orgánico del Sector Financiero y demás disposiciones que regulen las materias; (iii) participar, asociarse e invertir en el sistema financiero a través de bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento comercial y organizaciones no gubernamentales donde la actividad principal de la respectiva institución sea la operación de microcrédito; (iv) podrán asociarse, invertir o constituir personas jurídicas para la realización de cualquier actividad, que desarrolle su objeto social, en las cuales también podrán vincularse los trabajadores afiliados; (v) administrar, a través de los programas que a ellas corresponda, las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños y niñas de 0 a 6 años; programas de jornada escolar complementaria; educación y capacitación; atención de la tercera edad y programas de nutrición materno-infantil; (vi) administrar jardines sociales de atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años a que se refiere el numeral anterior. En la destinación de estos recursos las cajas podrán atender niños cuyas familias no estén afiliadas a la CCF respectiva a través de FONIÑEZ; (vii) mantener para el Fondo de Vivienda de Interés Social, los porcentajes definidos por la Superintendencia del Subsidio Familiar; (viii) desarrollar una base de datos histórica en la cual lleve un registro de los trabajadores que han sido beneficiarios de todos y cada uno de los programas; (ix) desarrollar un sistema de información de los beneficiarios de las prestaciones dentro del programa de desempleo y dentro del programa que se constituya para la población no beneficiaria de las CCF; (x) administrar directamente o a través de convenios o alianzas estratégicas, el programa de microcrédito para la pequeña y mediana

empresa y la microempresa; (xi) realizar actividades de mercadeo, incluyendo la administración de farmacias; (xii) el Gobierno Nacional determinará los eventos en que las CCF podrán constituir e invertir en fondos de capital de riesgo, así como cualquier otro instrumento financiero para el emprendimiento de microcrédito; (xiii) Adelantar actividades financieras¹⁸ con afiliados.

2.2.1.1.2 Diversidad de roles de las CCF

La evolución del subsidio familiar a lo largo de su historia, ha ido perfilando una diferenciación de roles que son cumplidos por las CCF. Por una parte, encontramos el rol de operadoras del subsidio familiar en dinero, especie y servicio —rol para el cual fueron creadas—; y por otra parte, observamos un rol de operadoras de política social por la diversificación de programas y servicios, principalmente gracias a las facultades legales que les ha ido sumando el Estado.

En la tabla 5 se resume la diferenciación de los servicios prestados en cada uno de los roles identificados anteriormente.

Tabla 5.
Servicios prestados por las CCF

Como operadoras del subsidio familiar en dinero, especie y servicio	Como operadoras de política social
* Programas de microcrédito * Captación del ahorro * Subsidios monetarios, educativos, en especie y nutricionales entregados a los afiliados de menores recursos * Cultura * Educación * Formación para el trabajo * Emprendimiento * Recreación * Desarrollo Institucional * Vivienda	* Administración de los subsidios para vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP) * Programas de atención integral a la niñez * Programas de jornada escolar complementaria * Beneficios para la población desempleada Estas actividades se realizan a través de los fondos: FOVIS, FONIÑEZ y FOSFEC¹⁹

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

18 Se entiende como actividad financiera la captación en moneda legal por parte de las secciones especializadas de ahorro y crédito de las Cajas de Compensación Familiar de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocarlos nuevamente y de forma exclusiva entre estos a través de créditos. Ley 920 de 2004.

19 FOVIS, Fondo de Vivienda de Interés Social; FONIÑEZ, Fondo de Atención Integral a la Niñez y Jornada Escolar Complementaria; FOSFEC, Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante.

Seguidamente se subrayan distintos aspectos que caracterizan las funciones de las cajas:

- i. Operadoras del subsidio familiar en dinero, especie y servicio.
 - ❖ Gestionan los recursos para las asignaciones familiares que incluyen el subsidio monetario, los servicios de vivienda, educación y recreación. Por su naturaleza parafiscal, los recursos deben ser redistribuidos entre los trabajadores afiliados y sus familias.
 - ❖ Administran subsidios de vivienda a la población afiliada al sistema —trabajadores formales— que incluye la gestión de proyectos de vivienda nueva. La operatoria de las CCF representa el mayor número de asignación de subsidios de vivienda en el país²⁰. Siendo la vivienda uno de los pilares del desarrollo social, resulta necesario fortalecer la política en aras de incrementar la población beneficiaria.
 - ❖ Así mismo se identifican como entidades capaces de obtener y apalancar recursos para el desarrollo de proyectos de vivienda y salud.
 - ❖ Constituyen un apoyo para la promoción del ingreso de los trabajadores a la banca, por medio de los servicios de captación del ahorro.

ii. Operadoras de la política social

Para caracterizar el rol que desempeñan las CCF como operadoras de la política social, se presenta un resumen de su inclusión en las diferentes políticas establecidas en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014: Prosperidad para todos*. El Plan definió tres pilares: (i) crecimiento sostenido y competitividad; (ii) igualdad de oportunidades; y (iii) consolidación de la paz. En las tablas 6 y 7 se identifican los capítulos y políticas en los cuales fueron incluidas las CCF. Esta inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), permite visualizar el enfoque del gobierno hacia las cajas como aliadas de la política social.

20 En el documento de análisis: *¿Y dónde están los subsidios? Un balance sobre el subsidio familiar de vivienda en Colombia*, publicado por CAMACOL en el año 2010, se realiza una comparación entre los dos programas principales que realizan asignaciones de subsidio de vivienda: FONVIVIENDA y CCF. Entre el periodo 2006–2009, FONVIVIENDA asignó 171.728 (47,6%) subsidios mientras las CCF asignaron 189.105 (52,4%). Igualmente, en junio de 2013 el informe de ASOCAJAS sobre cifras de responsabilidad social presentó un análisis comparativo 2010–2011, en el cual FONVIVIENDA asignó 60.153 (39,6%) subsidios y las CCF 91.519 (60,4%).

Tabla 6.

PND: Capítulo III - Crecimiento sostenido y competitividad

Política: B. Competitividad y crecimiento de la productividad	
Numeral 1	Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad. Formalización laboral y empresarial
Resumen de lineamientos y acciones estratégicas.	Mecanismos y estímulos para la formalización laboral y empresarial. - <i>Instituciones del mercado de trabajo y servicios de protección social.</i> Las CCF, previo estudio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), ajustarán sus funciones a las necesidades del mercado de trabajo del país, para constituirse como prestadores de servicios de empleo y protección social regulados (incluido el subsidio familiar). - <i>Focalización de servicios e incentivos a la formalización.</i> Se promoverá un acceso efectivo a los servicios brindados por las CCF y por el SENA, de tal forma que los trabajadores y empresarios perciban el beneficio del pago de los aportes parafiscales. Herramientas para aumentar la productividad y facilitar la formalización laboral y empresarial. - <i>Sistema de Protección al Cesante.</i> El desarrollo de este esquema implicará el desmonte gradual del FONEDE, en el marco de la racionalización de los servicios prestados por las CCF.
Política: C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	
Numeral 5	Vivienda y Ciudades Amables
Resumen de lineamientos y acciones estratégicas.	Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda. - <i>Instrumentos para generación de oferta de vivienda.</i> Coordinar con el SENA y las CCF la ampliación de la cobertura y focalización del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC), en regiones con baja capacidad de mano de obra, dándole prioridad a la formación profesional de la población registrada en la Red Juntos. - <i>Instrumentos de financiación para los hogares.</i> (i) Aumentar los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social de las CCF, en el marco de los acuerdos de gestión con departamentos y/o áreas metropolitanas; (ii) Ajustar el programa de SFV para lograr un mayor nivel de ejecución.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. DNP (2010).

Tabla 7.

PND: Capítulo IV - Igualdad de oportunidades para la prosperidad social

Política: B. Política Integral de desarrollo y protección social	
Numeral 2	Primera infancia y niñez
Resumen de lineamientos y acciones estratégicas.	Implementar un modelo de Atención Integral a la Primera Infancia reduciendo brechas, hacia un acceso universal y con alta calidad, a través del diseño de un sistema de formación integral que involucre instituciones de educación superior, normales superiores, el SENA, instituciones de formación para el trabajo, las CCF y otras entidades, en el marco del desarrollo infantil temprano, el aprendizaje, el cuidado responsable y la sensibilización a los padres o cuidadores. Protección de la niñez. Diseño, implementación, seguimiento y evaluación de alternativas de Participación Público-Privadas en el desarrollo de infraestructura, la prestación de servicios y otras actividades pertinentes para el desarrollo y consolidación de la estrategia de atención integral a la Primera Infancia, ejecutados a través de FONIÑEZ. Prevención y erradicación del trabajo infantil. El FONIÑEZ podrá distribuir regionalmente los recursos entre las CCF para la efectiva focalización a la niñez trabajadora.
Numeral 3	Formación de capital humano
Resumen de lineamientos y acciones estratégicas.	Impulsar las acciones de mejoramiento continuo de la calidad de la formación en las instituciones en todos los niveles, a través de la promoción de la jornada extendida y la jornada complementaria en coordinación, esta última, con las CCF.
Numeral 4	Cultura
Resumen de lineamientos y acciones estratégicas.	Fomento a los procesos de formación artística y de creación cultural y fortalecimiento de procesos de lectura y escritura, facilitando la circulación y acceso a la información hacia un mayor conocimiento, a través de convenios con las CCF para implementar actividades extracurriculares relacionadas con la formación en arte y cultura, así como el desarrollo, tanto en las bibliotecas como en instituciones educativas, actividades para el fomento de la lectura.
Ley 1450 de 2011 por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	
Art. 151. Las Cajas de Compensación Familiar hacen parte del Sistema de Protección Social del país, de acuerdo con los lineamientos definidos en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo y se integrarán al conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de sus afiliados y armonizarán sus acciones con los lineamientos estipulados para el Sistema. En todo caso, el Sistema de Compensación Familiar como prestación social seguirá rigiéndose por las normas que lo regulan.	

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. DNP, (2010).

Las CCF son percibidas como el actor con mayor protagonismo, dentro de la institucionalidad del sistema, a la vez que el proceso de alianza con el gobierno se afianza. Es así como se observó, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010–2014 se menciona a las CCF en las políticas de crecimiento sostenible y desarrollo y protección social. Siguiendo con esta línea, para el nuevo PND 2014–2018 se pueden proyectar nuevas formas de trabajo con las Cajas de Compensación Familiar y/o consolidar algunas de las existentes.

Con lo anterior, se puede apreciar que las CCF son una institucionalidad propia del SSF, diversa, *sui generis* o especialísima, incluido su manejo patrimonial, financiero y contable. Desde su naturaleza jurídica específica y su vocación regional, hacen parte del *tercer sector*,²¹ que promueve el principio de solidaridad en la sociedad.

2.2.1.1.3 Encuesta de percepción

En diciembre de 2013, el Ministerio del Trabajo, junto con la OIT y ASOCAJAS, realizó la “Encuesta de Percepción de los Servicios Prestados por las Cajas de Compensación Familiar y en general del Sistema de Subsidio Familiar”, con el objetivo de obtener información primaria de tipo cuantitativa y cualitativa, que sirviera de referente para el análisis y orientación del sistema. La encuesta fue aplicada a 2.989 trabajadores afiliados y empleados del sector urbano, de las categorías A, B y C en 16 departamentos²².

A continuación se presentan los principales resultados de la encuesta, que se convierten en aspectos relevantes para el fortalecimiento del sistema:

- ❖ Las CCF, son relacionadas especialmente con el servicio de subsidio familiar o cuota monetaria; seguidos por recreación, subsidio de vivienda y turismo.
- ❖ El servicio más utilizado es el de recreación, seguido por el subsidio familiar o cuota monetaria.

21 El Tercer Sector está formado por organizaciones sin ánimo de lucro, es decir, asociaciones, fundaciones, ONG y empresas sociales que trabajan en el ámbito de la economía social, principalmente. Por tanto Tercer Sector convive con la actividad del Sector Público (administraciones públicas, partidos políticos) y el Sector Privado (sociedades mercantiles). Niebles, Oñoro & Oñoro (2006). Procesos desarrollados por gerentes sociales de ONG's exitosas en el ámbito de la gestión del tercer sector en Cartagena. 2006.

22 Antioquia, Atlántico, Bolívar, Magdalena, Boyacá, Norte de Santander, Santander, Caldas, Quindío, Risaralda, Cauca, Valle del Cauca, Cundinamarca, Tolima, Huila y en el Meta.

- ❖ De los 12 servicios y subsidios²³ indagados, los afiliados usaron o accedieron por encima del 20%, a 3 de los 12: recreación, subsidio familiar, turismo.
- ❖ Las principales limitaciones²⁴ identificadas para el acceso y uso de servicios y/o subsidios son: desconocimiento por parte de los afiliados y el poco interés de los mismos por acceder. En el caso del subsidio de vivienda, la barrera está asociada a los trámites que existen para acceder a él.
- ❖ Los servicios y/o subsidios más valorados por los afiliados son, en su orden: recreación, subsidio familiar y subsidio de vivienda.
- ❖ Los servicios y/o subsidios, que generan un grado²⁵ de satisfacción superior al 80% son: subsidio de vivienda, recreación, subsidio familiar, educación formal, turismo y cultura. Se observa que, aunque el subsidio de vivienda y la educación formal generan un mayor grado de satisfacción, tienen un porcentaje de utilización inferior al 15%.
- ❖ El grado de satisfacción relacionado con la atención al cliente por parte de las CCF, oscila entre el 62% y el 70% en aspectos como orientación, información y personalización en la atención. Situación que está directamente relacionada con la principal limitación para el acceso a los servicios y/o subsidios.
- ❖ El 54% de los encuestados que reciben cuota monetaria, consideran que este subsidio alivia las cargas económicas y lo utilizan principalmente para alimentación y educación.
- ❖ El 14% ha sido beneficiario del subsidio de vivienda, el cual se utilizó principalmente para la adquisición de vivienda nueva.
- ❖ En cuanto a la percepción con respecto a las tarifas de los servicios sociales, el 60% las consideró justas.
- ❖ La calificación promedio del nivel de satisfacción sobre las CCF fue de 3.8 sobre 5. El 65% señaló una calificación entre 4 y 5.

23 Los servicios y subsidios indagados, en el orden de mayor a menor uso y acceso fueron: recreación (56%), subsidio familiar (54%), turismo (27%), cultura (19%), bibliotecas (18%), crédito social (17%), subsidio en especie (16%), educación para el trabajo (16%), subsidio de vivienda (15%), educación formal (13%), alquiler de salones (10%), subsidio al desempleo (8%).

24 Las limitaciones identificadas son: no sabía que podía utilizarlos, no son de mi interés, no sabía que podía utilizarlas, no son para mi categoría, las tarifas son muy altas, hay muchos trámites para utilizarlos, por falta de tiempo, no hay sede en mi zona.

25 De acuerdo con los estándares de satisfacción establecidos en la encuesta, el mínimo aceptable es el 80%.

- ❖ Frente a la pregunta sobre la incidencia de las CCF (de 1 a 5) en el mejoramiento de sus condiciones de calidad de vida, la calificación promedio fue de 3.4.
- ❖ En cuanto a las acciones que pueden adelantar las CCF para mejorar las condiciones de vida, se consideraron: comunicar más los servicios y beneficios, más beneficios en educación, más beneficios vacacionales, facilitar los trámites y ubicar sedes más cercanas.

Estos resultados de percepción, junto con la realización de estudios técnicos, son insumos sobre los cuales el Ministerio del Trabajo y las CCF, pueden analizar el grado de satisfacción e incidencia en el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida, de cada uno de los servicios y/o subsidios ofrecidos, con el fin de focalizar el actuar del SSF en aquellos que generan un mayor impacto en los trabajadores y sus familias.

2.2.1.2 Ministerio del Trabajo

El Decreto 4108 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo, definió que es función del Ministerio *definir y evaluar, dentro del marco de sus competencias, las políticas en materia de subsidio familiar que se relacionen con los planes y programas para atender obras y servicios sociales.*

Igualmente, estableció dentro de la estructura del Ministerio del Trabajo una Subdirección de Subsidio Familiar con las siguientes funciones: (i) proponer y promover políticas, planes y programas en materia de subsidio familiar; (ii) preparar los proyectos de regulación, reglamentación y de ley que en materia de subsidio familiar le corresponda expedir al Ministerio, Gobierno Nacional o tengan la iniciativa de este último; (iii) proponer la regulación del Sistema de Subsidio Familiar y los servicios que brinda el mismo en materia de su competencia, e impulsar y evaluar la ejecución de los servicios complementarios ofrecidos por las CCF; (iv) elaborar investigaciones y estudios para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de subsidio familiar, en coordinación con las áreas misionales del Ministerio; (v) fomentar la creación, actualización y articulación del sistema de información de beneficiarios y usuarios de los servicios brindados por el Sistema de Subsidio Familiar, con otros sistemas de información del

Sistema de Protección Social; (vi) proponer planes, programas y proyectos tendientes a ampliar la cobertura del subsidio familiar y mejorar la calidad de su prestación.

2.2.1.3 Consejo Superior del Subsidio Familiar

El Consejo Superior del Subsidio Familiar (CSSF) fue establecido por la Ley 21 de 1982, como entidad asesora del Ministerio del Trabajo, tiene por objeto promover un permanente diálogo tripartito –centrales sindicales, empresarios y Gobierno Nacional– con miras al fortalecimiento del sistema. El CSSF está integrado por el Ministro del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco Agrario, la Superintendencia del Subsidio Familiar, cuatro (4) representantes de los trabajadores, dos (2) representantes de los empleadores y dos (2) representantes de las Cajas de Compensación Familiar. La secretaria técnica, la ejerce el Subdirector de subsidio familiar en el Ministerio del Trabajo.

Entre las funciones principales del Consejo se encuentran: (i) asesorar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo, en el estudio, formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas sobre subsidio familiar, en el marco de las políticas que adopte el Estado sobre seguridad social; y (ii) formular sugerencias sobre los tipos de programas y las modalidades de prestaciones del subsidio respecto de los cuales convenga orientar los recursos de las CCF para conseguir la mejor protección de los trabajadores beneficiarios y las personas a su cargo. La Resolución 547 de 2013 expedida por el Ministerio del Trabajo, reguló la integración y operación del CSSF.

2.2.1.4 Otros Ministerios

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente sobre las múltiples funciones y actividades que realizan las CCF, en la tabla 8 se relacionan los diferentes ministerios que interactúan con el Sistema de Subsidio Familiar.

Al ser los diferentes Ministerios, los encargados de formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones del sector de su competencia, se hace necesario articular a nivel del Sistema de Subsidio Familiar, las decisiones que afectan su funcionamiento. Por ejemplo, el proceso de

recaudo de los aportes parafiscales presenta dificultades contables, jurídicas y técnicas por los siguientes motivos: (i) inexistencia de una entidad que dirija, coordine y controle el proceso; (ii) desarticulación en la gestión del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Salud y Protección Social frente al proceso de recaudo; y (iii) un amplio marco de regulación con relación a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, circunstancia que no permite establecer de manera idónea el valor real del recaudo del sistema²⁶.

Tabla 8.
Ministerios que participan en el SSF

Actor	Función
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	Formula, dirige y coordina las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo. Las CCF entregan por mandato legal el subsidio de vivienda y, además, operan y adjudican los subsidios de vivienda entregados por el Gobierno Nacional.
Ministerio de Salud y Protección Social	Formula, dirige y coordina las políticas, planes, programas y regulaciones del Sector Administrativo de Salud y Protección Social. Define y reglamenta los sistemas de información del Sistema de Protección Social, incluido el Sistema de Subsidio Familiar, que comprende la afiliación, recaudo y aportes parafiscales. Para esta función se cuenta con la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. La fuente de financiación de las Cajas de compensación familiar es principalmente el 4% de la nómina de las Empresas afiliadas, más conocido como aportes parafiscales.
Ministerio de Educación Nacional	Define, formula y dirige las políticas en torno a los programas de educación ofrecidos por las CCF. En el caso de los jardines infantiles, en convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Fuente: Ministerio del Trabajo, Subdirección de Subsidio Familiar (2013).

26 Estos aspectos fueron referenciados en el informe de la Actuación Especial de Fiscalización para la evaluación del proceso de recaudo de los recursos parafiscales en la vigencia 2012, realizado por la Contraloría General de la República y el cual fue liberado en mayo de 2014.

2.2.1.5 Organismos de inspección, vigilancia y control

Los principales organismos que ejercen la inspección, vigilancia y control de las Cajas de Compensación Familiar son la Superintendencia del Subsidio Familiar y la Contraloría General de la República. Sin embargo, existen varias entidades encargadas de controlar las actividades de las cajas como consecuencia de las distintas funciones que se les han ido asignando a través del tiempo. Precisamente, esta circunstancia constituye uno de los problemas que enfrentan las CCF en la actualidad y debido a que la regulación recae en tantas entidades, resulta necesario que los controles sean racionalizados en aras de su efectividad y seguridad jurídica.

2.2.1.5.1 Superintendencia del Subsidio Familiar

La Superintendencia del Subsidio Familiar fue creada en 1981 como una unidad administrativa especial, adscrita al entonces Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. En la actualidad es una entidad sin personería jurídica adscrita al Ministerio del Trabajo. Su misión es garantizar, mediante las funciones de *inspección, vigilancia y control*, el eficaz funcionamiento de las CCF, en dos aspectos: (i) la ampliación de la cobertura del Sistema de Subsidio Familiar; y (ii) la calidad de los servicios que prestan las CCF, en especial a la población de medianos y bajos ingresos.

Las funciones principales de la Superintendencia del Subsidio Familiar son las siguientes²⁷: (i) vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de las CCF; las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio y las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar; (ii) reconocer, suspender o cancelar la personería jurídica de las entidades sometidas a su vigilancia; (iii) velar por el cumplimiento de las normas y principios relacionados con la eficiencia, eficacia y solidaridad y el control de gestión de las CCF o las entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociadas o accionistas, en relación con la prestación de los servicios sociales a su cargo.

El Decreto 2595 de 2012 por el cual se modificó la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y definió las funciones de las

27 Decreto 2150 de 1992, Ley 789 de 2002 y Decreto 2595 de 2012.

diferentes dependencias, ha sido objeto de análisis y discusión²⁸ por considerarse que modifica aspectos relacionados con la autonomía de gestión y administración de las CCF. La discusión discurre sobre si la aprobación previa requerida para los presupuestos y proyectos de inversión, contraría o no, el principio constitucional de libertad de empresa y lo establecido en la Ley 789 de 2002 en la cual se define que el control, se ejercerá de manera posterior sin perjuicio de las funciones de inspección y vigilancia.

La Superintendencia cumple un papel de vigilancia de los recursos que manejan las CCF que prima facie constituye una duplicidad de controles con relación a la vigilancia que realiza la CGR; situación que permite el ordenamiento jurídico, pero que no por ello deja de apreciarse la generación de ineficiencias y desgaste institucional. De otra parte, la modalidad de control previo tuvo su justificación en un momento de expansión del sistema pero que, en la actualidad, no se correspondería con políticas modernas de vigilancia y control.

Esta situación permite identificar un aspecto que requiere ser analizado, como parte de la seguridad jurídica del sistema: *distinguir normativamente el alcance de las actividades relacionadas con la inspección, vigilancia y control, de la Superintendencia del Subsidio Familiar*, con el fin de evitar que en el desarrollo de estas funciones se termine en procesos de intervención, cuando no existen situaciones excepcionales. Esta ambigüedad en la definición, genera funciones de coadministración.

2.2.1.5.2 Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) es uno de los órganos autónomos e independientes del Estado y el máximo órgano de control fiscal. Esta última función tiene como objeto la vigilancia de la gestión fiscal de los servidores del Estado y de las personas de derecho privado que administren bienes, fondos y/o recursos de la Nación²⁹. El accionar de la CGR se constituye entonces en un control delimitado a la administración de los recursos públicos y que, además, se realiza con posterioridad a la ejecución de las operaciones, actividades y procesos relativos a estos recursos, a partir de los cuales pueda determinarse el cumplimiento de los

28 Alcance del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República sobre los recursos públicos que administran las CCF, en armonía con las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas a la Superintendencia del Subsidio Familiar". ASOCAJAS, 2013.

29 Artículo 267 de la Constitución Política de 1991.

finances estatales encomendados. En el caso de las CCF, la vigilancia fiscal está a cargo de la Contraloría Delegada para el Sector Social.

Los ejercicios de auditoría que realiza la CGR buscan evaluar la política pública y/o la gestión de los resultados fiscales de los entes objeto de control fiscal, así como sus planes, programas, y proyectos, mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal o actuaciones especiales de vigilancia y control, para determinar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal en la prestación de servicios o provisión de bienes públicos³⁰.

El control fiscal realizado por la Contraloría a las CCF ha puesto de manifiesto distintas dificultades en cuanto al alcance y las modalidades del control fiscal a organizaciones que tienen un régimen y una naturaleza privada, pues al ser auditadas por las contralorías surgen diferencias conceptuales de distinto orden. Estas pueden ser causadas por un escaso conocimiento por parte de los organismos de control de las especificidades de las organizaciones privadas, muchas de estas en asuntos complejos y especializados; por culturas organizacionales y prácticas de gestión con una baja articulación respecto de los principios y supuestos de una gestión fiscal adecuada; y por limitaciones ocasionadas por los sistemas contables y plan único de cuenta.

La situación anterior puede ser sorteada bajo un contexto de control, pero procurando no obstaculizar la gestión de los particulares y siempre y cuando estos últimos actualicen compromisos de control interno y autorregulación. Para ello, resulta viable la posibilidad de que la Contraloría General de la República expida un método especial de control o complemente la Ley 42 de 1993 que no regula los sistemas de control a los particulares ni a los sujetos especiales.

2.2.1.5.3 Otros organismos de Inspección, Vigilancia y Control

De acuerdo con cada una de las actividades que desempeñan, las CCF son pasibles de inspección, vigilancia y control, por entidades como³¹:

- ❖ Superintendencia Nacional de Salud: inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en lo relacionado

30 Guía de auditoría de la Contraloría General de la República. Febrero, 2013.

31 El artículo 20 de la Ley 789 de 2012, inicialmente contempló en uno de sus numerales que las solicitudes de información que debían tramitar otros órganos de control diferentes a la Superintendencia del Subsidio Familiar debían ser solicitadas a través esta última, sin modificar los reportes definidos ni solicitarla en forma duplicada. Sin embargo, mediante la Sentencia C-655/03 la Corte Constitucional declaró sin efecto este numeral, por considerarlo inconstitucional.

al régimen subsidiado de salud y en los casos donde las CCF participen del régimen contributivo.

- ❖ Superintendencia Financiera: inspección, vigilancia y control de lo relacionado con las secciones de ahorro y crédito; y vigilancia de los operadores de información de PILA.
- ❖ Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal: encargada del seguimiento, colaboración y determinación del oportuno y correcto pago de los aportes al sistema de la protección social y parafiscales en Colombia.
- ❖ Superintendencia de Industria y Comercio: inspección, vigilancia y control en materia de competencia y protección al consumidor. Por ejemplo, en las actividades relacionadas con el mercadeo social y turismo.
- ❖ Procuraduría General de la República: En una función de intervención preventiva de apoyo al trabajador, a través de la procuraduría delegada, las CCF como particulares que administran rentas parafiscales, son sujetos disciplinables de acuerdo al Estatuto Anticorrupción.

Para una adecuada articulación entre los diferentes órganos, resulta necesario clarificar las responsabilidades de inspección y vigilancia que le competen a cada una de las entidades antes mencionadas. Esta acción de coordinación deberá basarse en reglas precisas que permitan cumplir el objeto y funciones de la mejor forma posible, principalmente por la inclusión de temas de seguridad social y por tanto de impacto para la población beneficiaria (Rodríguez, 2012).

El control que se viene realizando a las CCF resulta exacerbado por parte de la Superintendencia y los organismos de control, ello como resultado del estudio cualitativo ejecutado para el presente trabajo. Se puede apreciar toda suerte de actuaciones de control inconexas y con inseguridad jurídica, que paralizan e inhiben avances de política social. Expertos en estos asuntos proponen alternativas para que el control fiscal que hace parte del sistema constitucional colombiano sea actualizado ante nuevos retos³². Con ello se

32 CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-890 de 2012. 30 de octubre de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, citado en: Gómez, I. (2014), *Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos*, Primera edición, Bogotá, Editorial Legis, pp. 19-20. *Se impone que se materialicen los criterios en normas estables para el ejercicio del control fiscal en consideración al grado de participación del Estado, y la naturaleza especial de un sujeto, como las cajas de compensación. "Ello trae como consecuencia lógica que las empresas de carácter oficial tengan mayores cargas y deberes ante las contralorías, desde el momento en que rinden cuentas. En*

buscan más avances en la política social y en la eficiencia organizacional. Igualmente, existen unos medios de organización de gobierno bastante generales, que no se han actualizado con el paso del tiempo y que por la ausencia de mecanismos de gerencia innovadores, ante la permanente acción de control y de más actividades, tienen que revisarse.

2.2.1.6 Gremios de las Cajas de Compensación Familiar

Así como se dio la creación de las CCF, también se fue dando la creación de la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS) y la Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (FEDECAJAS), por iniciativa de los Consejos Directivos y directores de las CCF.

ASOCAJAS fue creada el 29 de marzo de 1969 en el municipio de Paipa, Boyacá, en el marco del IV Congreso de directores de CCF, con la participación de 46 instituciones. Es una corporación autónoma de derecho privado, sin ánimo de lucro, con patrimonio y personería jurídica propios, cuyo objeto es fomentar la solidaridad y el progreso de las CCF y demás asociados, cooperando con ellas en el mejor cumplimiento de sus fines como instituciones encargadas de la defensa integral de la familia y el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores, sus familias y, en general, de la comunidad de la cual forman parte. Hoy cuenta con 36 CCF afiliadas³³.

FEDECAJAS es una entidad privada, sin ánimo de lucro, constituida como tal el 17 de octubre de 1980, a partir de la iniciativa de las CCF de Fenalco, con la misión apoyar y defender la *territorialidad* de las CCF, promoviendo el respeto por la descentralización y la diversidad regional del país. Igualmente, se proponía contribuir al fortalecimiento del sistema para que

cambio para aquellas de naturaleza mixta, debe existir una proporcionalidad. Este es el criterio que principalmente adopta la Contraloría General de la República en su reglamentación de la rendición de cuentas. Generalizar y decantar ese criterio para el ejercicio de las auditorías le imprime mayor seguridad jurídica e incentiva la eficiencia.” Convenio 084 del 25 de julio de 202, Contraloría General de la República y la firma Casals & Associates Inc citado en *Ibídem* pág. 20: *En esta línea de prevenir riesgos, construyendo sus matrices, se volvería muy importante el trabajo de las auditorías externas o internas en las empresas, de tal suerte que los sistemas de autocontrol evidencien las áreas donde debe focalizar su actividad de vigilancia posterior la Contraloría General de la República. “Desarrollar esta nueva perspectiva del control es otra necesidad inaplazable, comoquiera que el análisis de bases de datos y los medios tradicionales de vigilancia con medidas anticorrupción de corte imperial, no han dado respuesta oportuna para evitar grandes casos de corrupción”.*

33 <http://www.asocajas.org.co/>

la población afiliada y no afiliada goce de bienestar social, conforme a los postulados legales. Igualmente, es encargada de promover la solidaridad, la defensa y el fortalecimiento del subsidio familiar en Colombia, como vocera de las CCF ante el Gobierno Nacional y demás organismos oficiales y privados³⁴. Actualmente, cuenta con 12 cajas afiliadas.

2.2.2 Recursos del Sistema de Subsidio Familiar

2.2.2.1 Naturaleza de la fuente de los recursos

La Corte Constitucional³⁵, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que los aportes al Sistema de Protección Social son recursos de naturaleza parafiscal³⁶ y tienen las siguientes características: (i) *obligatoriedad*, en cuanto se exigen como los tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; (ii) *determinación o singularidad*, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; (iii) *destinación específica*, en cuanto redunda en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa³⁷; (iv) *condición de contribución*, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada; (v) *naturaleza pública*, en la medida en que pertenecen al Estado aun cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional.

34 <http://www.fedecajas.com>

35 Sentencias C-490 de 1993, C-308 de 1994, C-253 de 1995, C-273 de 1996, C-152 de 1997 y C-655 de 2003.

36 Sobre la parafiscalidad de recursos, como los que se analizan, el doctrinante francés Maurice Duvergere señala: Se califican de parafiscales a este respecto las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales, para asegurar su financiación autónoma; las cuotas pagadas a la seguridad social constituyen el ejemplo más importante. Aparentemente, las exacciones parafiscales son análogas a las tasas administrativas puesto que presentan las dos características principales de éstas: a) las cantidades percibidas son destinadas a un servicio concreto (generalmente son percibidas por el organismo en cuestión, pero algunas veces el Estado las hace ingresar al fisco y las abandona después a los diversos servicios), b) los usuarios pagan a cambio de las ventajas que obtienen del servicio; hay, pues, contraprestación. Sin embargo, cabe discutir este carácter de contraprestación por lo que respecta a las cotizaciones del patrono para la seguridad social y los subsidios familiares. El sistema no hace pues otra cosa que igualar las cargas entre los patronos y asegurar una distribución equitativa entre ellos; éstos obtienen, pues, muchas ventajas en correspondencia a sus pagos. Las cotizaciones de la seguridad social son el ejemplo típico de la parafiscalidad, así se pueden distinguir dos clases de recursos parafiscales: las tasas parafiscales en sentido estricto y las cuotas sociales. Las tasas parafiscales en sentido estricto corresponden al concepto jurídico de la parafiscalidad. Hacienda Pública. Barcelona, Edit. Bosch, p. 70.

37 Para los recursos del subsidio familiar es un concepto que ha tenido la Corte en un desarrollo más amplio, como lo manifestado en la Sentencia C-1173 de 2001.

En Colombia, la constitución de un aporte de carácter obligatorio como mecanismo de recaudo para el sostenimiento del sistema de protección social se encuentra directamente ligada a la función social que la Constitución Política predica respecto de la propiedad privada, siendo claro que la iniciativa empresarial debe en todo caso contribuir con el desarrollo de la comunidad.

Con respecto a las rentas parafiscales de los recaudos por concepto de subsidio familiar, la Corte Constitucional les ha dado la connotación de atípicas³⁸; tomando como elemento fundamental el concepto de destinación. Son impuestas porque aunque han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de los empleadores como grupo socio-económico y tienen como finalidad beneficiar a otro grupo, el de los trabajadores, quienes en razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan, pueden válidamente hacer uso o aprovechar los bienes y servicios³⁹.

2.2.2.2 Destinación y evolución de la distribución de los recursos

a) Usos de los recursos

El propósito primigenio de la constitución de un Sistema de Subsidio Familiar y el recaudo necesario para su sostenimiento fue, como ya se enunció, aligerar las obligaciones del trabajador que tenía a su cargo un núcleo familiar. No obstante, la realidad social llevó a generar prestaciones para cubrir distintas contingencias que igualmente afectarían la sostenibilidad de las condiciones de vida de las familias que no se encuentran en ejercicio de una actividad laboral.

El sistema de protección social dispone como prestaciones del subsidio familiar:

1. El otorgamiento de una cuota monetaria mensual o subsidio en dinero, al trabajador afiliado que devengue hasta cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes. Esta cuota, se asigna por cada una de las personas a cargo que tengan derecho a recibir dicho subsidio. El monto de la

38 Este punto, que analiza la Sentencia C-1173 de 2001 se desarrolla a profundidad en el numeral 4.1.3 - Destinación de la contribución parafiscal de este documento.

39 Es entonces una parafiscalidad atípica o especial, porque las parafiscalidades tradicionales benefician directamente al aportante, ejemplo, la del Fondo Nacional del Café, a los cafeteros.

cuota monetaria es fijado mediante resolución, por la Superintendencia del Subsidio Familiar, cada año.

2. Un subsidio en especie que las CCF reconocen a través del suministro de alimentos y productos nutricionales determinados, auxilios para la obtención de prendas de vestir, el suministro de textos y útiles escolares, la concesión de becas estudiantiles, entre otros.
3. A través de los fondos de ley –FONIÑEZ, FOSFEC y FOVIS– los beneficios se hacen extensivos a otras poblaciones de bajos recursos, para cumplir con el propósito de mejorar su calidad de vida, mediante el acceso a servicios, como programas de salud, educación y recreación, así como a los subsidios para el acceso a vivienda de interés social.

El indicador fundamental de la compensación que caracteriza el sistema yace en el hecho que solo son beneficiarios de la cuota monetaria y de los mayores subsidios, los trabajadores que devenguen hasta cuatro (4) salarios mínimos legales en función de las personas que se encuentren a su cargo. En todo caso, el empleador está en la obligación de cotizar respecto a la totalidad de trabajadores a su servicio. Se evidencia, entonces, que los aportes correspondientes a los trabajadores que devenguen más de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales estarían compensando las prestaciones efectivamente suministradas a las personas cuyo rango salarial les permite acceder a ellas.

A partir de estos subsidios y servicios sociales se puede inferir la correspondencia entre las prestaciones previstas dentro del subsidio familiar y los propósitos sociales del Estado, al procurar una mejoría efectiva en las condiciones de vida de las familias beneficiarias del auxilio monetario y los subsidios en especie de carácter nutricional y educativo, programas de recreación y deporte para sus afiliados, así como protección al cesante a través del acceso a subsidio de desempleo.

b) Evolución de la distribución de los recursos

En la misma proporción en que el SSF ha adquirido nuevas responsabilidades, también se ha generado una distribución de los recursos del sistema para la atención de nueva población. Esta redistribución ha ocasionado que gradualmente el porcentaje destinado para la cuota monetaria y los servicios sociales dirigidos a los trabajadores y sus familias, que son el objeto primigenio del sistema, se haya reducido a través del tiempo.

En la tabla 9, se puede observar que a partir de la Ley 49 de 1990, y con el fin de atender políticas en vivienda, salud, niñez y empleo, hoy el porcentaje destinado para el cumplimiento de los fines originales del sistema, corresponde al 58% del total de los recursos recaudados por el aporte del 4%. Esta situación, puede inferir una estacionalidad en los beneficios otorgados a los trabajadores e incluso una disminución en los mismos. Por ejemplo, como resultado de la Ley 789 de 2002, se redujo la edad de los hijos beneficiarios de 23 a 18 años.

Tabla 9.
Evolución de la distribución de los aportes del 4%

Destino	Ley 21/1982	Ley 49/1990	Ley 100/1993	Ley 633/2000	Ley 789/2002	Ley 1438/2011	Ley 1636/ 2013
Salud – FOSYGA	-	-	7%	7%	7%	7%	7%
Salud – APS	-	-	-	-	-	6%	-
Niñez y JEC	-	-	-	-	4%	4%	4%
FONEDE – FOSFEC*	-	-	-	-	6%	6%	11%
Vivienda	-	9%	9%	18%	11%	11%	11%
Administración	10%	10%	10%	10%	8%	8%	8%
Supersubsidio	1%	1%	1%	1%	0.3%	0.3%	0.3%
Cuota monetaria							
23 años o menos	55%	45%	40%	35%	-	-	-
18 años o menos	-	-	-	-	34%	31%	30%
Saldo Servicios Sociales	34%	35%	33%	29%	29%	26%	28%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* A partir de la Ley 1636 de 2013, se reemplaza el FONEDE por el FOSFEC.

Fuente: Ministerio del Trabajo, Subdirección de Subsidio Familiar.

2.2.2.3 Otras fuentes de recursos

Las CCF, derivado de las diferentes actividades que realizan, obtienen ingresos por fuentes diferentes al aporte del 4%. Por ejemplo, algunas CCF perciben ingresos por concepto de su participación en el sector salud a través de sus EPS, IPS, régimen subsidiado de salud, medicina prepagada.

Igualmente, reciben ingresos por la prestación de los servicios sociales no subsidiados, actividades de mercadeo, administración de subsidios, entre otros. De acuerdo con los datos reportados por la Superintendencia del Subsidio Familiar, la composición de los ingresos de las Cajas, para el 2013 fue la siguiente.

Tabla 10.
Fuentes de ingresos de las 43 CCF para el año 2013

Fuente de Ingreso	2013	% Participación sobre ingresos totales
Aportes	4,252,900,832	33.06%
Mercadeo	2,125,008,840	16.52%
Salud	4,917,129,855	38.23%
Servicios Sociales	1,441,626,408	11.21%
Administración	126,291,650	0.98%
Total	12,862,957,586	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Aunque se observa que la mayor participación de los ingresos es por concepto de salud, es importante precisar que los gastos y costos, asociados a este rubro para el 2013 fueron mayores a los ingresos percibidos. Situación, que ha sido percibida por los actores del sistema, como un riesgo para el patrimonio de algunas Cajas.

Sin embargo, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las CCF, el Ministerio del Trabajo a través de la Subdirección de Subsidio Familiar, ha definido indicadores para medir el comportamiento operativo y financiero de cada una de las CCF. Es así como estableció el indicador de dependencia, el cual, a partir de medir el grado de dependencia de las Cajas del aporte del 4%, permite visualizar el peso porcentual de las otras fuentes de ingreso.⁴⁰

2.2.3 Valoración del Sistema de Subsidio Familiar

En Colombia no existe una enunciación legal explícita sobre el subsidio familiar como sistema; la Ley 21 de 1982, que como se mencionó

40 Este indicador se analiza en el numeral 2.2.3.2 Comportamiento del Sistema de Subsidio Familiar.

anteriormente es considerada la ley orgánica, lo refiere como el *régimen del subsidio familiar*.

Tomando como referencia las definiciones que se han dado en otros campos⁴¹, un sistema es *el conjunto de entidades públicas y privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, estrategias, instrumentos, mecanismos, que están en función del diseño, formulación, inspección, vigilancia, control y la ejecución de las acciones dirigidas al cumplimiento de los fines propuestos*. A partir de esta definición, se han propuesto cinco componentes fundamentales para la conformación de un sistema: estructura organizacional, sistemas de información, ámbito de acción, normatividad y reglamentación, y mecanismos de financiación.

Los expertos en el tema reconocen que a lo largo de la historia del subsidio familiar en Colombia se han desarrollado los elementos propios de un sistema: normas y leyes que la regulan; el Ministerio del Trabajo como la instancia gubernamental que por sus funciones es quien debe dirigir la política; la identificación de las CCF como las instituciones encargadas de su operación; un ámbito de aplicación; mecanismos de financiación e instrumentos de inspección, vigilancia y control. Sin embargo, evidencian también que el principal problema es la *falta de una visión conjunta del sistema*, que favorezca su articulación, planificación y delimitación del marco de acción.

En la tabla 11 se resumen los aspectos que se han identificado como necesarios para el fortalecimiento del SSF.

2.2.3.1 Principios

Como se ha mencionado anteriormente, el SSF en Colombia ha estado en constante evolución y en este proceso han ido surgiendo principios que caracterizan los diferentes objetivos que cumple. A continuación se mencionan algunos de los principios que el sistema promueve⁴².

41 Art. 1, Ley 789 de 2002 - Art. 5, Ley 1523 de 2012.

42 Los principios se identificaron a través del proceso de sistematización de la información resultado de la revisión bibliográfica, talleres y entrevistas.

Tabla 11.
Análisis de los componentes del SSF

Componentes generales del Sistema	Aspectos objeto de análisis
Estructura organizacional	La intervención continua y no sistemática del Estado en temas de regulación, control y gestión ha desdibujado la operación autónoma que ha caracterizado al sistema. La multiplicidad de funciones ha traído consigo la participación de diferentes ministerios e instituciones de vigilancia y control; instancias que regulan de acuerdo con su naturaleza y objetivos. Se hace necesario que el Ministerio del Trabajo fortalezca los instrumentos y escenarios conjuntos en donde se analicen de manera periódica el impacto de las políticas, así como el impacto de cada propuesta normativa que surja desde los diferentes estamentos.
Sistemas de información	Las conclusiones de estudios realizados, así como los informes de organismos de vigilancia y control, manifiestan las dificultades para acceder a la información del sistema que permita medir el impacto que los diferentes servicios prestados tienen en el mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiada. Por ejemplo, algunos servicios se miden por el número de usos y no de personas usuarias. <i>Son evidentes las diferencias no solo respecto de las definiciones implícitas de los datos sino también en las unidades de medición... el cual resulta ser absolutamente insuficiente e inadecuado para conocer en detalle las características de los beneficiarios y evaluar el impacto sobre la población atendida</i> (Carrasco y Farné 2010).
Ámbito de aplicación	En su origen el actuar de las cajas se limitaba a beneficiar a los trabajadores y sus familias. Es necesario demarcar los roles de las CCF, teniendo en cuenta que cada vez participan en más programas de política social del Gobierno, que atiende a nueva población, sin una visión clara de hacia dónde debe ir el sistema.
Normatividad y reglamentación	El Ministerio del Trabajo, tiene la iniciativa de adelantar, un análisis de las diferentes leyes y decretos del sistema que se han expedido después de la Ley 21/82, identificando falencias y vacíos que requieren actualizarse y armonizarse, con el objetivo de brindar seguridad jurídica al quehacer de las CCF en el marco de los objetivos del sistema.
Mecanismos de financiación	Se requiere analizar las fuentes de financiamiento y la aplicación de los recursos recibidos a través del 4%, que las diferentes leyes han venido redistribuyendo para la atención de las necesidades de cada gobierno.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de los talleres y entrevistas desarrollados como parte del estudio cualitativo ejecutado para el presente trabajo.

a) Participación Democrática

El modelo del subsidio familiar en Colombia y las CCF como sus operadoras, contribuyen a la institucionalización democrática, lo cual se constituye en uno de los conceptos básicos de construcción de país. Esta concepción se ha sabido mantener desde su establecimiento hace 60 años, en donde, en los consejos directivos de las cajas, existe una participación tanto de la representación del sector empresarial (fuente de recursos), como del sector de trabajadores (destinación de recursos).

b) Solidaridad

La operación del sistema se apoya “en una vinculación universal para los trabajadores, sin consideración del nivel salarial de los mismos, lo cual permite que personas con mayores ingresos laborales por las cuales se aporta sobre la nómina, permitan la sostenibilidad en el pago de cuotas monetarias de subsidio y la prestación de servicios subsidiados a trabajadores con ingresos menores y con personas a cargo. Se aplica entonces un proceso de compensación” (Cortés, 2004).

c) Descentralización

El subsidio familiar, como sistema, es el único en donde sus instituciones operan con un marco nacional de normas, pero con una operación de circunscripción departamental que permite responder a las necesidades regionales. Por lo que se convierten en el mejor ejemplo de las *posibilidades que se pueden conseguir con la descentralización real en temas de seguridad social en Colombia*⁴³.

d) Descentralización por colaboración

Las CCF cumplen funciones enmarcadas en el principio de descentralización por colaboración, en donde la ley autoriza a un “determinado tipo de entidad privada, nacida de la libre iniciativa de los particulares, (...) en razón del conocimiento y la experiencia por ella acumulados, es investida por ley de determinadas funciones públicas, bajo la consideración de que su cumplimiento resulta más eficiente en cabeza suya que en cabeza de una entidad estatal (...) la misma ley regula de manera cuidadosa todos los aspectos relacionados con el carácter público de la función encomendada”⁴⁴.

43 Entrevista Magistrado Germán Bula Escobar.

44 Sentencia C-909/07.

Como parte del Sistema de Protección Social, los servicios que se prestan a través del sistema están sujetos a los principios establecidos en la Ley 100/93: *obligatoriedad, eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación*.

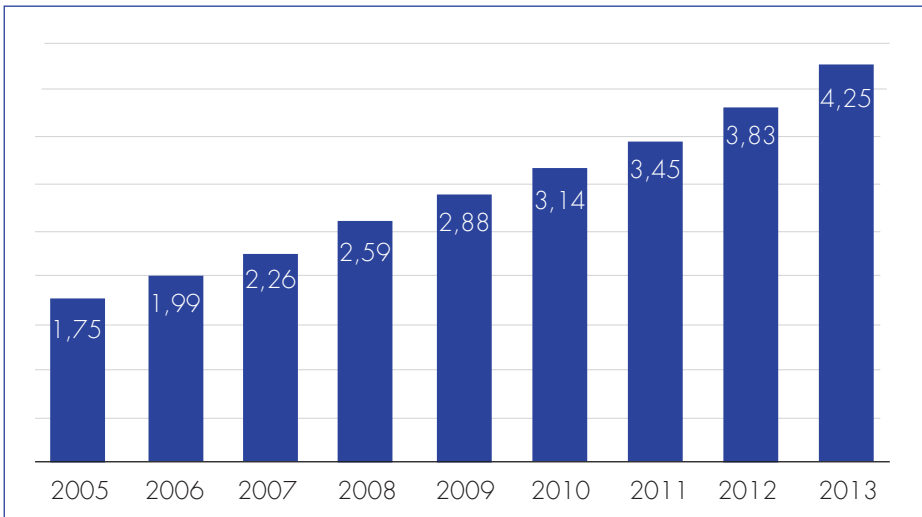
2.2.3.2 Comportamiento del Sistema de Subsidio Familiar

A continuación se presenta la información que la Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo analizó sobre la evolución de los indicadores relacionados con cobertura, aportes y servicios prestados a través de las CCF entre el 2005 y 2013. La Superintendencia del Subsidio Familiar es la autoridad encargada de consolidar y analizar la información reportada por las Cajas de Compensación Familiar.

a) Aportes

Los ingresos por concepto de aportes recaudados por las cajas corresponden a los aportes de las empresas afiliadas, trabajadores independientes o aporte voluntario (Ley 789/02); en el periodo analizado se ha presentado un incremento anual promedio del 11.8%.

Gráfico 6.
Aportes al Sistema de Subsidio Familiar 2005-2013



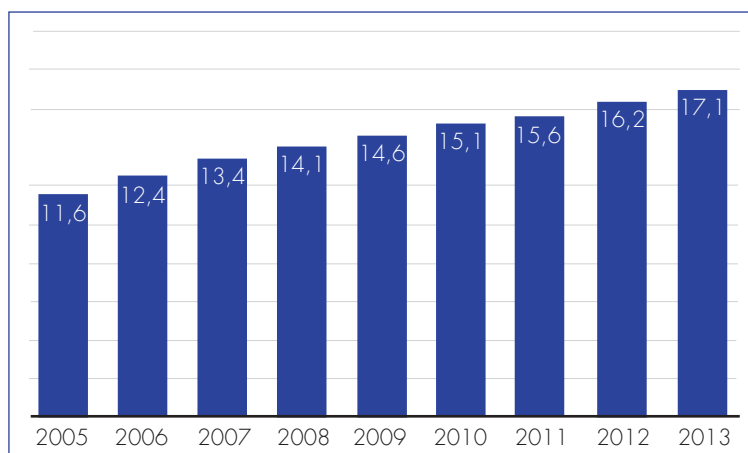
Fuente: Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, sobre la base de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Cifras en billones de pesos.

b) Cobertura Población

El SSF reconoce en la Ley 21/82 dos tipos de población beneficiaria: los trabajadores afiliados y las personas a cargo, quienes son los que realmente reciben el subsidio. Para el 2013, los trabajadores afiliados sumaron 7.266.265 y las personas a cargo 9.878.310, para un total de población beneficiaria de 17.144.575. La variación anual de cobertura poblacional para el periodo de análisis es del 5.1%.

Gráfico 7.

Población cubierta por el Sistema de Subsidio Familiar 2005-2013



Fuente: Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, sobre la base de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Cifras en millones.

c) Empresas Afiliadas

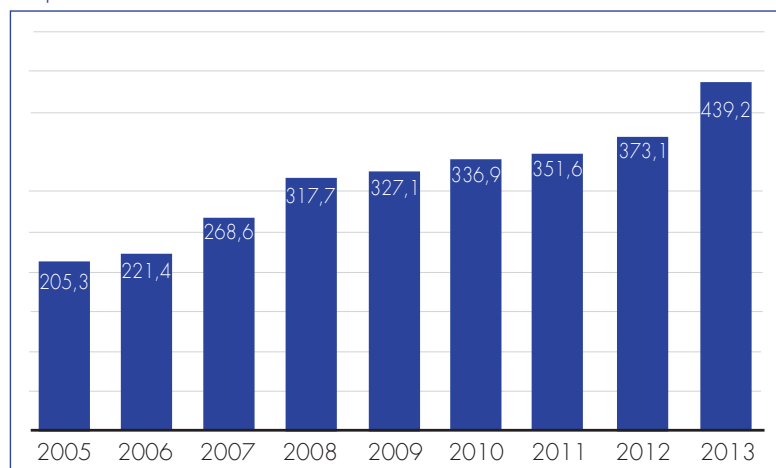
En la serie analizada, las empresas afiliadas al SSF, presentan en promedio un crecimiento anual del 10%. Para el 2013, el 51.5% de las empresas afiliadas se encontraba concentrada en 5 de las 43 CCF: COMFAMA, COLSUBSIDIO, COMPENSAR, CAFAM y COMFANDI. (Gráfico 8).

d) Subsidio Monetario

El subsidio monetario es la cuota mensual que las CCF pagan en dinero a los trabajadores que devenguen ingresos por un valor igual o menor a cuatro salarios mínimos y que tengan personas a cargo con derecho a recibirlo. El porcentaje promedio, durante el periodo de análisis, es del 33% con tendencia decreciente. (Gráfico 9).

Gráfico 8.

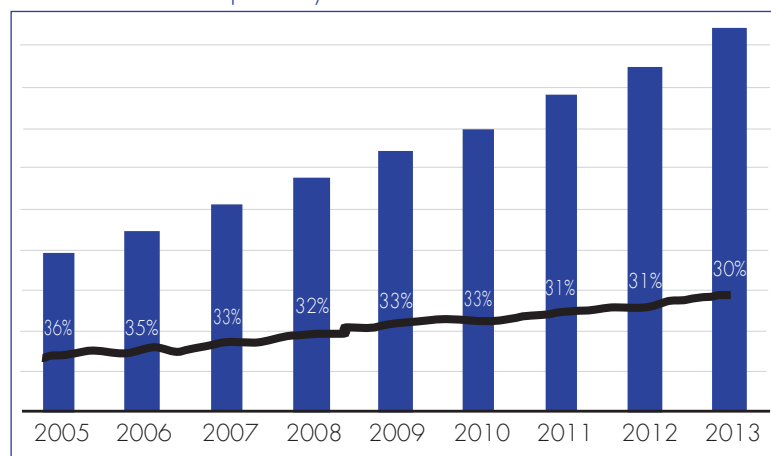
Empresas afiliadas al Sistema de Subsidio Familiar 2005-2013



Fuente: Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, sobre la base de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Cifras en miles.

Gráfico 9.

Relación de aportes y subsidio monetario 2005-2013



Fuente: Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, sobre la base de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Entre los años 1999 y 2001 la cuota monetaria pasó de \$22.649 a \$17.467; esta caída coincide con la expedición de Ley 633 de 2000, a partir de la cual las CCF iniciaron la apropiación de recursos para FONIÑEZ. Siguiendo la misma tendencia, durante los años 2002 y 2004 la cuota monetaria pasó de \$19.592 a \$17.763, lo cual coincide con la promulgación de la Ley 789 de 2002, mediante la cual se crea el Fondo

de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE). Finalmente, la cuota monetaria cayó de \$23.009 (2012) a \$22.940 (2013), como producto de la aplicación de lo dispuesto en la Ley 1438 de 2011, es decir, la apropiación del 6.25% para promoción y prevención en salud⁴⁵.

e) Servicios sociales

Se consideran programas de servicios sociales los relacionados con recreación, turismo, cultura, educación formal e informal, atención a tercera edad y nutrición. Los subsidios en especie y educativos se entregan en el marco de estas actividades. Para el acceso a estos servicios, se tienen en cuenta las categorías definidas de acuerdo con los niveles salariales.

Categoría A: Hasta 2 SMLM

Categoría B: Más de 2 SMLM y hasta 4 SMLM

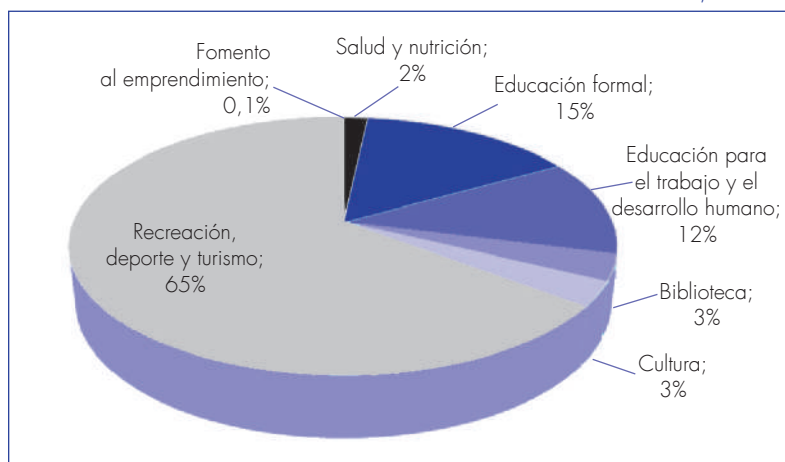
Categoría C: Más de 4 SMLM

Categoría D: No Afiliados

Seguidamente se presenta el porcentaje de asignación de recursos para cada uno de los servicios prestados para el año 2013.

Gráfico 10.

Distribución de recursos referidos a los servicios sociales, 2013



Fuente: Ministerio del Trabajo – Subdirección de Subsidio Familiar (2014).

45 Los datos presentados, tienen como fuente de información el documento del Ministerio del Trabajo – Subdirección de Subsidio Familiar: Síntesis estudios y análisis del Sistema de Subsidio Familiar 2013.

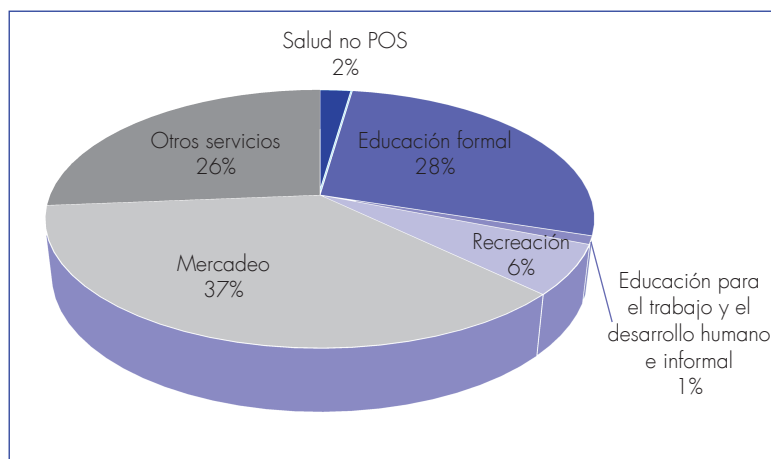
Se puede observar que el mayor porcentaje de recursos se asignan a los servicios de recreación, deporte y turismo (64%), seguido de los programas relacionados con educación formal y no formal (27%). Así mismo, los servicios con menor asignación de recursos son los relacionados con salud y nutrición, y fomento al emprendimiento.

f) Subsidios en especie

Las CCF ofrecen subsidios en especie como medicamentos, kits escolares, alimentos y auxilios fúnebres a la población cubierta por el sistema, que cumplan con requisitos predefinidos. A continuación se presentan los tipos de subsidios entregados por las cajas para el 2013, en donde se puede evidenciar que el mayor porcentaje (37%) corresponde a mercadeo. Los menores subsidios se entregaron para educación para el trabajo y salud no POS, en donde se incluyen medicamentos no incluidos en el plan obligatorio de salud. En total para el 2013 se entregaron 4.647.284 subsidios que sumaron \$82.485 millones.

Gráfico 11.

Distribución de subsidios en especie, 2013



Fuente: Datos Superintendencia del Subsidio Familiar. Informes Estadísticos Trimestrales, CCF 2013.

g) Fondos

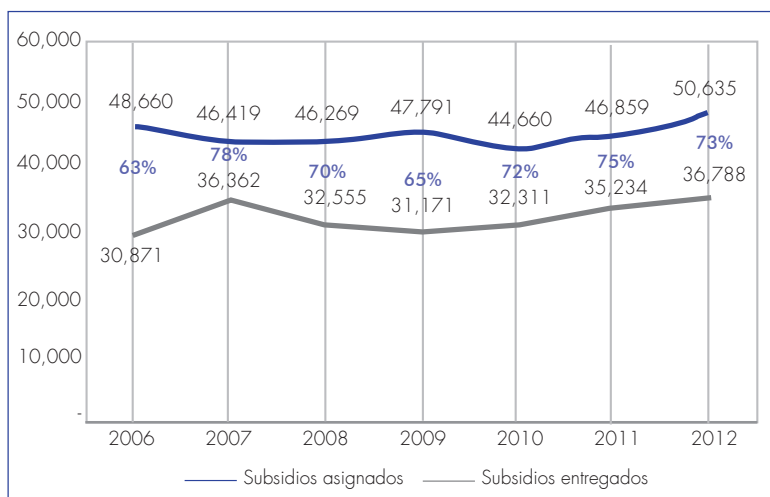
FOVIS: Fondo de Vivienda de Interés Social

Fue constituido en 1990 y es el encargado de entregar subsidios, por una sola vez en la vida, a trabajadores dependientes con ingresos familiares no

superiores a cuatro salarios mínimos mensuales con el propósito de facilitarles la compra, construcción o mejoramiento de vivienda clasificada como de interés social. El promedio de efectividad entre los subsidios asignados y entregados, ha sido del 71% en el periodo de análisis. Se puede observar que en el 2006, la efectividad entre la asignación y entrega de los subsidios fue del 63% y que en los últimos tres años se ha mantenido por encima del 72%.

Gráfico 12.

FOVIS, Subsidios de vivienda asignados vs entregados 2006-2012



Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar – ASOCAJAS. (2013).

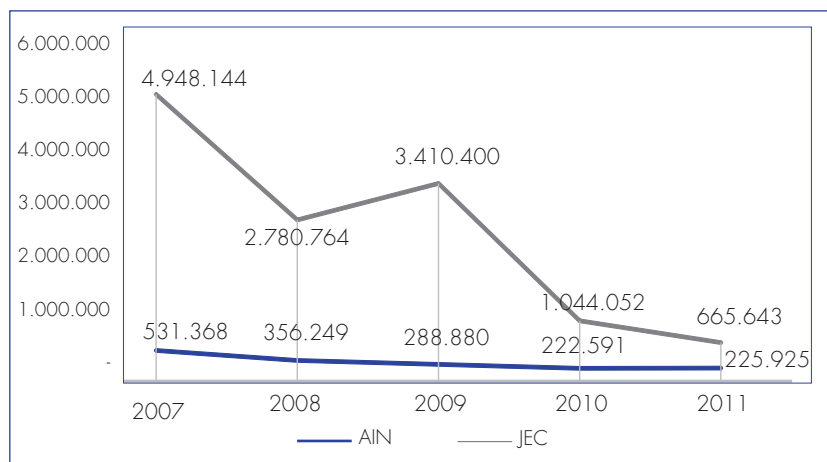
FONINÉZ: Fondo de Atención Integral a la Niñez

Comprende recursos que las CCF pueden ejecutar en establecimientos propios o mediante convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de Educación Nacional y las demás entidades de orden nacional y territorial con el fin de desarrollar programas de atención integral a favor de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad, y programas complementarios a la jornada escolar normal, dirigidos a niños y niñas de 6 a 15 años, que fomenten el uso del tiempo libre en actividades recreativas, culturales o deportivas. Los niños beneficiarios deben pertenecer a familias de estratos socioeconómicos pobres y vulnerables, de los niveles 1 y 2 del SISBEN⁴⁶.

46 El Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, SISBÉN, es un sistema técnico de información diseñado por el gobierno nacional con el propósito de identificar y clasificar a los hogares, familias y personas, conforme a sus condiciones de vida.

Gráfico 13.

Cobertura FONIÑEZ, Atención Integral para la Niñez (AIN)
y Jornada Escolar Complementaria (JEC)



Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar – ASOCAJAS.

FONEDE: Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo.

Era el encargado de otorgar beneficios en la forma de subsidios de desempleo y capacitación gratuita a trabajadores –desempleados y cabeza de hogar– y de créditos a mipymes que generaran empleos adicionales. En el 2013 se suprime y se crea el Mecanismo de Protección al Cesante y la institucionalidad necesaria para la operación y funcionamiento del Servicio Público de Empleo en el país. Igualmente, se estableció que las CCF debían brindar a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) una serie de beneficios sociales y económicos, capacitación y una ruta de empleo para la población cesante.

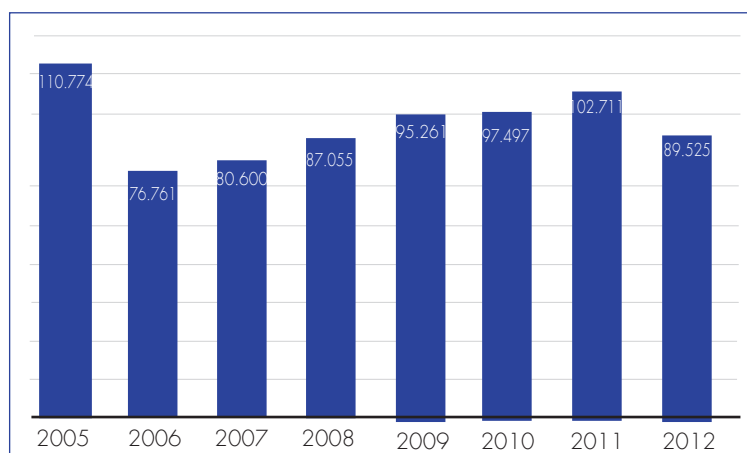
En el gráfico 14 se presentan las cifras de los subsidios y créditos entregados a través del fondo entre el 2005 y el 2012.

En total, durante el periodo de análisis se entregaron 740.184 subsidios. En promedio, el crecimiento anual fue del 6%. Se pudo identificar, que el tipo de subsidio que más se solicita es el de bonos de alimentación.

En total, se entregaron entre el 2005 y el 2012, 9.739 microcréditos. De los recursos disponibles en el fondo para la asignación de créditos entre el 2008 y el 2012, se ejecutó en promedio el 44%.

Gráfico 14.

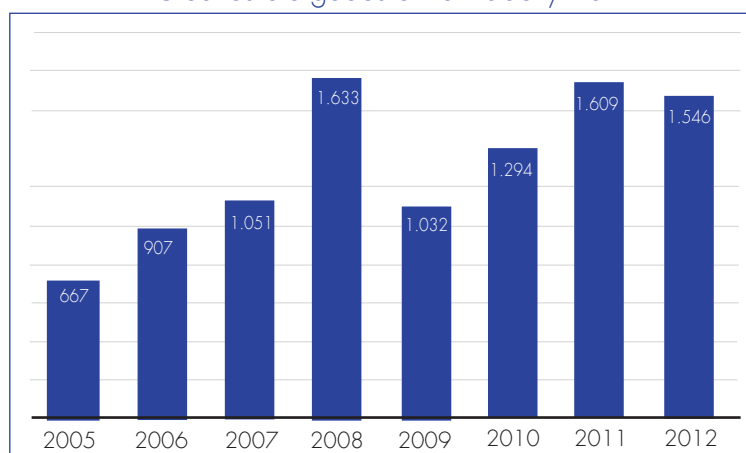
Subsidios al desempleo entregados entre 2005 y 2012



Fuente: Ministerio del Trabajo. Subdirección de Subsidio Familiar (2014).

Gráfico 15.

Créditos otorgados entre 2005 y 2012



Fuente: Ministerio del Trabajo. Subdirección de Subsidio Familiar (2014).

h) Indicadores para el análisis de las CCF

Como se mencionó anteriormente, el Ministerio del Trabajo ha diseñado una serie de indicadores con el fin de caracterizar el comportamiento de las CCF, a continuación se presentan los resultados de los indicadores de: recurso por afiliados, compensación y dependencia⁴⁷.

⁴⁷ Se presentan los resultados incluidos en el boletín de indicadores, elaborado por el Ministerio del Trabajo – Subdirección de Subsidio Familiar. (2014).

❖ Indicador de recursos por afiliado

Este indicador calcula los recursos por afiliado, teniendo en cuenta los ingresos recibidos por las CCF por concepto de aportes y el número de trabajadores afiliados. En la tabla siguiente, se presenta la evolución de este indicador durante el periodo 2005-2013. Se observa que el promedio del indicador durante la serie analizada, es similar en los tres tipos de cajas: cajas pequeñas: \$582.951; cajas medianas: \$573.796; y cajas grandes: \$592.794.

Tabla 12.
Recursos por afiliado

Tipo de Caja	2005	2006	2007	2008	2009
Cajas pequeñas	\$542.118	\$494.571	\$484.585	\$510.051	\$577.424
Cajas medianas	\$560.574	\$564.934	\$550.955	\$553.503	\$592.655
Cajas grandes	\$597.122	\$596.372	\$585.917	\$585.917	\$629.176

Tipo de Caja	2010	2011	2012	2013
Cajas pequeñas	\$760.003	\$646.456	\$596.084	\$635.269
Cajas medianas	\$588.845	\$607.366	\$560.414	\$584.922
Cajas grandes	\$619.673	\$609.168	\$541.772	\$570.026

Fuente: Ministerio del Trabajo (2014) - Precios constantes a diciembre de 2013.

❖ Indicador de compensación

Tabla 13.
Indicador de Compensación

Tipo de Caja	2005	2006	2007	2008	2009
Cajas pequeñas	\$137,566	\$180,196	\$280,338	\$310,910	\$355,513
Cajas medianas	\$170,749	\$174,563	\$346,468	\$363,746	\$386,262
Cajas grandes	\$256,018	\$273,226	\$565,939	\$578,628	\$600,656

Tipo de Caja	2010	2011	2012	2013
Cajas pequeñas	\$381,370	\$410,233	\$390,532	\$441,163
Cajas medianas	\$398,395	\$437,068	\$443,574	\$502,025
Cajas grandes	\$607,124	\$636,843	\$644,957	\$719,348

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Otro aspecto importante para la clasificación de las CCF es aquel que les da el carácter de compensadas y no compensadas (descompensadas).

El indicador de compensación se calcula tomando el valor disponible por cada una de las cajas luego de pagar subsidio monetario. Se observa que las cajas grandes presentan mayores niveles de compensación, es decir su población afiliada no beneficiaria es mayor a la beneficiaria.

❖ Indicador de dependencia

Este indicador mide el porcentaje de ingresos por concepto de aportes con respecto al total de ingresos que reciben las CCF, con el fin de determinar el grado de dependencia que tienen las cajas de los recursos provenientes del 4%, factor que debe tenerse en cuenta al momento de proponer cambios en las fuentes de financiamiento del sistema. Los análisis muestran que existen cajas como Cafaba, Comfacesar, Cajamag, Cofrem con una razón de dependencia entre el 82% y el 87%. Así como, por otro lado, existen cajas como Comfacundi, Comfachocó, Cajacopi-Barranquilla con un índice de dependencia entre el 11% y el 13%; los mayores ingresos de este último grupo de cajas provienen de los conceptos del régimen subsidiado de salud e IPS. Esta última característica debe evaluarse a la luz de los riesgos financieros para las cajas⁴⁸.

Tabla 14.
Indicador de dependencia

Tipo de Caja	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cajas pequeñas	51.1%	49.1%	49.4%	46.9%	46.9%	48.6%	48.4%	51.3%	55.2%
Cajas medianas	48.3%	47.1%	47.6%	49.0%	50.2%	51.0%	50.8%	50.8%	50.8%
Cajas grandes	33.4%	32.2%	32.7%	32.3%	30.9%	30.7%	32.0%	29.0%	30.9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

2.3 El subsidio familiar en el marco de la protección social

Con la expedición de la Ley 789 de 2002, se definió el sistema de protección social como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos. Al desarrollar los principios fundamentales de la función pública, el sistema

48 En la ejecución de las entrevistas y talleres, los participantes de actores como gremios, cajas y entes de control percibieron como un riesgo financiero alto la incursión de algunas CCF, en el sector del régimen subsidiado de salud.

de protección social se presenta como una estrategia en varios frentes ya que se le asigna, de una parte, una función correctiva que persigue como propósito final reducir las diferencias sociales y subsanar las más profundas problemáticas sociales; y de otra parte, una característica preventiva, tendiente a generar oportunidades para que la población pueda acceder a mejores condiciones de vida y con ello reducir problemáticas sociales relacionadas con la desnutrición, la falta de escolarización, la carencia de vivienda propia, la informalidad laboral y otros fenómenos asociados como la delincuencia y la indigencia.

La ley 789 de 2002 definió la cobertura del sistema de protección social en los ámbitos de la salud, empleo y pensión. No obstante, la inserción del subsidio familiar dentro de este sistema extiende los frentes de acción de las prestaciones para las cuales este fue diseñado, al incluirse efectivamente las prestaciones como auxilio monetario y en diferentes especies para el núcleo familiar, así como las provisiones en capacitación no formal para el empleo, acceso a vivienda de interés social, fomento del empleo y emprendimiento, servicios complementarios en salud y recreación, y otros tipos de inversión social.

De esta forma quedan incluidos dentro del sistema de protección social no solamente las familias de los trabajadores activos, sino también los desempleados que cumplan con los presupuestos legales definidos para el acceso a las prestaciones allí definidas; esta extensión hacia los ciudadanos que no forman parte de la fuerza laboralmente productiva y que por tanto no forman parte del sector que genera la cotización parafiscal que financia el sistema, se explica en los principios de universalidad y solidaridad característicos del sistema de seguridad social, extensivos al sistema de protección social por su enfoque hacia los sectores sociales más desfavorecidos. La asignación de prestaciones a la población carente de vinculación laboral está estrechamente ligada también a la posibilidad de que trabajadores no formales, como los independientes, puedan contribuir al Sistema de Subsidio Familiar al permitírseles la afiliación a las CCF y la percepción de determinadas prestaciones, excepto el auxilio monetario.

Los diferentes enfoques del sistema de protección social pueden consolidarse fundamentalmente de la siguiente forma: (i) *enfoque poblacional*, por cuanto las prestaciones previstas se dirigen a la cobertura de las necesidades de la niñez, los adultos mayores, la juventud y la población potencialmente productiva sin vinculación laboral; (ii) *enfoque sectorial*, al disponer políticas y prestaciones encaminadas a la seguridad alimentaria y nutricional, la

seguridad social en salud, la formación de capital humano y el acceso a vivienda de interés social; (iii) *enfoque hacia la prevención del riesgo social*, que permite subsanar las condiciones de riesgo al reducir la vulnerabilidad de la población frente a determinadas eventualidades.

De lo anterior se infiere sin mayores reparos que el sistema de protección social tiene su actor fundamental en las CCF, puesto que las competencias y facultades legales de estas instituciones incluyen la consolidación de proyectos y administración de los recursos propios para satisfacer las necesidades de la población en los campos de acción enunciados

2.3.1 La promoción social en el Estado Social de Derecho

En una visión contemporánea de la promoción social, la implementación de políticas de Estado con el fin de reducir las diferencias sociales y garantizar mejoras en la calidad de vida de la comunidad constituye el mecanismo de ejecución del deber constitucional definido en el artículo 43 de la Carta Política, que dispone en manos del Estado la obligación de promover *las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva*, lo cual implica adoptar medidas a favor de las comunidades menos favorecidas.

El conjunto de políticas encaminadas a la consecución de estos fines se denomina *promoción social*, como acción del Estado dirigida a reducir los índices de desigualdad social y, como su nombre lo indica, pretende la transferencia de recursos hacia los sectores vulnerables de la comunidad mediante herramientas y políticas que permitan la promoción de estos grupos sociales en su calidad de vida.

2.3.1.1 Características de la promoción social

El fin último de la promoción social es la autogestión de las familias y comunidades para acceder a mejoras sustanciales y permanentes en sus condiciones vitales, a través de mecanismos educativos, la generación de empleo y el fortalecimiento de los medios de sustento, todo lo cual incrementa los ingresos del grupo social y su debida reinversión en beneficios personales e infraestructuras para la satisfacción de sus necesidades.

La promoción social, como conjunto de políticas tendientes al mejoramiento autosostenible en la calidad de vida de las familias, presenta unas

características puntuales que constituyen la gestión activa del Estado en la ejecución de dichas disposiciones. Pueden citarse los siguientes descriptores definidos por la CEPAL (2008), en el estudio sobre la implementación de la promoción social:

- ❖ No debe limitarse únicamente en la redistribución de recursos físicos, bien sea en prestaciones de carácter monetario o en especie.
- ❖ No puede reducirse al asistencialismo, sino que tiene que establecer medidas que permitan a las comunidades vulnerables obtener un mejoramiento auto sostenible en su calidad de vida.
- ❖ Si el fin último es la expansión de las capacidades, la acción debe tener condiciones de salida explícitas desde el momento previo a su ejecución.
- ❖ Se debe contemplar la dinámica que se da en su interior, es decir las posibles reacciones de la unidad intervenida para una intervención integral.

2.3.1.2 El Sistema de Subsidio Familiar y la promoción social

El subsidio familiar responde a la concepción de que el trabajo y su remuneración no solo deben garantizar un mínimo vital, restringido a la subsistencia básica del núcleo familiar, sino que también deben garantizar eficazmente la dignidad humana y permitir unas condiciones de vida que permitan, de igual modo, el desarrollo personal de los miembros de la familia y el progreso de las condiciones sociales en las cuales se desenvuelven. Fundamentalmente, la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias se prevé como una inversión cíclica, cuya recuperación es factible para el gremio empresarial y el Estado mismo como empleador, a través de la obtención de una fuerza proletaria mejor calificada para el desempeño de las labores remuneradas, y con ello la percepción de mayores utilidades.

Siendo la familia el núcleo de la sociedad, la inversión que se realice en aras del mejoramiento de sus condiciones de vida y desarrollo conlleva el progreso de la sociedad de la cual hace parte. De esta forma, se garantiza también la consecución de un beneficio general, prevalente frente al interés particular. Las prestaciones contempladas dentro del Sistema de Subsidio Familiar, inicialmente, fueron estatuidas para contribuir con la cobertura de las necesidades fundamentales de los trabajadores, de tal forma que su principal objetivo fue el de asegurar que el trabajador que tenía a su cargo un núcleo

familiar contara con una prestación de carácter general que le permitiera sobrellevar los requerimientos propios del sostenimiento de la familia.

Las políticas del sistema de protección social dirigidas al ámbito de las familias cuenta con tres justificaciones (DANE, 2008): (i) *una de carácter normativo*, que pone de manifiesto el principio de corresponsabilidad, al erigirse el rango constitucional de la protección a las familias como núcleo social; (ii) *una práctica*, que considera la familia como célula fundamental para el manejo social del riesgo; y (iii) *desde la perspectiva económica*, resulta fundamental establecer que la unidad que responde a la intervención es la familia, no el individuo, y por tanto las políticas y estrategias de promoción deben instituirse al considerar como sujeto destinatario al núcleo familiar.

Los lineamientos de protección social deberán plantearse a partir del fortalecimiento de los vínculos al interior de la familia, en atención a que estos son diferentes y exclusivos en comparación con las demás relaciones interpersonales que pueda constituir un individuo; resulta de mayor provecho implementar medidas para el mejoramiento de un núcleo familiar que esbozarlas respecto a cada individuo, reconociéndose además que las relaciones de solidaridad y colaboración al interior del grupo fortalecen las probabilidades de éxito de los proyectos.

Estas perspectivas ratifican que la inversión en el mejoramiento de las condiciones vitales del núcleo familiar implica, a su vez, un ascenso para el grupo social y al garantizarse el acceso a mejores oportunidades de progreso a las comunidades, se mueven así mismo las circunstancias sociales y económicas de la Nación. La intervención del Estado al formular las políticas de promoción y protección social se encaminan a corregir las circunstancias de inequidad e incrementar las probabilidades de avance del grupo social. Al rectificar determinadas circunstancias en el ámbito de la familia, que son determinantes para que sus miembros cuenten con oportunidades de acceder a acciones para su mejoramiento personal, el Estado no solo cumple sus propósitos sociales fundamentales sino que además es gestor activo del progreso social y tiene unas implicaciones considerables en el crecimiento económico y social de las comunidades.

2.3.2 La parafiscalidad de los aportes al subsidio familiar y el fomento de la generación de empleo

Es importante analizar la perspectiva proveniente del sector empresarial respecto a la carga económica que, en consideración de diferentes

gremios, representa la cotización al SSF. La crítica fundamentalmente se concentra en la erogación en que debe incurrir el empleador para realizar las cotizaciones con cargo a su **nómina**, respecto a las cuales se aduce que éstos aportes restringen las posibilidades reales de generación de empleo formal, al imponerse una carga financiera en virtud a la vinculación formal de los trabajadores. Este criterio se encuentra en contraposición al criterio de otros sectores, los mismos que demuestran que reducir cargas prestacionales no promueve por sí misma la generación de empleo ni el crecimiento económico⁴⁹.

Si bien es válido afirmar que los gobiernos pueden eximir a los actores de la actividad empresarial de determinadas cargas y gravámenes con el propósito de fomentar el crecimiento económico y la formalización del empleo, también debe tenerse en cuenta que las políticas relacionadas con los sistemas de protección social obedecen a un fin superior, circunscrito al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades menos favorecidas, en busca de la equidad social.

En el Informe VI de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 de la OIT, se reconoce la existencia de una problemática a nivel global en la cual el sector empresarial y concretamente las agremiaciones privadas, individualizan a las cargas económicas que implican los aportes parafiscales como causal para recurrir a figuras como la tercerización y la informalidad de los puestos de trabajo, bien sea mediante el desprendimiento de las obligaciones del empleador para delegarlos en entes de intermediación que reduzcan el impacto financiero de dichos aportes, o mediante el flagrante desconocimiento de las garantías laborales a través de formalismos como la suscripción de contratos temporales y de prestación de servicios que, en la práctica, cuentan con todos los elementos constitutivos de un verdadero contrato laboral.

Se hace alusión en este Informe a la toma de medidas para el fomento de la formalización del empleo y generación de nuevos puestos de trabajo en los siguientes términos:

49 Existen informes, que difieren frente a la relación directa entre las cotizaciones al sistema de protección social y la formalización del empleo. Algunos de los estudios recientes a partir de la reforma tributaria promovida por la Ley 1607 de 2012 son: Fedesarrollo & Acrip. (2013); Farné & Rodríguez. (2013). Igualmente, en la revista Debates de coyuntura económica de diciembre de 2008 - El financiamiento de la protección social en Colombia. Se pueden encontrar diferentes artículos, en los cuales se evidencian diferentes puntos de vista de autores como Mauricio Santa María S; Juan Pablo Zárate P; Álvaro José Cobo S; y Rodrigo Lara R.

Algunos países conceden reducciones temporales o permanentes de las tasas de cotización de las pequeñas empresas en determinadas circunstancias. Es posible que tales políticas sean muy eficaces para superar las dificultades iniciales que se les plantean a las empresas nuevas o en crecimiento, pero necesitan concebirse de forma cuidadosa para evitar efectos negativos sobre la adecuación de las prestaciones ofrecidas, la equidad entre los grupos de personas aseguradas y la sostenibilidad financiera del régimen de seguridad social en su conjunto. (OIT, 2011)

Las implicaciones sociales y prestacionales de las medidas que se proponen la formalización del empleo pueden analizarse concretamente a partir de la expedición de la Ley 1429 de 2010⁵⁰, mediante la cual el Congreso de la República reglamentó las disposiciones de formalización y generación de empleo en atención a los aspectos más generales de las críticas provenientes del sector empresarial; acogiendo las estadísticas presentadas respecto al bajo índice de consolidación y actividad económica de las pequeñas y medianas empresas y su precipitación hacia el fracaso empresarial. Estos resultados fueron presentados como consecuencia de la obligación de cotizar al Sistema de Subsidio Familiar en las mismas condiciones que las empresas de mayor capital e infraestructura. Esta postura representa políticas de incentivo a la pequeña y mediana empresa.

De otra parte, el trabajador tendrá acceso a la totalidad de las prestaciones previstas en el Sistema de Subsidio Familiar con excepción de la cuota monetaria, la cual solo percibirá en la misma proporción que el aporte que realiza el empleador a las CCF y durante el mismo lapso durante el cual el empresario se encuentra exento de realizar la totalidad de la cotización. De conformidad con lo anterior, el trabajador con derecho a las prestaciones del sistema no percibirá el auxilio económico previsto como cuota monetaria durante los dos primeros años de actividades, recibirá el 25% en el tercer año de ejercicio económico del empleador, el 50% del auxilio en el cuarto año, el 75% en el sexto, y solo le asistirá derecho al 100% del valor de este auxilio a partir del sexto año de actividades empresariales formales.

50 Como aspecto fundamental de la Ley 1429 de 2010, se dispone un sistema escalonado y progresivo para que los empleadores que se constituyan en pequeña y mediana empresa no asuman desde el inicio de la actividad empresarial la totalidad del monto de las cotizaciones al subsidio familiar, sino que este se genere de forma paulatina a través de porcentajes parciales en el transcurso de tres años a partir de la constitución legal de la empresa con las formalidades legales. Además se prevé un régimen de progresividad especial para las pequeñas empresas que tengan su domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés, el cual se extiende por ocho años.

Si bien es plausible la asunción de medidas que permitan salvaguardar la formalidad laboral, al tiempo que se permite una transición razonable a partir de la constitución de la actividad empresarial, de tal forma que se asumen las obligaciones parafiscales en la medida en que la iniciativa genere utilidades reales, la citada norma es objeto de controversia pues la exención concedida al empleador se traduce en que sus trabajadores no percibirán el auxilio monetario conferido por el subsidio familiar en los primeros dos años de actividad empresarial.

Infortunadamente, no es posible establecer un criterio único a nivel jurisprudencial o doctrinal sobre la factibilidad y conducencia de estas medidas, como tampoco puede determinarse una opinión unánime respecto a la constitucionalidad en sentido estricto de las medidas adoptadas para el fomento de la generación de empleo, con cargo a los aportes parafiscales y la percepción de los beneficios del sistema por parte de sus destinatarios. Los pronunciamientos de la Corte son discordantes en este sentido.

Partiendo del presupuesto de que las prestaciones del subsidio familiar obedecen a los propósitos primordiales del Estado respecto a sus asociados, que constituyen prestaciones de la seguridad social y en consecuencia son un derecho cierto e irrenunciable, son múltiples las críticas a partir de disposiciones como las contenidas en la Ley 1429 de 2010. Ello por cuanto se exige de una obligación pecuniaria al empleador para garantizar su éxito empresarial, pero al mismo tiempo se restringe el acceso del trabajador a unas prestaciones que la misma Corte Constitucional ha considerado conexas a los derechos fundamentales de la población más vulnerable, cuyo amparo se pretende.

En pronunciamiento concreto sobre la exequibilidad de un acápite de la norma citada, mediante Sentencia C-629 de 2011⁵¹, la Corte Constitucional avala la suspensión en la percepción del auxilio monetario a los trabajadores de la pequeña y mediana empresa, mientras el empleador se encuentre exonerado de realizar los aportes completos a las CCF.

Al examinar la correspondencia entre los propósitos sociales de las prestaciones sobre las cuales recaen las restricciones definidas en esta norma (concernientes al trabajador beneficiario), y las exoneraciones previstas como medidas para la generación de empleo formal y el éxito económico de las micro y pequeñas empresas (respecto al empleador), la Corte Constitucional

51 Sentencia C-629 del 24 de agosto de 2011. Referencia: expediente D-8397. Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

estimó que la medida resultaba proporcional y, por tanto, era exequible en la medida en que se asumía como correctivo ante la contingencia de la supresión de puestos de trabajo formalmente constituidos; resalta en esta jurisprudencia que el trabajador dejaba de percibir el auxilio monetario, una prestación de subsidio familiar que ampara a la niñez, de forma transitoria. No obstante, esta transición abarca dos años de actividad laboral, factor laboral sobre el cual no profundizó la corporación⁵².

La Corte, igualmente, se refirió al hecho de que los auxilios monetarios de los cuales son beneficiarios los trabajadores los pagan las CCF a partir de los aportes de los empleadores y que, por tanto, si se establecía una obligatoriedad en estos pagos respecto a trabajadores, que sin embargo no estaban produciendo una cotización en virtud de las exenciones en las contribuciones parafiscales contenidas en las normas, se estaba imponiendo a las CCF una carga económica que implicaría una reducción en el monto a pagar a los beneficiarios; esto con base en la ecuación conforme a la cual con la misma cantidad de cotizaciones, deberían pagarse más subsidios⁵³.

Si bien el propósito de la medida es legítimo, se configura una vulneración innegable al derecho fundamental a la seguridad social de los trabajadores que por su relación jurídica resultan implicados en la situación de hecho prevista en la norma, teniendo en cuenta además que el lapso de esta medida transitoria es considerablemente prolongado. Además de vulnerarse el derecho a la igualdad y la seguridad social a los trabajadores de las pequeñas empresas constituidas al amparo de la norma, se trata de una medida regresiva, por cuanto restringe y limita, sin suficiente sustento constitucional, un derecho que ha sido ampliamente reconocido por la jurisprudencia de la misma Corte Constitucional, constituyendo un retroceso hacia la desprotección de los beneficios sociales mínimos de los trabajadores.

Es importante mencionar que en anterior jurisprudencia de la misma corporación⁵⁴, se había indicado que este tipo de medidas obedecen a un

52 Apartándose del criterio de la magistratura, se presentaron salvamentos de voto, los cuales ratificaban la que había sido la postura oficial de la Corte Constitucional hasta antes de emitir este pronunciamiento, en el sentido que si bien el legislador goza de cierto grado de libertad para configurar diferentes tipos de vinculación laboral y reglamentar los aspectos relativos a las relaciones de trabajo, estas facultades no implican autonomía para desconocer las garantías laborales estatuidas en la Constitución política.

53 Ponencia para primer debate al Proyecto de ley 057 de 2010. Gaceta del Congreso N° 932 del 19 de octubre de 2010.

54 Sentencia C-337 del 4 de mayo de 2011. Referencia: expediente D-8292. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

objetivo benigno solo en apariencia, al asumir una restricción simple que, sin embargo, no aborda la totalidad de variables capaces de crear o fomentar empleo y termina por generar un beneficio a determinados empleadores en detrimento de la protección constitucional a los trabajadores que devengan menores ingresos, a quienes se dirigen las prestaciones que la misma norma intenta restringir.

La asunción de medidas que reduzcan o limiten las garantías laborales y sociales de los sectores más vulnerables de la sociedad, lo cual incluye a la población de escasos recursos, la niñez, las personas inválidas a cargo del trabajador y los adultos mayores, constituyen una medida regresiva, en contravención a la progresividad alcanzada en materia de garantías laborales; siendo primordial precisar que las contingencias y necesidades que pretenden cubrirse y subsanarse a través de las prestaciones del subsidio familiar de ninguna manera pueden considerarse debidamente cubiertas, atendidas y solventadas. Los costos de las dinámicas sociales no pueden satisfacerse con las contraprestaciones mínimas que favorecen a los sectores más sensibles y frágiles de la colectividad.

En sentido amplio, el criterio de la Corte Constitucional puntualizaba que la asunción de este tipo de medidas podría permitir que en el futuro se intervenga cualquiera de los componentes de la seguridad social, incluso el salario mínimo, lo cual ciertamente constituye un desconocimiento sistemático de nuestra Constitución y un retroceso sobre las garantías que cimientan el Estado de Derecho. La Corte ha manifestado que las medidas legislativas previstas para incentivar la actividad empresarial y la generación de empleo no pueden ir en detrimento de las garantías laborales de los trabajadores; en todo caso, las normativas que se expidan con el propósito de fomentar la formalización laboral, no pueden de forma alguna privar al trabajador de los derechos laborales, y menos aún, las prestaciones sociales que la constitución prevé en contraprestación a la actividad subordinada.

Aunque sea razonable en cierta medida flexibilizar las condiciones y elementos propios de un contrato laboral, con el propósito de incrementar la cantidad de vacantes laborales, así como la productividad y utilidades percibidas por el sector empresarial, estas adaptaciones encuentran su limitante en los derechos de los trabajadores.

Los beneficios concebidos dentro del Sistema de Subsidio Familiar tienen como sujeto de derechos a los trabajadores menos favorecidos quienes, adicionalmente, deben asumir la subsistencia de un núcleo familiar que, por

su propia naturaleza, están incursos en una situación de vulnerabilidad. Es claro a nivel constitucional que el legislador, pese a tener un amplio margen de configuración respecto al sistema de seguridad social, no puede asumir medidas que afecten los derechos fundamentales propiciando una situación discriminatoria entre trabajadores que se encuentran en la misma condición.

2.3.3 Las prestaciones del subsidio familiar como derecho fundamental

Como parte del sistema de seguridad social, las prestaciones inherentes al subsidio familiar adquieren igualmente un carácter irrenunciable, imprescriptible, salvo las excepciones taxativamente estatuidas en la ley, universal, y puede alcanzar por conexidad el carácter de fundamental de probarse que su percepción es garantía de una subsistencia digna respecto a menores de edad, población de la tercera edad o en condiciones de vulnerabilidad; justamente esta es la población a la que se dirige el diseño del subsidio familiar.

En este sentido, si bien se trata de un derecho de carácter pecuniario y prestacional causado en la actividad laboral, que por tanto sería judicialmente exigible por la vía ordinaria, puede eventualmente invocarse su amparo como derecho de rango constitucional cuando estas se encuentren efectivamente conexas a los derechos fundamentales de la población cuya protección se pretende; además deberá probarse la existencia de un perjuicio latente que será irremediable, en caso de consolidarse, ante el desconocimiento y/o incumplimiento en lo concerniente a las prestaciones previstas por el subsidio familiar.

El subsidio familiar ha sido considerado por la Corte Constitucional como una prestación cuya percepción llega a constituirse como derecho fundamental en virtud a su conexidad con el mínimo vital⁵⁵, en la medida que busca prestar una ayuda a las familias menos favorecidas en pro de satisfacer sus necesidades básicas, con un enfoque claro hacia los sectores más vulnerables como los niños y los adultos mayores; el alcance de derecho fundamental respecto a la percepción de las prestaciones del subsidio familiar se constituye a partir de la protección especial de que son sujeto los menores de edad, en razón de que los beneficios del sistema pretenden procurarles unas condiciones de vida dignas, su integridad física, una mejor prestación en servicios de salud y el acceso a una alimentación equilibrada.

55 Sentencia T- 356 de 9 de mayo de 2002. Referencia: expediente D- 568071. Magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

3. Construcción de una visión del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia

3.1 Metodología para la construcción de acuerdos

Para el estudio de políticas públicas se requiere conocer y comprender el entorno en el cual se ejecutan; esto significa entrar en contacto con diversos actores e instituciones, entender sus intereses y conocer la dinámica de su participación, con el fin de identificar el problema, demostrar su impacto y presentar soluciones potenciales. Este análisis integral requiere de la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas (Barrera, Cerón & Fernández 2010).

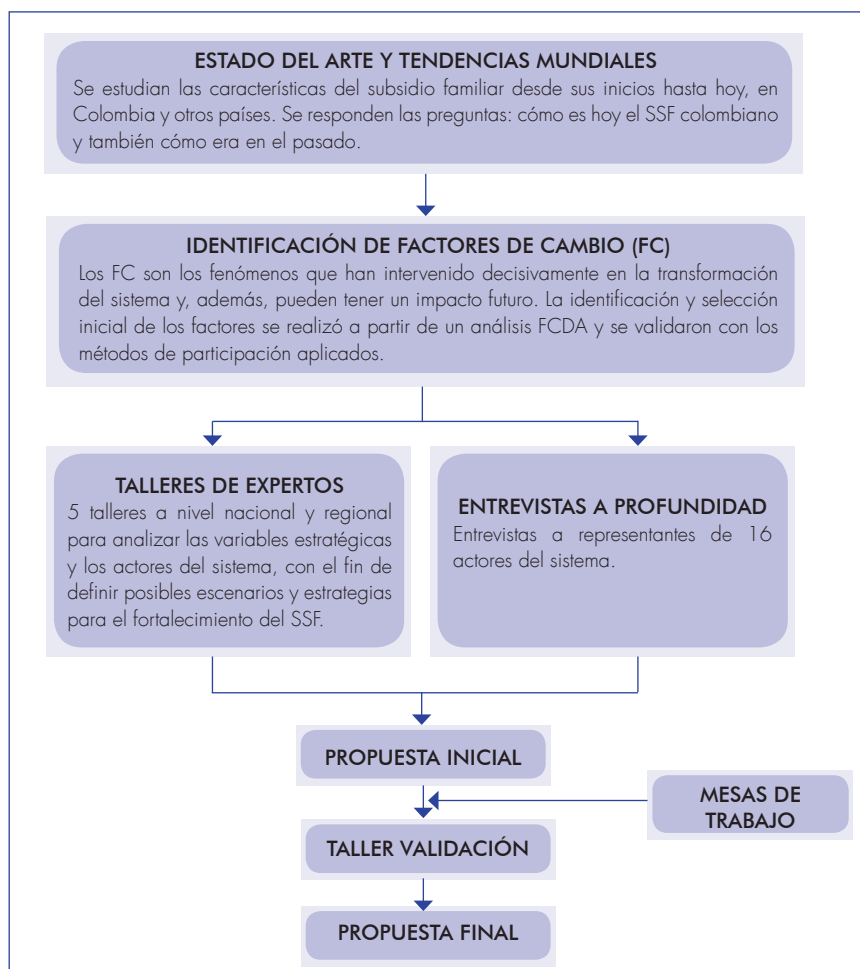
Los métodos cuantitativos ayudan a identificar la relación entre los objetivos propuestos en el diseño de la política y los resultados de su ejecución. Permiten realizar análisis de tipo estadístico sobre comportamientos y resultados de los factores sociales, económicos y políticos. Por su parte, los métodos cualitativos permiten estudiar las experiencias y percepciones de las partes interesadas e involucradas en los procesos de legislación y ejecución. Entre las técnicas utilizadas para los análisis cualitativos, se encuentran las entrevistas a profundidad con los actores, los talleres con expertos y los foros, entre otros. (Barrera, Cerón & Fernández 2010).

Sin desconocer la importancia que tiene llevar a cabo análisis integrales de tipo cuantitativo y cualitativo, el diseño de la metodología para la propuesta de los puntos del “Acuerdo sobre el Sistema de Subsidio Familiar” se basó en métodos cualitativos que responden a los principios de participación, deliberación y sostenibilidad, en los cuales se enmarca la estrategia para la construcción del acuerdo. Así, para lograr estos propósitos se escogieron dos métodos de investigación social complementarias: entrevistas a profundidad y talleres de prospectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir de un trabajo conjunto entre la OIT y el Ministerio del Trabajo, se estableció que la metodología que se ajustaba a los métodos de análisis de política pública y permitía generar condiciones

para promover un diálogo social, era el *Modelo Estratégico Prospectivo* planteado por Fernando Mojica (2008).

Gráfico 16.
Fases del modelo de prospectiva estratégica aplicado



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los modelos de prospectiva estratégica de Mojica, 2008.

Mojica, a partir de las teorías de Michel Godet, diseñó un modelo en donde él mismo expresa que: “lo fundamental de cualquier estudio prospectivo es su capacidad de señalar rupturas, con respecto al presente y de permitir la construcción colectiva del futuro”. Es así, como la visión del SSF se establece, a partir del análisis de los estudios que se han efectuado a nivel

local e internacional sobre subsidio familiar, y la percepción de los actores del sistema.

La selección y convocatoria de los representantes, que participaron en el proceso de construcción de los puntos del acuerdo sobre el SSF, se realizó a partir de la identificación de cuatro tipos de actores:

- ❖ Actores gubernamentales: ministerios, superintendencias, organismos de control.
- ❖ Actores sociales: CCF, trabajadores, gremios.
- ❖ Actores de saber: academia y/o centros de pensamiento.
- ❖ Comunidad: beneficiarios, pensionados.

En el gráfico 16 se describen las fases y componentes del modelo aplicado.

Los resultados de la aplicación de los métodos participativos, junto con la revisión de fuentes secundarias⁵⁶, permitieron definir los elementos más representativos, que servirán de base para la definición de los lineamientos de política para el fortalecimiento del SSF.

3.2 Método de entrevistas estructuradas a profundidad

Entre los métodos cualitativos para el análisis y diseño de políticas existentes, se consideró que el análisis narrativo es el método pertinente para el propósito de este ejercicio. Este análisis busca “descubrir narraciones conflictivas que denoten diferentes posiciones o perspectivas sobre un mismo tema (...) el analista busca confrontarlas y determinar cómo su diferencia explica diferentes visiones de un mismo problema” (Barrera, Cerón & Fernández 2010).

Como parte de esta metodología, se incluyeron entrevistas a profundidad dirigidas a actores representantes del sistema con la finalidad de conocer en detalle su percepción sobre el subsidio familiar. Se definió que la entrevista a profundidad sería de tipo estructurada, la cual se basa en preguntas abiertas predeterminadas que se le realizan a todos los entrevistados con la

56 Se realizó un levantamiento de: informes que a nivel nacional, se han escrito sobre el subsidio familiar en el país; informes de los organismos multilaterales sobre el tema y artículos de prensa. La totalidad de los documentos consultados se listan en las referencias bibliográficas.

misma formulación y en el mismo orden, permitiendo manifestar libremente su respuesta. Este tipo de entrevistas facilitan la comparación y evaluación de las respuestas.

3.2.1 Desarrollo y resultados de las entrevistas a profundidad estructuradas

Se realizaron entrevistas a profundidad a 19 representantes de 16 instituciones que tienen participación directa sobre el SSF o han realizado algún tipo de estudio sobre el mismo; con el fin de conocer en detalle su percepción, sobre el presente y futuro del subsidio familiar.

Tabla 15.

Lista de las instituciones que participaron en las entrevistas a profundidad

Gubernamentales	Sociales	Centros de investigación	Comunidad
- Ministerio de Hacienda - Superintendencia del Subsidio Familiar - Departamento Nacional de Planeación - Procuraduría delegada para los asuntos del trabajo y seguridad social - Contraloría delegada para el sector social - Consejero de estado	- COMFAMA - CGT - CTC - CUT - ANDI - ASOCAJAS - FEDECAJAS	- FEDESARROLLO - CEPAL	- ANPISS

Fuente: Elaboración propia.

La pregunta utilizada para propiciar el diálogo en torno al SSF fue: ¿cuál es su opinión sobre la situación actual del subsidio familiar en Colombia? A partir de esta pregunta se abordaron temas como: eficacia y eficiencia, regionalización, necesidades de reforma y desafíos. En la tabla 16, se presenta el formulario de preguntas que se estructuró.

En el numeral 3.3 referente a la visión de los actores se aprecia el principal insumo de las entrevistas para el proceso de construcción del acuerdo. Seguidamente y a modo de conclusión se presenta una síntesis de los principales desafíos y necesidades que los entrevistados identificaron como aspectos importantes para el fortalecimiento del sistema:

Tabla 16.
Formulario de entrevista estructurada

Preguntas
1. ¿Cuál es su opinión sobre la situación actual del subsidio familiar en Colombia?
2. ¿Cuál es su opinión acerca de su eficacia y eficiencia?
3. ¿Cree usted que el subsidio familiar requiere algún tipo de reforma? Si su respuesta es afirmativa mencione cual.
4. ¿Centralización o descentralización del subsidio familiar?, ¿Cuáles son/o pueden llegar a ser los modelos regionales del subsidio familiar?
5. ¿Cómo cree usted que se puede mejorar la percepción del subsidio familiar desde el punto de vista del salario social?
6. ¿Cuáles son los desafíos / asuntos claves a tener en cuenta a corto, mediano y largo plazo? ¿Cuál sería la ruta para superarlos?
7. ¿Cómo podría vincularse la entidad/organización que usted representa en este proceso, para su éxito?

Fuente: Elaboración propia.

a) ANDI – Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Entrevistado: Alberto Echavarría -Vicepresidente de asuntos legales y sociales.

- ❖ Desarrollar actividades de alto impacto en la calidad de vida de los trabajadores. Por ejemplo, concentrarse en temas de mejoramiento y consecución de vivienda. Que se conviertan en grandes gestores de estos servicios a través de alianzas, no necesariamente en ejecución directa.
- ❖ Multiplicar el efecto en el turismo y la recreación, ser intermediarios con los oferentes, para que se haga con tarifas especiales, sin generar grandes inversiones en la construcción de infraestructura.
- ❖ Resolver el tema de prestación de servicios en salud: por no medir los riesgos de participar en este sector, están comprometiendo su propio patrimonio que es construido por empresas y trabajadores.
- ❖ Realizar inversiones en mercadeo, sólo cuando se garantice que los productos y servicios tienen precios más baratos por vía subsidio.
- ❖ Modernización de las estructuras organizacionales de algunas CCF.

b) ANPISS – Asociación Nacional de Pensionados del Instituto de Seguros Sociales.

Entrevistado: Jhon Jairo Díaz – Presidente.

- ❖ Recuperar su identidad social, como cuando las CCF eran percibidas como organizaciones que ayudaban a los menos favorecidos.
- ❖ Cuando el gobierno ve el sistema solo desde el punto de vista de recursos y los redistribuye para otras actividades, desprotege el núcleo familiar, esencia del subsidio familiar.
- ❖ Volver a unos servicios de salud eficientes y oportunos, con calidad.
- ❖ Generar confianza por medio de la legislación.
- ❖ Devolverle la garantía social y la facultad de prestar servicios, pero amarrada a una política de mercadeo social.
- ❖ Aunque se ha promovido el ingreso de los pensionados al sistema, las tarifas para disfrutar de los servicios no son accesibles.

c) ASOCAJAS – Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar.

Entrevistado: Álvaro José Cobo – Presidente Ejecutivo.

- ❖ Que se valore el subsidio familiar desde el punto de vista social y no sólo económico, reconociendo su papel en el mejoramiento de la calidad de vida de las familias afiliadas.
- ❖ Que se recoja la dispersión de los servicios que se están prestando, pero manteniendo la flexibilidad para que el sistema que hoy está amarrado, pueda tener en cuenta las necesidades de las familias y regiones, que no son las mismas. Para lo cual, se requiere caracterizar las familias colombianas que el sistema está atendiendo, para brindar servicios de alto impacto.
- ❖ Que el sistema pueda manejarse con mayor holgura, pero con vigilancia. Proteger al sistema frente a la inseguridad jurídica.
- ❖ Que el subsidio fue una conquista de los trabajadores, y por lo tanto debe defenderse y conocerlo.
- ❖ Promover el fortalecimiento del gobierno corporativo y el concepto del tercer sector.
- ❖ Que los empresarios vean el subsidio como un mecanismo que ayuda y contribuye a la productividad de los trabajadores, que incide en la competitividad. Se mira como un costo y no se aprovecha como un beneficio.

- ❖ Que las cajas dejen de operar con recursos del sistema, políticas que son obligaciones del Estado.
- ❖ El Plan Nacional de Desarrollo debe señalar cual es la política y cuáles serían las herramientas e instrumentos para su cumplimiento.
- ❖ Encadenamiento entre la institucionalidad por ejemplo con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

d) CEPAL – Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Entrevistado: Olga Lucía Acosta – Asesora Regional.

- ❖ Definir cuál es el sistema de protección social hoy y cuál es la visión que se tiene sobre el que se está construyendo, para enmarcar al subsidio familiar en esta perspectiva.
- ❖ Encontrar una ruta que permita pensar el sistema desde visiones regionales de desarrollo y ampliar la intervención en los municipios.
- ❖ Avanzar en el análisis de cómo hoy se financia el sistema de una manera diferente, el cual puede ser a través de un impuesto sobre la riqueza que generan las empresas y no sobre un parafiscal.
- ❖ Pensar el subsidio familiar teniendo en cuenta las otras funciones que realiza y las series de transformaciones que como el financiamiento de vivienda, la cotización por días, se han ido presentando en el sistema.

e) CGT – Confederación General de Trabajo.

Entrevistado: Julio Roberto Gómez Esguerra – Presidente

- ❖ Las cajas han sido eficientes con el manejo del 4%. Con todas las responsabilidades que les han encargado y el desmonte de los parafiscales del SENA e ICBF, porque no pensar en ampliar en un punto el aporte, para que puedan ampliar los servicios a sectores menos favorecidos.
- ❖ Mantener la regionalización de las CCF, cuidando el régimen de competencia y siendo cauteloso para evitar tendencias monopólicas de las cajas grandes.
- ❖ Promover acuerdos para llegar a las zonas rurales, a través de subsidios del gobierno y no a costa de los recursos del sistema.
- ❖ Mejorar el valor de la cuota monetaria y disminución de costos para el acceso a los servicios de recreación y educación.

- ❖ Desarrollar un acuerdo tripartito en defensa de la plena vigencia del sistema de compensación familiar.

f) Contraloría Delegada para el Sector Social.

Entrevistados: Carlos Eduardo Umaña – Contralor Delegado para el sector social y Fernando Carrillo – Asesor.

- ❖ Concentrarse en lo que fueron creadas, y no continuar con la expansión.
- ❖ Limitarse pero no excluirse cuando el gobierno las llame, y hacer una valoración de riesgos cada vez que quieran ingresar a un nuevo programa, y así proteger el patrimonio de las cajas.
- ❖ Dar a conocer al país la base de datos del total de afiliados y beneficiarios vinculados al sistema.
- ❖ Las cajas deben diferenciar los diversos roles que desempeñan pudiendo identificar con precisión su rol de administradora de recursos parafiscales, su rol de operador de programas y políticas públicas, su rol de entidades empresarias y su rol de responsabilidad social empresarial.
- ❖ Optimizar el proceso de reconocimiento y revelación contable de los recursos que constituyen el patrimonio corporativo.
- ❖ Las CCF deben estar en condición de satisfacer las necesidades de información que requieren las diversas instancias del Estado que adelantan actividades de vigilancia, seguimiento y control.
- ❖ Generar instrumentos para aumentar el nivel de ejecución en algunos de los fondos manejados por las cajas, para ampliar la cobertura en asignación de los beneficios.
- ❖ Realizar reingeniería con relación a la gestión de las cajas.

g) COMFAMA - Caja de Compensación Familiar de Antioquia.

Entrevistado: Sofía Botero Uribe -Subdirección de Cooperación Nacional e internacional.

- ❖ Tener una política pública alrededor de la equidad para evitar que los gobiernos de turno dispongan de los recursos de los trabajadores para fines diferentes a la contribución realizada, con el propósito de avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida los trabajadores.

- ❖ Reconocimiento por parte de los empresarios y trabajadores de la necesidad de la formalización laboral, dado que los beneficios que reciben a través de las cajas son superiores a los aportes realizados, redundando en beneficios a la economía y la sociedad.
- ❖ Que las iniciativas que surjan de los actores sean dirigidas a fortalecer el subsidio familiar como un patrimonio de los trabajadores y sus familias, en aras de multiplicarse en la población beneficiaria mediante la ampliación de redes de servicios a los ya existentes, pues las necesidades de las familias se van incrementando y complejizando con las nuevas dinámicas sociales.

h) CTC - Confederación de Trabajadores de Colombia.

Entrevistado: Luis Miguel Morantes –Presidente.

- ❖ Que el subsidio familiar crezca en su cuota monetaria, porque el salario aumenta, no retrocede. En lo que se refiere a temas monetarios, cualquier estacionalidad es retroceder, es urgente que la cuota se dinamice y para eso no se le pueden cargar más obligaciones a las cajas.
- ❖ Respetarle a las cajas los recursos para que continúen creciendo en el salario a los trabajadores y no que se invierta en otras cosas que no son necesarias.
- ❖ Continuar la administración de manera bipartita, el sindicalismo es un actor importante y protagonista desde el principio, y con la Ley 782 debilitaron la participación del sindicato⁵⁷, quienes tienen la esencia social para solucionar lo que los trabajadores están necesitando.
- ❖ Estas iniciativas, como el libro blanco, que se realizan con las mejores intenciones, deben tener el adecuado liderazgo, para que otros actores no tomen decisiones que debiliten el SSF y terminen perjudicando a los trabajadores.

57 Antes de la Ley 782 de 2002, los (5) representantes de los trabajadores debían tener la condición de sindicalizados. A partir de esta ley se estipuló en el artículo 52 lo siguiente: “Consejos Directivos. Los representantes de los trabajadores beneficiarios serán escogidos por el Ministerio del Trabajo de listas que presentarán las centrales obreras con Personería Jurídica reconocida y de los listados enviados por las Cajas de Compensación de todos los trabajadores beneficiarios no sindicalizados”.

i) CUT – Central Unitaria de Trabajadores de Colombia.

Entrevistado: Rafael Molano - Segundo vicepresidente y representante ante las cajas de compensación.

- ❖ Que se mantenga el aporte de los empresarios, no permitir que desaparezca el porcentaje o el aporte que deben pagar los empresarios.
- ❖ Contar con una política definida, una excelente administración, demostrar con hechos que las cajas son un baluarte importante para la población trabajadora.
- ❖ Realizar foros para mirar el pasado, presente y futuro, con la participación de gobierno, de la iglesia, de los empresarios, de los trabajadores de menos y de más ingresos, de la sociedad civil.
- ❖ Que los concejeros y directores vean al subsidio familiar como un servicio social y no solo como un negocio por lo que es necesario hacer análisis de buenas prácticas entre cajas.
- ❖ Posicionar al subsidio familiar como algo que es de los trabajadores y para los trabajadores, no es del Estado.

j) DNP – Dirección Nacional de Planeación.

Entrevistado: Gabriel Armando Piraquive - Director de Estudios Económicos.

- ❖ Evaluar y comunicar el impacto real que tienen las CCF en la población a partir de los usos de los servicios.
- ❖ Que el subsidio familiar sea tenido en cuenta en los indicadores de medición de la pobreza.
- ❖ Focalización y mejor acceso a la población rural.
- ❖ Definir la estrategia y estandarizar los portafolios, que esperan con cada uno de los temas y esto permitirá medir el impacto.

k) Ex Viceministro de Trabajo.

Entrevistado: Germán Bula Escobar – Viceministro de Trabajo 1986 - Actual Magistrado del Consejo de Estado.

- ❖ Hay que tener en cuenta todos los desafíos operacionales (corto plazo), pero lo principal se da en el papel que el nivel normativo y

el nivel estratégico ejercen como precontrol del nivel operacional. Es en lo normativo en donde se debe establecer un concepto o filosofía del sistema explícita y reciclada en un gran escenario de concertación nacional tripartita.

- ❖ No hay estrategia conjunta del sistema, no hay una visión.
- ❖ El control desdibuja la descentralización por colaboración que realizan las CCF; con tantos controles se puede llevar al extremo de estatizar el sistema.
- ❖ La principal característica del sistema es su carácter tripartito, en el cual participan gobierno, trabajadores y empleadores, sin embargo con la continua intervención estatal, esa filosofía hoy se pierde.
- ❖ Se debe hacer una estrategia esbelta, no mezclar los recursos generales de la hacienda pública con recursos de carácter parafiscal.
- ❖ Si no hay un diseño adecuado, puede no arrojar lo mejor de sí para la sociedad colombiana.
- ❖ Reconceptualizar que es lo que se quiere del SSF y tomar decisiones sistemáticas y no una agregación de decisiones que cada cierto tiempo le van cambiando la fisionomía al sistema pero sin tener una coherente visión de hacia dónde va el sistema.

I) FEDECAJAS – Federación Nacional de Cajas de Compensación Familiar de Colombia.

Entrevistado: Nurys del Carmen Hernández - Presidenta Ejecutiva.

- ❖ Sobrellevar los cambios normativos para que las cajas puedan seguir cumpliendo con su objeto social.
- ❖ Crear conciencia empresarial para que los pequeños y medianos empleadores logren entender la importancia de esta contribución, que trae más utilidad social y económica, que perjuicios.
- ❖ Promover la igualdad a través de los regímenes especiales exentos del sistema de compensación familiar.
- ❖ Propender para que los servicios altamente subsidiados lleguen a la población base y allí crear reconocimiento para las CCF.
- ❖ Generar un gran consenso sobre aspectos tan importantes como la territorialidad y la regionalización.

m) FEDESARROLLO – Centro de Investigación Económica y Social.

Entrevistado: Leonardo Villar - Director Ejecutivo

- ❖ Aclarar cuál es su hacer, dónde se deben ubicar las cajas entre una actividad netamente pública o una organización privada con una función redistributiva muy marginal.
- ❖ Acercamientos entre posiciones extremas, como por ejemplo la definición de las fuentes de financiamiento.
- ❖ Pensar en cómo se pueden aprovechar los recursos acumulados, la infraestructura desarrollada y la gestión administrativa de las cajas en la racionalización de los subsidios. Para ello, es necesario una revisión integral de cómo se financia cada actividad que realizan las cajas, con el fin de analizar si existen algunas autosostenibles.
- ❖ Presentar los resultados de como se están aplicando los subsidios a la población afiliada.

n) Ministerio de Hacienda.

Entrevistas: Jaime Eduardo Cardona - Director General de Regulación Económica de la Seguridad Social; Rubén Montenegro - Coordinador del grupo de la protección social, área de presupuesto; y Oscar Guzmán - Asesor del Viceministerio Técnico.

- ❖ Volver el sistema equitativo para llegar no solo a la población formal sino a la informal que no cumple con los requisitos para acceder al sistema.
- ❖ Evaluar la fuente de recursos y la capacidad operativa de algunas cajas en los departamentos con necesidades más altas.
- ❖ Analizar intersecciones entre sistemas y subsistemas, en relación con la parafiscalidad y mercado laboral.
- ❖ Evaluar la ejecución de los recursos y qué impacto tienen en la población beneficiaria.
- ❖ Promover la ejecución de los recursos de los fondos para mejorar el acceso de la población a estos servicios.
- ❖ Analizar el contexto de la fuente de financiación, desde el punto de vista de promoción del empleo formal, que se devolvería al sistema al aumentar la población aportante.

o) Superintendencia del Subsidio Familiar.

Entrevistado: Diana Vélez – Superintendente delegada para la gestión

- ❖ Estudiar la reformulación del SSF, teniendo en cuenta las siguientes alternativas: reencausar el sistema al objeto de la creación del subsidio familiar o especializar el sistema de conformidad con los servicios y su impacto social.
- ❖ Estudiar a fondo el papel que en la actualidad cumplen las CCF dentro de la política de seguridad social del gobierno nacional, en lo que tiene que ver con los programas y los servicios hacia la población no afiliada a las cajas.
- ❖ Estudiar a fondo la utilización y distribución de los recursos parafiscales que han perdido efectividad debido a los nuevos compromisos asumidos con las políticas del gobierno nacional.
- ❖ Analizar la posibilidad de regionalizar el esquema de las CCF, con el fin de elevar la calidad, cobertura y nuevas alternativas de prestación de los servicios a las regiones, permitiendo mejorar la calidad de vida de los trabajadores afiliados. Podría ser un mecanismo similar al establecido en su momento para el funcionamiento de los desaparecidos Consejos Regionales de Participación (CORPES), que agrupaban departamentos con similitudes, intereses y desarrollos comunes.
- ❖ Mejorar el nivel de accesibilidad a los servicios sociales que prestan las cajas a la población de menores ingresos a través de menores tarifas y direccionando la distribución de los recursos en mayor proporción hacia los trabajadores de menores ingresos.
- ❖ Que las funciones de política social, trasladadas a las CCF por parte del Gobierno Nacional, en las cuales se atiende a poblaciones no afiliadas al sistema, sean financiadas con recursos públicos, con el fin de que el 4% sea única y exclusivamente para los trabajadores afiliados al Sistema de Subsidio Familiar.
- ❖ Aclarar cuál debe ser el actual papel de las CCF, teniendo en cuenta: 1) el origen de sus recursos financieros (aportes parafiscales); 2) sus misiones iniciales definidas por la ley (Ley 21/82 y Ley 789/02); 3) las misiones y financiamientos que el Estado les obligó a cumplir a lo largo del tiempo, como por ejemplo las relacionadas con FOSYGA, FONIÑEZ y FONEDE; 4) el impacto sobre el sistema, las CCF y sus recursos, de generalizar el beneficio de los subsidios familiares a familias que no son afiliadas.

- ❖ Analizar los impactos sobre el sistema, por las diferentes exenciones a pago de aportes, dentro de las políticas de generación de empleo.
- ❖ Actualización y modernización del sistema, acorde a las nuevas realidades del país, que obviamente se plasmarían a través de una reforma legal.

p) Procuraduría Delegada para los Asuntos del Trabajo y Seguridad Social.

Entrevistado: Diana Ojeda - Procuradora delegada

- ❖ Proteger al sistema de las constantes decisiones de los gobiernos de turno que redistribuyen el aporte parafiscal y les dan mayores funciones a las cajas sin brindar elementos para desarrollarlas.
- ❖ Pensar en un pacto normativo o de no agresión, entre los diferentes actores hacia la protección del sistema.
- ❖ Posicionar la labor que realizan las cajas como fundamental en la política social.
- ❖ Respeto a la autonomía y los servicios que prestan, y fortalecer el control desde el punto de vista de las superintendencias.
- ❖ Revisar todo el marco legal, para que la norma que sea una ley estatutaria del subsidio familiar en Colombia, recoja todo lo bueno que han hecho durante 60 años.
- ❖ Blindar el sistema y sus fuentes de recursos. Realizar un análisis sobre la pertinencia del ingreso de estos recursos vía impuestos y evitar el riesgo de que no lleguen al sistema y se siga cumpliendo con la función.

3.3 Método de talleres de prospectiva

Los talleres se convierten en un instrumento ideal, pues fomentan los procesos de construcción colectiva de conocimiento, la discusión profunda de ideas y especialmente crean consensos entre los diferentes participantes. Se ha demostrado en innumerables oportunidades que el compromiso que se acuerda en la adopción de una política o en la implementación de un plan de acción, se mejora significativamente si los responsables de llevarla a cabo participaron en su construcción (Lizarazo, 2014).

Los talleres se diseñaron teniendo en cuenta dos elementos fundamentales para la ejecución de los ejercicios de prospectiva:

- 1) La participación de actores del SSF y, por tanto, conocedores del tema, “expertos”.
- 2) Utilización de las técnicas como el Método MICMAC y el Método MACTOR, diseñadas por Michel Godet e incluidas en su obra La caja de herramientas de la prospectiva estratégica (2000).

3.3.1 Desarrollo y resultados de los talleres de expertos

3.3.1.1 Resultados de los Talleres

A partir de un análisis previo y concertado entre el Ministerio del Trabajo y la OIT, se definió llevar a efecto dos talleres nacionales con sede en Bogotá y tres talleres regionales con sede en Medellín, Cali y Barranquilla. Igualmente, se programó un tercer taller de validación, en Bogotá con los actores que participaron en el proceso.

Se contó con la participación de 95 representantes de 41 instituciones, los cuales se listan a continuación.

Tabla 17.
Instituciones participantes en los talleres nacionales y regionales

No	Actores	No	Actores
21	CCF	2	Gremios Empresariales
5	Representantes de trabajadores	2	Representantes de pensionados
4	Ministerios	1	Centro de pensamiento
2	Organismos de vigilancia y control	1	Departamento Nacional de Planeación
2	Gremios de CCF	1	ICBF

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presentan las conclusiones de los talleres nacionales y regionales.

3.3.1.1.1 Taller de Variables Estratégicas

a) Objetivos

- ❖ Establecer las principales variables en la construcción de acuerdos para el fortalecimiento del Sistema de Subsidio Familiar.

- ❖ Establecer la relación entre las variables encontradas, validando su interacción y efecto de influencia o dependencia entre sí y como parte integral del SSF

b) Metodología Método MICMAC

El análisis estructural es una herramienta de organización de una reflexión colectiva. Ofrece la posibilidad de describir un sistema con ayuda de una matriz que relaciona todos sus elementos constitutivos.

Partiendo de esta descripción, este método tiene por objetivo hacer aparecer las principales variables influyentes y dependientes y, por ello, las variables esenciales de la evolución del sistema. La principal utilidad del análisis estructural es estimular la reflexión en el seno del grupo y de hacer reflexionar sobre los aspectos contra-intuitivos del comportamiento de un sistema.

Los resultados nunca deben ser tomados al pie de la letra, sino que su finalidad es solamente la de hacer reflexionar. Está claro que no hay una lectura única y "oficial" de resultados del MICMAC y conviene que el grupo de reflexión o el equipo directivo forjen su propia interpretación.

Los límites son los relativos al carácter subjetivo de la lista de variables elaboradas durante la primera fase, tanto como las relaciones entre variables (por ello es de gran interés la relación con los actores del sistema).

Esta subjetividad viene del hecho, bien conocido, de que un análisis estructural no es la realidad, pero es un medio para verla. La ambición de esta herramienta es precisamente la de permitir la estructuración de la reflexión colectiva reduciendo sus inevitables rodeos. De hecho, tanto los resultados como los datos de entrada (lista de variables y matriz) nos dicen cómo percibe la realidad el grupo de trabajo, en consecuencia, como se ve el propio grupo sobre sí mismo y sobre el sistema estudiado. Entonces, el análisis estructural es un proceso largo que a veces se convierte en un fin en sí mismo y no debe de ser emprendido si el sujeto de análisis no se presta a ello.

Esta metodología permite identificar:

- ❖ *Variables motrices: las que se ubican en este cuadrante son variables claves, con una alta calificación de influencia y una baja dependencia, que las convierte en motoras del sistema.*

Registro fotográfico sobre los talleres realizados a nivel nacional y regional (2014)



15 de mayo

BOGOTÁ



29 de mayo



29 de mayo



10 de septiembre

BARRANQUILLA



25 de junio



25 de junio



25 de junio

CALI



27 de junio



27 de junio



27 de junio

MEDELLÍN



10 de junio



10 de junio



10 de junio

Fuente: Elaboración propia.

- ❖ *Variables articuladoras:* son las variables con alta influencia y alta dependencia, reflejando variables que ejercen un mecanismo articulador, guía del SSF en los diferentes momentos de su desarrollo.
- ❖ *Variables secundarias:* son las que se ubican con una baja influencia y una baja dependencia, ubicándolas como poco influyentes o no condicionantes para el SSF.
- ❖ *Variables de resultado:* tienen una baja influencia y una alta dependencia, lo que refleja una posición pasiva, pero que tienen impacto para el SSF.

c) Resultados del análisis variables estratégicas

En los diferentes talleres los participantes seleccionaron libremente, de un listado de 30 variables previamente identificado, las variables a analizar. El número de variables escogidas dependió del número de los asistentes. En Bogotá, se analizaron 20 variables; en Medellín 15 variables; y en Barranquilla y Cali 10 variables. En la tabla 18 se presentan los resultados de cada uno de los talleres.

d) Conclusiones Generales

- ❖ Las variables *empleo* y *desempleo* se ubicaron como las más influyentes en la mayoría de los talleres y lograron ubicar posiciones importantes dentro de la influencia para la construcción de las políticas del SSF. Es clara la influencia del comportamiento de las cifras de crecimiento y/o disminución del empleo dentro de todos los sectores de la economía como eje fundamental para el volumen de ingresos y, por ende, los recursos financieros necesarios para crear, modernizar y actualizar los servicios y productos actualmente ofrecidos.
- ❖ Los participantes de los talleres consideran importante determinar y establecer políticas que desestimen el aumento del empleo informal, entendido como un grave problema, en continuo crecimiento, para la sostenibilidad y desarrollo de las CCF, así como la afectación de los indicadores de crecimiento económico del país.
- ❖ La legislación laboral y el marco legal vigente se perciben como importantes e influyentes variables para la construcción de las políticas del SSF. Se resalta que su estabilidad afecta de forma notable el comportamiento de los planes de acción de los actores involucrados en el SSF. Igualmente, el marco tributario y su estabilidad inciden en

Tabla 18.

Resultados del análisis relación influencia – dependencia de variables estratégicas

	Motrices	Articuladoras	Secundarias	Resultado
Bogotá, mayo 29 de 2014	- Legislación laboral - Marco tributario - Sindicalización	- Cobertura del sistema - Acceso a servicios - Capacidad de gestión - Competencia en sector - Marco legal - Trabajadores afiliados - Excedentes recursos - Infraestructura - Proyectos de Inversión - Trabajo formal e informal	- PILA - Tratados internacionales	- Autonomía para la gestión - Eficacia perfil de empleados - Construcción Vivienda de Interés Social (VIS) - Competencia empleados - Desempleo
Medellín, junio 10 de 2014	- Desempleo	- Proyectos de inversión - Portafolio de servicios - Acceso por parte de los afiliados a productos y servicios - Trabajo formal vs informal - Construcción VIS - Potestad de la regulación - Fuentes de recursos aportes y otras fuentes de financiamiento - Programas - Marco Legal	- PILA - Legislación laboral	- Cobertura del sistema - Excedentes recursos financieros - Autonomía para gestión

Tabla 18. (Continuación)
Resultados del análisis relación influencia – dependencia de
variables estratégicas

	Motrices	Articuladoras	Secundarias	Resultado
Barranquilla, junio 25 de 2014	- Marco legal - Mecanismos de participación de los actores del sistema - Desempleo - Recursos de parafiscalidad - Prestaciones laborales	- Acceso por parte de los afiliados a los productos	- PILA	- Cobertura del sistema - Portafolio de servicios - Construcción VIS
Cali, junio 27 de 2014	- Marco legal	- Fuentes de recursos, aportes y otras fuentes de financiamiento - Cobertura del sistema - Capacidad de Gestión - Portafolio de servicios - Programas sociales de políticas públicas - Acceso por parte de los afiliados a los productos y/o servicios ofrecidos	- PILA - Mecanismos de participación	- Cobertura del sistema - Portafolio de servicios - Construcción VIS

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados consignados en las Memorias de talleres para la construcción del IBSSF (Lizarazo, 2014).

el comportamiento del SSF y afecta la estabilidad y el crecimiento de los entes productivos. Las variables anteriores se percibieron en su mayoría como articuladores, lo que resalta su importancia e influencia para los planes de acción de cada uno de los actores del SSF.

- ❖ El portafolio actual de productos y servicios se percibió en los talleres como un eje fundamental para la sostenibilidad del sistema y la conservación de las CCF como organismos autosostenibles. Sin embargo, se percibe una baja autonomía para crear, modificar o actualizarlos. Existe una sensación de incertidumbre que genera desconfianza para el establecimiento de políticas a futuro.
- ❖ La construcción de vivienda de interés social (VIS) se perfila y entiende como una variable articuladora dentro del SSF, que crea empleo formal y una importante oportunidad de sostenibilidad para el sistema. Se debe establecer su real impacto dentro del SSF y comunicarlo debidamente a todos los actores del SSF, con el fin de establecer políticas claras al respecto.
- ❖ La cobertura de los servicios y productos es considerada una variable articuladora; aunque plantean la inquietud de si llega en forma adecuada y a tiempo a los usuarios o si existen problemas de orden logístico, operativo o administrativo que restrinjan el uso por parte de los afiliados, lo cual reduciría su utilidad y afectaría en forma notoria los ingresos de las CCF.
- ❖ Es importante destacar la poca importancia de la PILA dentro del sistema; los participantes de los talleres la consideraron como una variable poco influyente. Se concluye que existe un vacío en la información sobre la misma y su importancia como mecanismo en el recaudo y control de los aportes

En los talleres sobre las variables se concluyó que existen importantes temas para tratar sobre los ajustes necesarios en cuanto al marco legal del SSF, ya que se perciben vacíos jurídicos y operativos que afectan de forma notoria su desempeño en general. De igual forma, el establecimiento de políticas sociales del gobierno, como el apoyo a la construcción de Vivienda de Interés Social (VIS) y los apoyos a los grupos de población menos favorecidos, deben contemplar la participación de los actores del SSF, ya que son influyentes e importantes no solo para cada uno al interior, sino que afectan los beneficios recibidos por la población afiliada actualmente.

3.3.1.1.2 Taller de Actores

a) Objetivo

- ❖ Establecer los principales actores en la construcción de acuerdos para el fortalecimiento del Sistema de Subsidio Familiar.
- ❖ Establecer la relación entre los actores encontrados, validando su interacción y efecto de la influencia o dependencia entre sí y como parte integral del Sistema de Subsidio Familiar.

b) Metodología - Método MACTOR

El método MACTOR (Matriz de Alianzas y Conflictos: Tácticas, Objetivos y Recomendaciones) se enfoca fundamentalmente en la determinación de las motivaciones, conflictos y posibles alianzas estratégicas.

Este es otro método de prospectiva que complementa el trabajo de identificación de variables claves para el futuro, pues no es suficiente conocer hacia dónde dirigir la atención (variables claves), sino también ¿quiénes serán los responsables?, es decir, definir los actores que jugarán el papel principal.

El método MACTOR propone un método de análisis del juego de los actores y algunas herramientas sencillas que permiten tener en cuenta la riqueza y la complejidad de la información que se debe tratar. Tras el análisis estructural que permite conocer las variables claves que condicionan el futuro de un sistema determinado, se tratará de identificar aquellos actores que ejercen una influencia y controlan de una u otra manera las citadas variables.

Esta metodología permite identificar:

- ❖ *Actores dominantes: los que se ubican en este cuadrante son actores, con una alta calificación de influencia y una baja dependencia, que los convierte en principales generadores de acciones en el sistema.*
- ❖ *Actores articuladores: son los actores con alta influencia y alta dependencia, reflejando actores que ejercen un mecanismo articulador, guía del SSF en los diferentes momentos de su desarrollo.*
- ❖ *Actores autónomos: son los que se ubican con una baja influencia y una baja dependencia, ubicándolos como poco influyentes o no condicionantes para el SSF.*
- ❖ *Actores dominados: tienen una baja influencia y una alta dependencia, lo que refleja una posición pasiva, pero que tienen impacto para el SSF.*

c) Resultados del análisis actores del sistema

Al igual que con el taller de variables, los participantes seleccionaron de un listado de 52 actores previamente identificado, los actores a analizar. El número de actores escogidos dependió del número de los asistentes. En Bogotá, se analizaron 25 actores; en Medellín 15 actores; en Barranquilla y Cali 10 actores. En la tabla 19 se presentan los resultados de cada uno de los talleres.

d) Conclusiones Generales

- ❖ El actor Congreso de la República fue calificado como *dominante* en 3 de los 4 talleres, y como *articulador*. Esto significa que hay acuerdo al 100% sobre la alta influencia de este actor en las decisiones sobre el SSF, y en su relativa baja dependencia en el Sistema. Esto demanda la necesidad absoluta de involucrarlo desde el principio en las discusiones orientadas a generar las bases para la definición de la Política Pública del SSF.
- ❖ De igual manera, los empresarios son vistos como actor articulador dentro del SSF. Sin embargo, es cuestionable la autonomía de los mismos en cuanto al establecimiento de las políticas del SSF. Es importante generar mecanismos claros de participación para ellos dentro del SSF.
- ❖ En el segundo taller no se encontraron actores autónomos, lo cual refleja una percepción de muy baja autonomía para el establecimiento de políticas en el SSF. De igual forma ocurre con las CCF, afectando el establecimiento de planes de acción que ayuden a fomentar su sostenibilidad y crecimiento en el SSF.
- ❖ En el mismo taller la Superintendencia del Subsidio Familiar fue vista como un actor dominado, circunstancia que sorprende considerablemente por su naturaleza, ya que sus opiniones y juicios se deben caracterizar por su autonomía e imparcialidad. Es importante revisar en profundidad por qué ocurre ésta percepción y si existe en realidad una alta dependencia del organismo en el SSF.
- ❖ Se resalta en el tercer taller que no hay actores articuladores, lo cual refleja un importante vacío entre el grupo de expertos invitados en la percepción de actores que impulsen y guíen el SSF.
- ❖ En el cuarto taller se determinó como actor articulador a las CCF, importante observación que nos indica que la percepción y/o la

autonomía de los actores principales del SSF varía según la región, pues cambia de manera radical la percepción de los participantes en los talleres sobre los actores y su influencia. Se resalta que los actores políticos se consideran por unanimidad como motrices para el SSF dentro del análisis realizado.

- ❖ Los actores de la rama política son los que más ejercen influencia dentro del SSF y se observa que no existen sistemas o medios de comunicación claros que faciliten la participación activa de algunos actores del SSF, como las CCF, dentro del establecimiento de normas y regulaciones que afectan en forma directa la operatividad de los mismos.

3.3.1.1.3 Taller de escenarios

a) Objetivo

- ❖ Definir los escenarios futuros del Sistema de Subsidio Familiar, a través del análisis de la articulación entre variables y actores identificados previamente.

b) Metodología

Definición de preguntas clave y definición de escenarios. Se deben establecer las principales preguntas clave que afectan el SSF, de acuerdo con las variables y los actores identificados en los talleres anteriores, con el fin de determinar el grado de influencia que tiene el actor sobre la variable, y a partir de ahí construir un escenario considerando las variaciones de la influencia del actor.

Posteriormente, se debe calificar la probabilidad de ocurrencia de cada escenario en una escala de 1 a 10, donde 1 es un escenario muy poco probable y 10 es un escenario altamente probable.

c) Resultados y conclusiones

Entre los escenarios diseñados, se resaltan los siguientes por haber sido calificados con una alta probabilidad de ocurrencia e impacto, y por lo anterior requieren mayor atención.

- ❖ Que el Congreso eleve a nivel constitucional el Sistema de Subsidio Familiar, de manera que se garantice la autonomía de la gestión de las CCF. Impacto: 9; Probabilidad: 4.

Tabla 19.
Resultados del análisis de la relación influencia – dependencia de
los actores del sistema

	Dominante	Articulador	Autónomo	Dominado
Bogotá, mayo 29 de 2014	- Presidencia de la República	- Empresarios - Empresas afiliadas	- Contraloría - Consejos directivos de las cajas - Universidades - DPS - Trabajadores de las CCF - ONG's - OISS	- CCF - Gremios CCF - Minhacienda - Mintrabajo - Entidades territoriales - Minsalud - Supersalud - UGPP - Superintendencia del Subsidio Familiar - Institutos, colegios y universidades CCF - ANSPE
Medellín, junio 10 de 2014	- Presidencia de la República - Congreso de la República		- Contraloría - Minhacienda - Mintrabajo - Minsalud - Empresas afiliadas - Entidades Territoriales - UGPP - ANSPE - DNP - Superintendencia de Salud - Consejos directivos de las cajas	- CCF - Superintendencia del Subsidio Familiar

Tabla 19. (Continuación)
Resultados del análisis de la relación influencia – dependencia de
los actores del sistema

	Dominante	Articulador	Autónomo	Dominado
Barranquilla, junio 25 de 2014	- Presidencia de la República - Congreso de la República		- Contraloría - OIT - Empresas afiliadas - Minsalud - Superintendencia del Subsidio Familiar - DNP - Gremios CCF	- CCF
Cali, junio 27 de 2014	- Congreso de la República - Ministerio del Trabajo	- CCF	- Contraloría - DNP - Gremios CCF - DPS - Trabajadores afiliados al sistema - Empresas Afiliadas	- Superintendencia del Subsidio Familiar

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados consignados en las Memorias de talleres para la construcción del LBSSF (Lizarazo, 2014).

- ❖ Que la UGPP no se vuelva otro controlador, sancionador e intérprete de la parafiscalidad, que trabaje de manera desarticulada.
Impacto: 7; Probabilidad: 2.
- ❖ Que la CGR realice el control de los excedentes de liquidez, atendiendo de manera adecuada las normas del Sistema de Subsidio Familiar.
Impacto: 8; Probabilidad: 2.
- ❖ Que las funciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar, establecidas en el marco legal, no tengan bastante injerencia en la autonomía administrativa de las CCF.
Impacto: 8; Probabilidad: 5.
- ❖ Que el Ministerio de Hacienda promueva la financiación del subsidio familiar a través de mecanismos similares al CREE.
Impacto: 9; Probabilidad: 8.
- ❖ Que el Ministerio del Trabajo vigile, controle y haga seguimiento a las políticas de formalización del empleo.
Impacto: No medido; Probabilidad: 7.
- ❖ Que las federaciones y asociaciones de CCF garanticen que el portafolio de servicios sea pertinente para cada región y sea progresivo.
Impacto: No medido; Probabilidad: 7.
- ❖ Que la Superintendencia del Subsidio Familiar permita a las CCF emplear diferentes fuentes de financiación e ingresos para que se garantice el acceso por parte de TODOS los afiliados a los productos y servicios.
Impacto: No medido; Probabilidad: 7.
- ❖ Que los Consejos Directivos de las CCF eviten emplear los excedentes de los recursos financieros de tal forma que pongan en riesgo la existencia de las CCF.
Impacto: No medido; Probabilidad: 10.
- ❖ Que la Superintendencia del Subsidio Familiar amplíe los mecanismos de participación de las CCF en la toma de sus decisiones.
Impacto: 9; Probabilidad: 8.
- ❖ Que los trabajadores de las CCF sean contratados teniendo en cuenta que sus perfiles correspondan a las necesidades de las CCF.
Impacto: 10; Probabilidad: 8.

- ❖ Que la UGPP tome las decisiones teniendo en cuenta la capacidad de gestión actual de las CCF y establezca plazos posibles para el cumplimiento de sus medidas.
Impacto: 8; Probabilidad: 5.
- ❖ Que el Congreso aumente su influencia regulando el marco legal y apruebe leyes que reduzcan o eliminen la obligatoriedad del 4%, con el fin de que el Estado asuma la responsabilidad.
Impacto: 10; Probabilidad: 5.
- ❖ Que la Superintendencia del Subsidio Familiar amplíe los mecanismos de participación de las CCF en la toma de sus decisiones.
Impacto: 9; Probabilidad: 8.
- ❖ Que la Presidencia de la República faculte a las CCF a desarrollar programas sociales para la población informal con autonomía administrativa y de servicios, a través de una modificación directriz de la Superintendencia y el Ministerio del Trabajo.
Impacto: 8; Probabilidad 5.
- ❖ Que el DNP articule con las CCF los proyectos de políticas públicas para ampliar y mejorar la cobertura, incluyendo población no afiliada.
Impacto: 10; Probabilidad: 9.
- ❖ Que el Ministerio del Trabajo sea garante y propicie la consecución de nuevas fuentes de recursos de las CCF.
Impacto: 9; Probabilidad: 5.

En la creación de los posibles escenarios planteados en el taller, actividad que integra los hallazgos del trabajo de variables y el de actores, el sector estatal nuevamente se presenta como el principal eje del SSF. Los temas de los escenarios involucran la normatividad vigente y futura, la autonomía de las CCF, el empleo y desempleo, la participación y acciones que tome el gobierno respecto de las personas afectadas por el conflicto y posconflicto, la población desplazada y reinsertada.

3.3.1.1.4 Taller de estrategias

a) Objetivo

- ❖ Definición de la ruta estratégica que debe mantener el sistema para alcanzar el escenario, apuesta que se ha definido a través de las fases anteriores de la metodología.

b) Metodología

Con base en los escenarios definidos en el taller anterior, se deben establecer las estrategias para cada uno de ellos. En términos sencillos, la estrategia es el *qué voy a hacer* para que el escenario se haga realidad. De igual forma se deben tener en cuenta las conclusiones obtenidas en los talleres anteriores.

Cada grupo debe proponer las estrategias que, en su criterio, permitirán que el escenario deseado se haga realidad, o que evitarán que pueda ocurrir, en caso de ser un escenario no deseado.

La estrategia es un modelo coherente, unificador e integrador de decisiones, que determina y revela el propósito de la organización en términos de objetivos a largo plazo, programas de acción y prioridades en la asignación de recursos, tratando de lograr una ventaja sostenible a largo plazo y respondiendo adecuadamente a las oportunidades y amenazas surgidas en el medio externo de la empresa, y teniendo en cuenta las fortalezas y debilidades de la organización.

Por otro lado, y en vista de que hoy en día la estrategia se ha convertido en una herramienta obligatoria de la actividad gerencial, existen aspectos diferenciadores que en conjunto integran una definición completa de su contenido. La estrategia, según algunas de sus diversas significaciones, se enfoca en establecer un planteamiento rector, ya que para las organizaciones en principio es vista como una guía, un modo de acción futura que rendirá posteriores beneficios si se adelanta correctamente. Así mismo, se enfoca también hacia una percepción más modelada, ya que puede considerarse un patrón que permite una determinada coherencia a través del tiempo. Para este caso, se plantea una estrategia deseada y una aplicada. La estrategia deseada corresponde a la concepción original sobre lo que se quiere hacer en la empresa y la aplicada es lo que realmente se hizo comparándolo con lo deseado. Aquí, la experiencia es la parte impulsora del establecimiento de nuevas metas organizacionales y la intuición o el sentido práctico se reafirma gracias a los resultados obtenidos.

c) Resultados y conclusiones

Las estrategias planteadas en los talleres, como el camino para hacer realidad los escenarios diseñados, se pueden agrupar en:

De carácter normativo:

- ❖ Acuerdo político entre la Presidencia y el Congreso, en el momento de expedir el Plan Nacional de Desarrollo para otorgar seguridad jurídica al Sistema de Subsidio Familiar.
- ❖ Que el sistema elabore una propuesta para el Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta las expectativas de mediano y largo plazo, en el marco social, que fortalezca su autonomía y garantice nuevas fuentes de recursos.
- ❖ Que se realice un acuerdo social sobre el sistema de Seguridad Social, en el marco del posconflicto, que reúna a todos los actores, de tal forma que se garantice con calidad la preservación de los recursos, así como su administración y vigilancia.
- ❖ Que se haga seguimiento de la propuesta, con una gestión constante.
- ❖ Que el articulado del PND sea el resultado de un trabajo intergremial, que refleje el sentir de la totalidad de las CCF del país.
- ❖ Involucrar a la Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, como gestor de los comités antes señalados.
- ❖ Redactar y estructurar una propuesta legal para ser operadores sociales de políticas públicas del conflicto, con la respectiva fuente de recursos, diferentes al 4%.
- ❖ Que el Estado sea más eficiente en todos los aspectos, por ejemplo: en la comunicación e información de las condiciones y requisitos para conocer y acceder a los beneficios.
- ❖ Cuantificar el impacto y beneficios de estas medidas, de manera que el Congreso las apruebe.
- ❖ Análisis de costo-beneficio de estas medidas.
- ❖ Se debe generar un cambio normativo para la autonomía de la gestión.
- ❖ Que el Ministerio del Trabajo promueva espacios de diálogo para la construcción conjunta de directrices.
- ❖ Que el Ministerio del Trabajo, conjuntamente con las asociaciones de las CCF, le hagan conocer a la Presidencia la problemática actual para promover el entendimiento del sistema por parte de la CGR.
- ❖ Creación de más inspectores de trabajo.

- ❖ A través de alianzas estratégicas, determinadas con reglas claras, entre el gobierno nacional, entes territoriales y CCF, abrir caminos para el diálogo con el objetivo de acordar la ejecución de políticas públicas. Se propone la posibilidad de definir los lineamientos de articulación institucional en el nivel del Gobierno Nacional para el desarrollo de la regulación del sistema de subsidio respetando la autonomía de empleadores y trabajadores para su direccionamiento, por medio de la elaboración de un documento CONPES⁵⁸ del Sistema de Subsidio Familiar. Es necesario que el Ministerio del Trabajo y el DNP, trabajen coordinadamente
- ❖ Establecer mesas de trabajo para llegar a los acuerdos deseados para el Sistema.
- ❖ Mediante decreto firmado por Presidencia, Departamento Administrativo de la Función Pública, y a partir de la propuesta del Ministerio del Trabajo, se debe buscar el fortalecimiento de sus funciones respecto del SSF.
- ❖ A través de una regulación legal, recomponer la distribución del 4% recuperando el porcentaje destinado al subsidio familiar y enfocando el 100% a los trabajadores y sus familias.
- ❖ Desde la línea de la política pública, fortalecer el mercado de trabajo de manera que todos tengan los mismos derechos, a partir del plan de desarrollo.
- ❖ A través de acuerdos sociales se deben establecer cuáles son los mínimos para todos los trabajadores.

Del anterior grupo, concluimos que es importante tener en cuenta la integración de todos los entes del Estado con los actores y componentes del SSF. De igual forma, se plantea la necesidad de atender en forma adecuada, y sin descuidar a los afiliados actuales, a todas las poblaciones vulnerables, pero sin comprometer los ingresos actuales, buscando el apoyo financiero del Estado en el cumplimiento del objetivo.

Se deben establecer mesas de trabajo y otros mecanismos que ayuden a integrar en forma debida el SSF, y disminuyan la percepción de "rueda

58 El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es considerado como el máximo organismo de coordinación de la política económica y social en Colombia. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación. El CONPES está presidido por el primer mandatario del país y la secretaria técnica la ejerce el jefe del Departamento Nacional de Planeación, que elabora los documentos para ser tratados en cada una de las sesiones.

suelta” de cada uno de los elementos del SSF. Es importante revisar de manera detallada cada rol desempeñado por los diferentes actores del SSF y, una vez depurada la información, socializarla adecuadamente para lograr claridad en cada una de las acciones del SSF.

Establecer mecanismos formales y oportunos de seguimiento sobre las políticas y compromisos que se deriven de posibles acuerdos normativos, ya que pueden afectar de forma notable las acciones del SSF.

De los organismos de control:

- ❖ Promover un incidente de colisión de competencias para que se delimite las funciones de cada ente de control.
- ❖ Mesas de trabajo entre los diferentes entes de control.
- ❖ Evitar la duplicidad de funciones.
- ❖ Promoción del diálogo entre los entes de control.
- ❖ Que las mesas de concertación de control fiscal operen realmente, teniendo en cuenta a las CCF y a la SSF, apoyándose en las instancias que ya existen, como es el caso del comité técnico contable.
- ❖ Lineamientos claros para ejercer el control.
- ❖ Que haya seguridad jurídica de control.
- ❖ Crear comités que articulen la gestión de las CCF y la SSF.
- ❖ Realización de foros interinstitucionales.
- ❖ Determinar el valor agregado de las medidas que toman los diferentes organismos de control y vigilancia, para garantizar la eficiencia del sistema.
- ❖ Establecer lineamientos normativos que definan un rol específico para promover el subsidio familiar.
- ❖ Reuniones entre los actores (consejo) para que aprueben los proyectos en conjunto y que se promueva que los diferentes beneficiarios conozcan el sistema.
- ❖ Fortalecer y reestructurar el Consejo Superior del Subsidio Familiar para que se convierta en el representante del subsidio frente al Congreso.

- ❖ Que ASOCAJAS participe en la toma de decisiones de la Superintendencia.
- ❖ Que la Superintendencia elabore un plan anual de actividades, en el cual se permita la participación de las CCF.
- ❖ Que se valoren los impactos de las medidas tomadas a la fecha.
- ❖ Que se generen políticas de alto impacto y a largo plazo.
- ❖ Que las políticas sean articuladas con los distintos actores.
- ❖ Que se eliminen las políticas ineficientes, teniendo en cuenta el análisis de impacto antes sugerido.
- ❖ Que la Superintendencia del Subsidio Familiar participe activamente en las auditorías de la Contraloría General de la República (CGR).
- ❖ Que la Superintendencia del Subsidio Familiar y CGR capaciten a los empleados de las CCF.
- ❖ Que las auditorías de la Superintendencia del Subsidio Familiar y la CGR sean homogéneas y sigan la misma línea.
- ❖ Que la Superintendencia del Subsidio Familiar capacite a los funcionarios de la UGPP en el Sistema de Subsidio Familiar y el funcionamiento de las CCF.
- ❖ Que la UGPP adapte sus políticas de seguimiento a la realidad de los subsistemas de la Seguridad Social.
- ❖ Que la UGPP se publicite frente a las CCF.
- ❖ Efectividad de las sanciones frente a los infractores de la política pública.
- ❖ Reconocimiento de las empresas que cumplan con la política pública, es decir, incentivos positivos.
- ❖ Que se realice un diagnóstico sobre el estado regional de los servicios.
- ❖ Que la Contraloría General de la República cuente con personal capacitado en el Sistema de Subsidio Familiar.
- ❖ Que la Contraloría General de la República capacite a sus funcionarios en el Sistema de Subsidio Familiar.
- ❖ Capacitación e inducción permanente y promoción de las mismas.

Del anterior grupo podemos concluir que es vital llevar a efecto una integración de los entes de control, revisar sus funciones principales, en un marco de claridad que evite duplicidad en las funciones de control y cargas de trabajo innecesarias para cada elemento del SSF.

Una percepción general de los expertos del Superintendencia del Subsidio Familiar invitados a los talleres es que los organismos de control trabajan de forma completamente independiente y aislada unos de los otros, lo que causa confusiones y una sensación de bajo apoyo por parte de los mismos. Se deben establecer mecanismos de trabajo que involucren de manera activa las actividades de los organismos de control y los entes vigilados, y que fomenten la integralidad del SSF y la coordinación y armonización de los diferentes estamentos.

De las Cajas de Compensación Familiar:

- ❖ Que las CCF junto a los sindicatos y trabajadores elaboren estudios y alternativas para ser presentadas al Ministerio del Trabajo.
- ❖ Que el Ministerio del Trabajo vincule a las CCF al elaborar políticas públicas.
- ❖ Construcción de un modelo de articulación.
- ❖ Que se le informe a los beneficiarios los beneficios de estas medidas.
- ❖ Que se construyan espacios de diálogo entre las empresas y las CCF, que generen mejora en los portafolios.
- ❖ Prestar un servicio de calidad excelente a través de la capacitación de las competencias del personal que presta el servicio directo al cliente y el mejoramiento de la infraestructura
- ❖ Definición de políticas internas dirigidas al mejoramiento de la prestación del servicio.
- ❖ Que se fomente el emprendimiento.
- ❖ Que las entidades se retroalimenten con el conocimiento de cada una.
- ❖ Que las CCF capaciten a sus empleados en la excelencia del servicio.
- ❖ Que se realice un proceso previo a la formación de los trabajadores de las CCF.
- ❖ Que se fortalezcan los valores corporativos y los del Sistema de Subsidio Familiar.

- ❖ Buscar acercamiento con la OIT, a través de ASOCAJAS Y FEDECAJAS, para que colabore en la promoción de una política de integración del Sistema de Subsidio Familiar, con miras a proteger el sistema.
- ❖ Que sea articulador de experiencias internacionales.
- ❖ Cobertura del sistema y las CCF.
- ❖ Que se celebren acuerdos entre las CCF para lograr los portafolios regionales.
- ❖ Que se flexibilicen las normas sobre financiación e ingresos.
- ❖ Que exista control sobre las disposiciones de los Consejos Directivos de las CCF.
- ❖ Vigilancia y control sobre las inversiones.
- ❖ Que existan unos requisitos mínimos de conocimiento del sistema para ser consejero (tanto para empresarios como trabajadores), pues no existe una regla o mecanismo de evaluación del consejo.
- ❖ Análisis y conocimiento de las necesidades de la población.
- ❖ Programas de promoción y vigilancia de los tratados.
- ❖ A través de capacitaciones mostrar al trabajador y al empresario la contribución al bienestar social del país.
- ❖ Campaña de medios para fortalecer o posicionar la imagen del subsidio familiar a nivel nacional con el objetivo de mostrar su importancia.
- ❖ Realizar encuestas y evaluaciones por parte de las CCF para que se indaguen las necesidades con relación al portafolio de servicios (recolección de información).
- ❖ Sistematización de la misma información para saber qué es lo que el usuario quiere. Con esto se busca entender que el sistema es dinámico y las necesidades no son las mismas.
- ❖ Establecer un banco de buenas prácticas en relación con los servicios del sistema familiar prestados por las CCF.

Del anterior grupo concluimos que las CCF deben ser tenidas más en cuenta como un elemento muy importante en el SSF y, por ende, participe obligatorio en la elaboración de políticas y normas que lo afecten. De igual forma, las CCF deben procurar socializar más sus servicios e integrar más dinámica y

adecuadamente a las empresas afiliadas. Deben establecerse mecanismos que mejoren la integración de las CCF con todo su entorno, reconociendo su activa participación en todo el sistema.

Existe una percepción de baja capacitación y conocimiento del SSF en algunos de los funcionarios de las CCF, desde los miembros directivos hasta los empleados operarios; es una falencia que debe corregirse y buscar integrarlos de forma activa con las políticas y planes de acción definidos en el SSF.

De las empresas afiliadas:

- ❖ Que se articulen las empresas con el DNP para ampliar la cobertura en zonas rurales.
- ❖ Que se fomenten empresas productivas y no comerciales.
- ❖ Que se otorguen exenciones e incentivos a la industria.
- ❖ Reglamentación que obligue a los empresarios a divulgar los beneficios del sistema.
- ❖ En el nivel regional, que las CCF lleven a cabo acercamientos (probable).
- ❖ Alianzas y convenios con la empresa privada, con ONG.

Del anterior grupo se concluye que las empresas afiliadas deben ser parte activa en la definición de políticas nacionales que afecten temas como el empleo, cobertura de servicios y establecimiento de productos y servicios nuevos. De igual forma, deben establecer una participación más activa en la definición de políticas del SSF mediante, por ejemplo, mesas de trabajo.

Los canales de comunicación actuales entre los empresarios y el SSF se consideran deficientes, lo que origina que tengan una percepción equívoca sobre los beneficios y la importante labor que desarrollan las CCF en favor de los trabajadores afiliados.

Es importante generar estabilidad en el tema de legislación laboral y el marco legal en general, ya que continuas modificaciones crean desconfianza en los empresarios, quienes retrasan o cancelan sus proyectos de inversión y afectan en forma directa la creación de empleos formales y, en consecuencia, la principal fuente de recursos para las CCF.

3.4 Visión de los actores: discusiones y consensos

Con el fin de recoger los conceptos más importantes que contribuyan a la construcción conjunta de una visión del subsidio familiar en Colombia, se analizaron las entrevistas y los resultados de los talleres desde la perspectiva de identificar los puntos de debate y de encuentro entre los diferentes actores.

3.4.1 Puntos relevantes de discusión a futuro

En este punto no nos referimos a la discusión a manera de disenso, como la falta de acuerdo entre las partes. Por el contrario, seguidamente se presentan los aspectos identificados que requieren de la generación de espacios de discusión a futuro entre los actores, con el fin de intercambiar los diferentes puntos de vista que promuevan y generen acuerdos fundamentales sobre el SSF.

- a) La definición y focalización de cuáles de los servicios brindados por la CCF garantizarán llegar a la población afiliada y beneficiaria, con elementos de alto impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. Aquí un dilema, concentrarse en lo que fueron creadas o continuar con la expansión.
- b) La recuperación de la doctrina inicial del subsidio familiar, que permita el acceso a bienes y servicios por parte de los trabajadores, en condiciones más favorables a las ofrecidas en un mercado de libre competencia: mercadeo social, salud familiar, recreación y educación. Igual principio para otros aspectos como vivienda.
- c) La modernización de las estructuras organizacionales y esquemas de gobierno corporativo, que promuevan la eficiencia en la gestión administrativa y misional, y dentro de estos, claridad en su régimen jurídico, de control y vigilancia, entre otros, para la seguridad jurídica.
- d) Análisis del principio de compensación entre las CCF, como medida para el fortalecimiento del sistema a nivel regional. Revisar el concepto de concentración regional de las cajas para ofrecer mayores servicios y de mejor calidad a zonas de difícil acceso como las rurales.
- e) Búsqueda de mecanismos que promuevan la equidad y la universalidad de la prestación social, teniendo en cuenta que el esquema de protección social está atado a la formalización del empleo y Colombia es un país con un alto porcentaje de informalidad.

- f) Definición de mecanismos normativos y operativos que permitan conocer el accionar de las Cajas desde el manejo del recurso público. En este aspecto, la discusión se centra en cómo establecer la cantidad de controles que ejercen las diferentes entidades del Estado sin desfigurar la naturaleza privada de las cajas.
- g) Revisión de la pertinencia de la fuente de financiamiento a través de un impuesto directo a la nómina. En este aspecto existen dos posiciones claramente identificadas: los que defienden la fuente parafiscal, porque consideran que es la forma en la que se garantiza que los recursos ingresen al sistema; y los que consideran la conveniencia de financiarlos a través de impuestos generales que promueva el trabajo formal y genere menos distorsiones en la economía. Se reconoce que, en todo caso, el actual instrumento de recaudo puede mejorar en eficiencia.
- h) La definición clara y de manera conjunta de hacia dónde debe proyectarse el SSF y el papel de las CCF. Las vertientes que surgen a este respecto son: volver a su origen de prestar los servicios del subsidio familiar a la población afiliada; o continuar incursionando en la ejecución de programas de políticas públicas de protección social.
- i) En las dos alternativas anteriores, es necesario establecer políticas, normas y esquemas de fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad, que contenga una visión clara y definida del sistema frente a su operación y financiamiento, con el fin de evitar que se tomen decisiones que cada periodo de gobierno le van cambiando la fisonomía al sistema con algunos elementos de improvisación y excesos en facultades de inspección y control.

3.4.2 Aspectos claves de consenso

A continuación, se presentan los puntos de encuentro identificados entre los actores. Se precisa que son aspectos comunes identificados en los talleres y tratados por más de dos entrevistados, que representan a la mayoría pero que no necesariamente son aspectos que indican unanimidad.

- a) El reconocimiento del SSF como un esquema social importante que permite la participación de los trabajadores y los empleadores, en espacios conjuntos de toma de decisiones que promueven procesos democráticos.

- b) El reconocimiento de que el subsidio familiar monetario, en especie y en servicios, es un beneficio a los trabajadores y sus familias, que debe ser fortalecido para que sea considerado como una prestación social, lo que algunos han llamado salario social.
- c) Las CCF son percibidas como buenas ejecutoras de servicios y políticas sociales. Esta percepción es lo que les ha permitido convertirse en aliadas estratégicas del gobierno. Sin embargo, esos roles deben ser regulados o definidos con acierto y allí hay elementos de discusión ya analizados.
- d) La delimitación de funciones de las Cajas como operadoras del subsidio familiar, con el fin de proteger su misión, desde la concepción de compensación para las cuales fueron creadas.
- e) Las funciones que se les ha encargado a las CCF como operadoras de la política social, deben ser financiadas por el gobierno nacional vía impuesto general y no con cargo a los aportes de los trabajadores.
- f) La necesidad de contar con información de los resultados del sistema en cuanto al impacto real que tiene en la población y los diferentes servicios prestados por las CCF. Así como también, resultados de eficacia, eficiencia y economía.
- g) Lograr la coordinación entre los diferentes actores del sistema, tanto de los que generan política como de los que ejercen vigilancia y control, quienes hoy actúan de manera independiente y desarticulada, resulta un eje fundamental para la seguridad jurídica y la gestión. Por lo anterior, es necesario la definición y fortalecimiento de roles, con el fin de coordinar y articular las actividades de creación y promoción de la política pública, así como su institucionalidad y su sistema de vigilancia y control.

4. Estrategia para el fortalecimiento del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia

El desarrollo sostenible de las naciones tiene relación directa con la finalidad y la eficacia de sus políticas; y a su vez, el éxito económico de los países depende en gran parte de la solidez, madurez y credibilidad de sus instituciones; así como también, de la existencia de un sistema jurídico imparcial que brinde seguridad. Es la política pública lo que determina las características y capacidades reales de las instituciones y son a la vez estas últimas las que determinan la eficacia de las políticas públicas. Por ello las instituciones tienen la capacidad de forjar, en términos de Acemoglu & Robinson (2012), el éxito o el fracaso de los países.

En el marco de estas premisas y a partir del análisis de los resultados obtenidos de la aplicación de talleres de expertos y las entrevistas a profundidad, se definieron dos ejes temáticos sobre los cuales enmarcar y priorizar las acciones tendientes al fortalecimiento del SSF: planeación de la política pública y, fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad.

4.1 Primer eje: planeación de la política pública

La política pública es el elemento que determina la capacidad real de un Estado para reaccionar frente a las necesidades de sus ciudadanos y para proyectarse hacia el futuro de una manera sostenible, en la medida que el Estado tenga o no la capacidad de interpretar y atender los retos derivados de la dinámica social y económica del país.

Esta consideración cobra especial relevancia tratándose de la política pública social, dentro de la cual se encuentra enmarcado el SSF, que tiene como objetivo fundamental el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, buscando disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos.

El análisis de la evolución del sistema desarrollado en los capítulos anteriores permite visualizar que, en la actualidad, el subsidio familiar no sólo es sinónimo de un subsidio en dinero ni se concentra con exclusividad en la prestación de servicios a sus afiliados y beneficiarios sino que, por el contrario, comprende una amplia gama de servicios que se prestan a la población afiliada y también a la no afiliada.

En síntesis, hoy el subsidio familiar es uno de los componentes o subsistemas del sistema de protección social y uno de los pilares de la política e inversión social colombiana. En consecuencia, para garantizar la integralidad de la política pública, desde su formulación, durante su ejecución y seguimiento, es necesario tener como referente los tres enfoques fundamentales que representan la realidad actual del Sistema de Subsidio Familiar y que fueron analizados en el capítulo segundo⁵⁹.

Primer enfoque, subsidio para la población afiliada. Este enfoque se refiere a la contribución parafiscal de la nómina, traducida en una prestación social y por lo tanto un subsistema del sistema de protección social, en principio destinado al beneficio de los trabajadores afiliados de bajos y medianos ingresos⁶⁰.

Segundo enfoque, subsidio y beneficios para la población no afiliada. Este enfoque corresponde a la contribución parafiscal de la nómina como fuente de financiación⁶¹ de otros servicios y políticas sociales de carácter general,

59 Luis Gonzalo Giraldo, Presidente de la Junta Directiva de Asocajas, frente a este tema ha manifestado: “En los nuevos enfoques del desarrollo económico y social, no solo el subsidio en dinero sino la educación de calidad, la salud familiar y la recreación mejoran la calidad de vida de los trabajadores, lo que equivale a actuar en función de la equidad social. El concepto de parafiscalidad que se arguye para identificar jurídicamente esta prestación no puede ser pretexto de intervención estatal. Debe más bien ser la base para una alianza sólida y creativa del Estado con las cajas de compensación. Parafiscalidad debe ser, en esencia, el reconocimiento jurídico de que el patrimonio social que han acumulado las cajas es patrimonio de los trabajadores. (...). Otra cosa es que las cajas hayan acumulado en el tiempo una gran capacidad de ejecución de programas sociales, eficiencia y eficacia que muchos reconocen y que las convierten en aliadas de los gobiernos para el desarrollo de las políticas públicas de construcción de equidad. Pero esta labor de clara participación social debe financiarse con los impuestos y no con esta prestación social del sector trabajador pues ello sería poner a los pobres a subsidiar a los más pobres”. Artículo La República (septiembre 2014).

60 Sentencia C – 793 de 2007 Corte Constitucional.

61 Ejemplo de este enfoque son el Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, FOVIS y el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y jornada escolar complementaria, FONIÑEZ. Estos fondos están constituidos por un porcentaje de los aportes parafiscales del 4%, de acuerdo con lo establecido por la Ley 633 de 2000 y por el numeral 8 del artículo 16 de la Ley 789 de 2002, respectivamente. Estos fondos son administrados por las CCF y van dirigidos a la población afiliada y no afiliada. El primero, el FOVIS, entrega a la población con remuneraciones inferiores a los cuatro salarios mínimos subsidios para la compra de vivienda, teniendo en cuenta las siguientes prioridades: primero a las personas afiliadas a la caja específica; luego, a los

a cargo del Estado y cuyos beneficiarios potenciales son tanto afiliados como no afiliados⁶².

Tercer enfoque, la ampliación del portafolio y de las actividades de las CCF hacia el primer enfoque sin desconocer el segundo. Esta modalidad está relacionada con la ampliación progresiva del portafolio de las CCF como administradoras u operadoras de servicios del Sistema de Protección Social y en general de la política pública social.

Estos tres enfoques constituyen el eje central de la discusión de la política del SSF, que según las entrevistas y talleres realizados tiene tres elementos esenciales: (i) políticas públicas en escenarios de progresividad; (ii) la diversidad regional y desigualdades; y (iii) algunos tópicos sobre la destinación de las contribuciones parafiscales.

A su vez estas trilogías, de enfoque y elementos, se integran con el enfoque de las “Perspectivas del Sistema de Subsidio Familiar”, investigación realizada por ASOCAJAS & CODESS (2014), en la cual se presentan tres escenarios posibles, de cara al futuro de las Cajas de Compensación:

El primero es un escenario de universalización, entendido como un amplio espectro que puede tener el sistema de cara a incorporar más colombianos a sus beneficios: la población desempleada, la cual no ha podido desarrollar sus actividades productivas y el sector informal que aunque con tendencia decreciente sigue siendo significativamente importante en el marco de las políticas estatales de empleo.

El segundo, tiene en cuenta la situación actual de integralidad de trabajo de las cajas, que buscan funcionar bien en todos los servicios que son fundamentales para una sociedad igualitaria, pero además sugiriendo que haya una sinergia al interior de las mismas (cooperación entre cajas) y al exterior, con más y mejores alianzas con

afiliados a otras cajas; y finalmente, a las personas que no estaban vinculadas a ninguna caja. El segundo, FONIÑEZ, financia programas de atención integral de la niñez y de jornada escolar complementaria para niños y niñas de familias de estrato SISBEN 1 y 2, bajo unas condiciones y requisitos específicos.

62 Sobre este enfoque se ha presentado una controversia, que se ve reflejada en lo expresado en los talleres y entrevistas desarrolladas como parte de la metodología para la construcción del Libro Blanco, en relación con la posibilidad de financiar con recursos del aporte parafiscal del Subsidio Familiar distintos beneficios a personas no afiliadas a las CCF. Al respecto, sobre FONEDE, la jurisprudencia Constitucional ha abordado este tema en la sentencia C-575 de 1992 y en sentencia C-393 de 2007 que se comentarán en detalle en el numeral 4.1.3. Destinación de la contribución parafiscal, de este documento. Es preciso mencionar que en relación con el caso de FONIÑEZ, la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad.

ONG's, entidades con vocación de servicio, los sectores privados y las estructuras gubernamentales.

El tercero, plantea la posibilidad, a partir de lo expresado por los trabajadores y empresarios de enfatizar sobre aquellos servicios que han de generar mayor desarrollo e impacto en la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas, articulándolas con las políticas públicas sociales, como correspondería a los casos de educación, salud y vivienda.

4.1.1 Escenarios de progresividad

La diversificación de los servicios que se prestan a través de las CCF, derivados de los tres enfoques enunciados en las líneas anteriores y específicamente la incursión cada vez mayor en actividades de inversión social que son propias del Estado, ha generado que el ámbito de acción de la institucionalidad del subsidio familiar se haya ido ampliando en atención a necesidades coyunturales.

Esta evolución del SSF parece indicar que el objetivo del Estado es consolidar el sistema como la base del modelo de la política social colombiana lo cual, de ser así, exige fortalecerlo con un ejercicio de proyección y planeación que permita responder a los retos y necesidades sociales y económicas de la población vulnerable y de menores ingresos, tanto afiliada como no afiliada, siempre y cuando la financiación de los no aportantes como tal sea definida.

Así, para la proyección y fortalecimiento del sistema es necesario que sean determinados con precisión sus objetivos, metas, planes de acción y fuentes de financiación para la atención de la población trabajadora por un lado y por otra parte para la población vulnerable no afiliada, garantizando a unos y a otros una debida focalización (servicios eficaces), calidad, oportunidad en los servicios y la cobertura de los mismos.

Para lograr este objetivo es necesario que dentro de la política fiscal del Estado colombiano sean concertados lineamientos claros, en el sentido de considerar que la población beneficiaria de la contribución parafiscal que pagan los empleadores son los trabajadores de bajos y medianos ingresos en general⁶³ y que es imperioso, por lo tanto, no continuar restando recursos de

63 Como se puede apreciar a continuación es constitucional financiar, con los recursos del sistema, otros sectores. Las mejoras en las políticas con focalización a los trabajadores es una necesidad para la mayoría de los actores del sistema. Al respecto, en la Sentencia C 393 de 2007 se hace

dicha contribución para atender programas y proyectos sociales dirigidos a la población vulnerable no afiliada cuya atención corresponde financiar al Estado.

Por lo anterior, resulta necesario contar con un SSF armónico con los demás elementos del sistema de protección social y con la política de inversión social, de manera tal que el Estado garantice el acceso de la población a los servicios, proyectos y programas orientados a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos. Además, es importante que se proyecte satisfacer las necesidades futuras a través de un sistema de medición y evaluación constante de la política pública.

Cabe recordar aquí la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura de seguridad social, estrategia que proporciona orientaciones para: (i) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social; y (ii) poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según los distintos convenios y recomendaciones de la OIT en la materia.

Puntualmente, la estrategia bidimensional busca cubrir niveles mínimos de protección social garantizando la seguridad económica y el acceso efectivo a los servicios esenciales como la salud, la educación y agua y saneamiento, a lo largo de todo el ciclo vital. Por otro lado, la dimensión vertical busca proveer mayores umbrales de seguridad social, tanto en lo que refiere a los tipos de contingencias cubiertas como al nivel de las prestaciones asociadas (Schwarzer, Bertranou & Casali 2013).

Es necesario entonces un aumento progresivo de la cantidad de personas con acceso a la seguridad social y también mejorar la calidad de las prestaciones asociadas con cada cobertura específica. Los sistemas de seguridad social contributivos, tradicionalmente vinculados por la noción

el siguiente pronunciamiento: "La aclaración de la Corte acerca de que los recursos del subsidio familiar eran rentas parafiscales atípicas, apunta a destacar las particulares condiciones de esos recursos. Ciertamente, a diferencia de lo que ocurre con las rentas parafiscales ordinarias, el pago del subsidio familiar obliga a todos los empleadores, sin diferenciar si son públicos o privados e independientemente del sector económico en el que se desempeñan. Además, en armonía con lo anterior, los dineros que se recaudan por este concepto no benefician a un sector económico específico sino a todos los trabajadores de bajos y medianos ingresos en general. Y, finalmente, los beneficiarios del subsidio no son las personas que pagan la contribución, es decir los empleadores, sino los trabajadores".

de trabajo decente, dificultan el acceso de la población asociada a la informalidad o vulnerable. Esta situación, junto con otras políticas sociales propias de cada uno de los países involucrados, requiere ser revisada con el fin de promover la aplicación de pisos de protección social que aseguren, como mínimo, un acceso efectivo a la seguridad del ingreso a lo largo de todo el ciclo vital de las personas y un acceso universal a servicios esenciales de salud⁶⁴.

4.1.2 Diversidad regional y desigualdad

En este eje de política pública es importante tener como elemento estructural del mismo, una realidad al construir instrumentos de política pública en Colombia, el nivel de desigualdad entre los colombianos que se expresa en una profunda inequidad y asimetría en las regiones (Bonilla, 2009). Sin duda, esta es una realidad que fue tratada de forma reiterada en los talleres y en varias entrevistas sobre el SSF. Las asimetrías regionales naturales en un país con la diversidad geográfica, demográfica, cultural y económica de Colombia, se reflejan en todos los sistemas que confluyen en la política pública social.

Las asimetrías regionales se ven representadas en los indicadores determinantes de la distribución del ingreso en Colombia, como son la educación, los salarios y la dinámica demográfica y así lo ha sostenido el Banco de la República en sus estudios sobre economía regional (Bonilla, 2009).

Esta situación explica las particularidades regionales que presenta el SSF que permiten evidenciar una realidad poco estudiada pero anunciada en algunos estudios de economía regional Colombiana, como los promovidos por Bernal (2011), que indican que existe una relación directa entre la gestión de las CCF, la diversificación de su portafolio social y el crecimiento departamental⁶⁵.

64 La Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos nacionales de protección social, determina que estos últimos deberían comprender por lo menos las siguientes garantías en materia de seguridad social: (i) acceso universal a servicios esenciales de salud; ii) seguridad básica de ingreso para los niños y adolescentes; iii) seguridad básica de ingreso para personas en edad activa y que no puedan obtener ingresos suficientes, sea por desempleo, maternidad, invalidez o enfermedad; iv) seguridad básica de ingreso para personas de edad.

65 El informe de Manuel Bernal Garzón sobre crecimiento económico departamental y subsidio familiar, describe que los departamentos que registraron mayor cobertura poblacional fueron Bogotá con el 64,4%; San Andrés, 56,6%; Cundinamarca-Bogotá, 51,5%; Casanare, 39,3%; Antioquia, 37,6%; Valle, 37,0%; Santander, 35,2%; Atlántico, 27,6%; y Risaralda, 24,2%, entre

Ahora bien, la relación es de doble vía, porque así como el portafolio de servicios de las CCF influye en los índices de desarrollo y de distribución del ingreso regional, estos índices a su vez tienen una relación directa en los ingresos de las Cajas y consecuentemente en su capacidad operativa.

En este sentido, Bernal Garzón afirma que al comparar la evolución que ha tenido el número total de trabajadores afiliados a las CCF y el crecimiento económico nacional para 2009, se concluye que existe una correlación fuerte y directa entre empleo formal y actividad económica, por cuanto se observa que cuando la actividad económica disminuye, un efecto consecuente es la disminución del número de afiliados y por lo tanto del aporte parafiscal.

Otra de las consecuencias para el SSF en cuanto a las asimetrías económicas regionales, es la relación directamente proporcional entre trabajo formal e ingresos salariales de los afiliados y sostenibilidad regional del sistema. Por ejemplo: en las regiones que reportan índices bajos salariales, existen más beneficiarios del subsidio: monetario, en servicios y/o en especie; en las regiones que reportan altos índices en personas inactivas, desempleadas u ocupados no remunerados, se presenta una alta demanda de los servicios sociales a cargo de las CCF. El número de niños por hogar y el índice de educación, son variables adicionales que determinan también la realidad del sistema en cada zona del país.

Las anteriores, tan sólo constituyen referencias generales de las variables económicas que tienen impacto en las dinámicas regionales del SSF. Sin embargo, una de las necesidades detectadas, producto del ejercicio de construcción del acuerdo, es la de ahondar en los estudios regionales del sistema, con el objetivo de promover la toma de decisiones de política pública, legales y/o regulatorias necesarias para promover la sostenibilidad del sistema en todas las regiones del país y promover en este mismo esfuerzo la ampliación de cobertura a las poblaciones trabajadoras que tradicionalmente no han accedido al sistema como, por ejemplo, la población campesina.

4.1.3 Destinación de la contribución parafiscal

El desarrollo legal del Sistema de Protección Social y las líneas jurisprudenciales a las que nos referiremos, aumentan la incertidumbre

otros. Estos departamentos, especialmente Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico y Cundinamarca son los mismos que históricamente han generado cerca del 60% del producto interno bruto del país.

acerca del cumplimiento de la destinación especial traducida en la reinversión o retorno a favor del sector de trabajadores a nombre de quienes los empleadores realizan el aporte parafiscal⁶⁶, considerando que las CCF y los recursos de la contribución parafiscal son en la actualidad un soporte directo del Estado en la ejecución de las políticas y programas de desarrollo social dirigidas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos⁶⁷, no sólo de la población trabajadora, realidad que se refleja en la exposición de motivos al proyecto de ley 789 del 2002⁶⁸.

Con respecto a este tema, surgen dos interrogantes principalmente: el primero, ¿es constitucional y legal destinar una parte, por pequeña que sea, de los recursos parafiscales, a una población sin vinculación a una CCF?; el segundo, ¿de ser posible, es legal y constitucional generar distinciones entre las condiciones de acceso y los beneficios, de afiliados y no afiliados?

Estos interrogantes representan uno de los aspectos estructurales sobre los cuales existe disenso entre los actores del sistema, el cual se puede deducir del análisis de los debates constitucionales que sobre las normas del sistema han existido y que coincide, aunque no con tanta contundencia, con las conclusiones de los talleres que hacen parte de la construcción del proceso del libro blanco.

Frente a este tema, como se ha mencionado, por un lado está la tesis según la cual la contribución parafiscal a cargo de los empleadores es un recurso de destinación específica orientado al beneficio de la población

66 "(...) Todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley". Como ya lo tiene establecido esta Corporación, "la parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad...". Corte Constitucional. Sentencia N° C-449 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

67 Rodríguez (2012).

68 En la exposición de motivos del proyecto de ley N° 57 del 2002, por la cual se dictan normas para promover la empleabilidad y desarrollar la protección social (Gaceta del Congreso, 23 de agosto del 2002), se menciona que ante las altas cifras de desempleo que afectan al país es necesario extender la protección, hacia los cabeza de hogar, los artistas, deportistas y escritores, al reasignarse cerca de 90 mil millones de pesos del sistema de Cajas de Compensación Familiar para que estas personas en situación de desempleo puedan en forma temporal mantenerse afiliados al sistema de salud, lo que tendrá un impacto positivo en garantizar la salud de 50 mil cabezas de hogar incluyendo a su grupo familiar. En el mismo sentido, aliviando las cargas de los trabajadores independientes, quienes representan un muy alto porcentaje de nuestra población laboral, frente a aquellos que no tienen un grupo familiar. Para ellos y otra serie de grupos especiales, se contempla un porcentaje menor al 4% como contribución voluntaria a las CCF, en un proceso de democratización de la recreación y el turismo social.

trabajadora. Dicho en palabras de Raimundo Emiliani Roman, quien fuera Ministro de Trabajo en la época en que se instituyó formalmente el Subsidio Familiar⁶⁹, el subsidio que administra cada caja tiene sus “dueños”, que son los trabajadores afiliados con derecho a subsidio familiar, es decir los trabajadores beneficiarios. Defendiendo esta tesis, Emiliani Roman demandó por inconstitucionalidad⁷⁰ textos legales del Sistema de Subsidio Familiar.

La línea argumentativa de Emiliani Roman ha sido apoyada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), que también ha expresado su objeción frente a las normas que consagran la financiación con recursos de la contribución parafiscal, de beneficios a la población no afiliada que no hacen parte del sector trabajador y específicamente de los afiliados a las CCF.

Al respecto, la ANDI ha expresado que *“el subsidio familiar como prestación social a favor de los trabajadores es un derecho que forma parte de su patrimonio, el cual es adquirido mensualmente por ellos. Este derecho patrimonial es directamente proporcional a las sumas de dinero recaudadas por la Caja correspondiente, el cual sólo se distribuye entre los afiliados”*⁷¹.

El gremio también ha afirmado que *“Distraer los recursos, para beneficiar a terceras personas no afiliadas a la Caja de Compensación a la cual el respectivo empleador hace sus aportes, así sea para atender el llamado ‘subsidio a la vivienda de interés social’... menoscaba el derecho que cada trabajador afiliado a la respectiva Caja tiene en proporción a lo recaudado por ella”*⁷².

En consecuencia, la ANDI ha calificado como violatorio del derecho a la propiedad privada y de los derechos constitucionales especiales

69 Ministro de Trabajo (1957-59). En tal calidad promovió normas de subsidio familiar, así como la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

70 Mediante Sentencia No. C-575/92, la Corte Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad promovida por RAIMUNDO EMILIANI ROMAN sobre los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990 sobre el Subsidio a la vivienda de interés social por parte de las Cajas de Compensación Familiar.

71 Intervención de la ANDI en el trámite de la demanda de inconstitucionalidad promovida contra los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990.

72 En la entrevista a profundidad, realizada a la ANDI, el representante de esta manifestó que el modelo del subsidio familiar en su proceso de evolución ha ocasionado que el trabajo de las cajas no sea exclusivamente al trabajador y se haya desviado a las necesidades insatisfechas de los más vulnerables, apartándose de su origen. Las cajas tienen las estructuras para prestar servicios más allá de sus trabajadores afiliados pero la financiación no debe estar con cargo a la promoción del empleo; esa carga de sostenibilidad no debe recaer en sectores intensivos de mano de obra sino en aquellos que generan recursos de riqueza, esto significa hacerlo vía impuesto y no a través de la contribución parafiscal, que termina desdibujando la fuente de recursos que los creó.

de los trabajadores consignados en la Carta Política⁷³ lo que llama “la socialización de los recursos parafiscales”, que se genera, según indica este gremio, por normas que han dispuesto que parte de los aportes parafiscales que tienen como objetivo el otorgamiento de beneficios a la población trabajadora de menores ingresos, sean destinados a terceras personas que no se encuentran afiliadas.

En defensa de esta tesis, ASOCAJAS ha expresado que la caracterización que se ha dado a la parafiscalidad que nutre el SSF, es diferente y tiene razones y fundamentos bien justificados. En esa medida es una parafiscalidad denominada como atípica con vocación social. En ese sentido, Cobo, Cortés & Melo (2012) manifiestan lo siguiente:

Los aportes a la seguridad social y al SSF distan de la típica categorización parafiscal, en particular por las siguientes razones: a. No gravan a un “sector” de la economía nacional, sino que por el contrario se busca que sean originados por todos los residentes en el país. (...) Lo anterior implica, que la aportación parafiscal para la seguridad social grava por esencia a todos los residentes en un país, con lo que se rompe una característica específica de la parafiscalidad ordinaria. b. No se establecen en beneficio de un “sector” determinado de la economía, el que genera el aporte. (...) El SSF extiende sus beneficios a poblaciones de trabajadores con contrato laboral, pero adicionalmente a trabajadores informales, independientes y desempleados. Es decir, los aportes al sistema benefician al sector del trabajo, pero con una visión amplia (sector formal e informal) y extienden su cobertura a desempleados, con lo cual se rompe la noción restringida de sector que se aplica para definir los aportes parafiscales típicos. c. Individualización de beneficiarios y de beneficios. En general, los aportes hechos al sistema de seguridad

73 Sobre los derechos fundamentales, el Artículo 53 de la Constitución Política, manifiesta: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. (...) La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

social, incluidos los que realizan los empleadores para cubrir las prestaciones del subsidio familiar, tienen un fin particular, en la medida en que se realizan para cubrir beneficios de los afiliados y que no obstante financiar al sistema integral y sus subsistemas y destinarse en parte al aseguramiento de poblaciones excluidas (lo que hace que su aplicación tenga vocación universal y no de sector, como se ha detallado), su razón de ser es precisamente la identificación de beneficios a personas determinadas. (...)”

Por otro lado, la Superintendencia del Subsidio Familiar ha defendido la tesis según la cual el interés particular debe ceder al interés general. Expresa la Superintendencia que el subsidio familiar no es un derecho absoluto sino variable y mutante y que no por la circunstancia de serlo se pierde ese derecho⁷⁴.

La posición de la Corte Constitucional respecto del interrogante que inspira este acápite⁷⁵ representa la corriente de interpretación amplia que se funda en la concepción del subsidio familiar con un enfoque de protección social, como derecho objetivo del trabajador o del empleador, es decir que sólo se genera el beneficio cuándo y en las condiciones que las normas que regulan la materia lo determinen.

Esta ha sido la línea que ha prevalecido institucionalmente y de la cual se destacan los siguientes elementos en la Sentencia C-575 de 1992: (i) las cotizaciones de los empleadores son aportes de orden parafiscal, no son impuestos ni contraprestación salarial; (ii) las cotizaciones que los empleadores realizan a las cajas son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector; (iii) todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley; (iv) las cotizaciones de los patronos a las cajas no son un derecho subjetivo del trabajador o del empleador. Son, por el contrario, un interés legítimo del trabajador, porque él puede beneficiarse solamente en la medida en que las normas que regulan el subsidio así lo permitan para

74 Intervención de la SSF en el trámite de la demanda de inconstitucionalidad promovida contra los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, resuelta mediante Sentencia C-575 de 1992. Específicamente en cuanto al subsidio a la vivienda de interés social a cargo de las Cajas de Compensación Familiar, la SSF expresó que las apropiaciones destinadas a la vivienda de interés social no afectan la cuantificación del monto del subsidio para cada trabajador. La Ley 49 de 1990 busca ampliar la cobertura de la seguridad social y no el cercenamiento de derechos de los trabajadores afiliados a una Caja.

75 Sentencia C-575 de 1992 y Sentencia C-393 de 2007.

un grupo determinado de la sociedad, como en efecto lo hace la Ley 49 de 1990 atacada en la acción pública de inconstitucionalidad en lo referente al subsidio a la vivienda de interés social a cargo de las CCF.

Por otra parte, frente al segundo interrogante, sobre la constitucionalidad de las distinciones entre beneficios a afiliados y no afiliados, ha sido un tema discutido, especialmente, al analizar la constitucionalidad de la política para el fomento del empleo y protección al desempleado y específicamente la distinción que hace la Ley 789 de 2002⁷⁶ de dos clases de personas desempleadas: las vinculadas anteriormente a una CCF y los que no estaban vinculadas con anterioridad a ellas, y la prioridad en la asignación de los subsidios que da esta norma a un grupo especial de desempleados compuesto por artistas, deportistas y escritores. Esta situación, según lo indicado en la demanda de inconstitucionalidad, constituye un tratamiento discriminatorio frente a unos mismos beneficiarios (los desempleados), considerando que los dos grupos de beneficiarios están en iguales condiciones de hecho (pérdida del empleo o paro forzoso de labores).

Resulta oportuno destacar las posiciones de este debate de política pública, documentado en la sentencia C-393 de 2007 de la Corte Constitucional:

- ❖ La discusión fue promovida por Juan Carlos Cortés González, quien sobre el enfoque general del SSF destacó que a través de la Ley 789/02 se constituyó el sistema de protección social en el país, con el fin de extender a las personas afectadas por el desempleo o la informalidad los beneficios de la seguridad social. Expresa que el sistema de protección social está integrado por las CCF, las cuales cumplen varias tareas destinadas a extender los beneficios de la seguridad social para las personas sin empleo, tales como brindar programas de educación y capacitación a los desempleados con vinculación anterior a las cajas y administrar los recursos con destino al apoyo de los desempleados que son cabeza de hogar, con base en el Fondo para el Fomento del Empleo y la Protección del Desempleo que fue creado por la misma Ley 789/02.

Los argumentos de esta demanda de inconstitucionalidad representan la línea argumentativa según la cual frente a los recursos del Sistema de Subsidio Familiar provenientes de la contribución parafiscal, al estar frente a supuestos de hecho iguales, como el desempleo, no debería

76 Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 6, 10 y 11 (parciales) de la Ley 789 de 2002 - Política para el fomento del empleo y protección al desempleado.

generarse distinciones en el otorgamiento de beneficios a trabajadores afiliados o no afiliados al sistema. El accionante afirma también que normas que hagan distinciones entre población en iguales supuestos de hecho, con el criterio de que el beneficiario sea o no afiliado al sistema, constituye una afectación al contenido y alcances del núcleo esencial del derecho a la seguridad social, protección al empleo e impide la realización del principio de universalidad.

- ❖ Argumento en contrario esgrimió la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), expresando que los recursos con los cuales se financian los beneficios para la protección al desempleado son parafiscales y, en este sentido, deben ser orientados primordialmente al sector de donde provienen, esto es, al grupo de los aportantes. Expresa la CUT que *“Sería distinta la situación si la mayoría de los recursos no tuvieran el carácter de parafiscales, caso en el cual se trataría de la distribución por excelencia de un bien público, [situación en la que] sí sería evidente la configuración de un trato discriminatorio”*. La argumentación de la CUT concluye sugiriendo que la fuente de la discriminación no es la distinción misma que trae la ley, sino la financiación de la política de promoción del empleo y protección al desempleado [cesante] con recursos parafiscales que deben destinarse en estricto sentido al sector trabajador afiliado. Así, sugiere la CUT que la vía para eliminar esa distinción que, aunque justificada, va en contra de la equidad distributiva, sería que *“con base en recursos públicos, se pudiera crear una distribución equitativa de las prestaciones en cuestión, que atendiera al criterio de la población desempleada más necesitada”*⁷⁷.
- ❖ Por su parte, la posición del Ministerio Público ha sido que sí es posible y constitucionalmente justificado destinar recursos parafiscales a la población sin vinculación a una CCF. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación (PGN) ha expuesto la siguiente tesis:

“en efecto, ha de decirse que la destinación exclusiva a favor del grupo, gremio o sector que tributa los recursos parafiscales (artículo 150-12 de la Carta Política) no impide que se beneficien personas que no pertenecen a él, toda vez que si bien es de la esencia de la parafiscalidad que quienes aporten los recursos se beneficien exclusivamente de ellos, no impide que, sin desnaturalizar su esencia parafiscal, se beneficien personas que no pertenecen a él, todo ello siguiendo un criterio de solidaridad social, en la medida en que con

77 Intervención de la CUT en la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 6, 10 y 11 (parciales) de la Ley 789 de 2002, resuelta mediante Sentencia C-393 de 2007.

ello se permite un equilibrio social y económico”⁷⁸. [Subrayado fuera de texto]

Este debate fue resuelto por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-393 de 2007, en la cual se destaca que el hecho de que el subsidio familiar constituya una prestación social justifica la diferenciación entre las condiciones de acceso y las características de los beneficios que pueden recibir afiliados y no afiliados. Otra sería la consideración si los subsidios como los de vivienda y desempleo, entre otros, fueran proveídos directamente por el Estado con recursos de su presupuesto, caso en el cual no habría lugar a distinción alguna. Plantea la Corte Constitucional el interrogante de *¿cuáles serían los límites del Legislador en lo referido a su facultad de destinar recursos del subsidio familiar que administran las cajas de compensación familiar para la atención de personas que no han estado afiliadas a una caja dentro de un plazo determinado?*

Al respecto la Corte considera que “el primer límite lo constituye el campo de aplicación de los recursos. Puesto que esos medios están destinados a prestar el servicio público de la seguridad social, no es admisible que el Congreso de la República los destine a fines que no formen parte de la política social, ya que ello sí podría desvirtuar “el propósito básico de la prestación social”. Por otra parte, la decisión del Legislador tiene que ser también razonable. Es decir, la medida que determina la destinación de los recursos debe estar dirigida a cumplir con una finalidad constitucional importante y el medio empleado debe ser idóneo y proporcionado con dicha finalidad”⁷⁹.

Ilustrados sobre el fondo de la discusión en la política pública, es importante resaltar que en el mismo pronunciamiento comentado, la Corte Constitucional destaca que el Gobierno Nacional no se debe desentender de la obligación de financiamiento de los programas de la política social y que los recursos del 4% aportados por los empleadores deben atender en primera instancia las prioridades del subsidio familiar, en este sentido expresó: *“Si bien, (...), la jurisprudencia ha establecido que la ley puede establecer que algunos recursos de las cajas se destinen a atender programas propios de la*

78 Intervención de la PGN en la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 6, 10 y 11 (parciales) de la Ley 789 de 2002, resuelta mediante Sentencia C-393 de 2007. Intervención de la PGN en el trámite de la demanda de inconstitucionalidad promovida contra los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, resuelta mediante Sentencia C-575 de 1992.

79 Sentencia C-393 de 2007.

política social, no se puede olvidar que esos recursos no forman parte del presupuesto nacional, deben ser administrados para atender las prioridades del subsidio familiar y su destinación a aspectos distintos al subsidio familiar mismo encuentra limitaciones en la propia ley, por lo cual el Estado no puede desentenderse completamente de este importante aspecto específico de la política social desarrollado en la ley que creó el subsidio temporal al desempleo". [Subrayado fuera de texto].

De las dos sentencias comentadas, C-575 de 1992 y C-393 de 2007, se observa que la jurisprudencia, al pronunciarse sobre la naturaleza, características y enfoque del subsidio familiar, presenta conceptos ambivalentes, expresando con claridad en algunos apartes que al ser contribuciones obligatorias se deben reinvertir en el mismo sector con exclusión del resto de la sociedad, mientras que en otros, al analizar la ampliación de los beneficios a otros sectores y poblaciones diferentes a la trabajadora afiliada, se afirma que en cumplimiento del "principio de solidaridad" estos recursos se denominan parafiscales especiales llamados "atípicos" (Rodríguez, 2012).

Por tanto, como lo expresa Rodríguez (2012):

"se requiere un análisis pormenorizado del sistema que permita determinar su integralidad con una real articulación de sus recursos, su ubicación en el panorama de la seguridad social y en otros sectores económicos y sociales, sin olvidar las proyecciones y realidades que tienen estas corporaciones incluyendo la revisión de las condiciones dentro de las cuales ejercen su labor las CCF y, particularmente, la competencia que entre ellas se desata en zonas del territorio colombiano".

En fin, todos los elementos analizados con las alternativas que en otros países han dado al subsidio familiar constituyen el eje más relevante que debe ocupar las políticas públicas del sistema.

4.2 Segundo eje: fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad

El segundo eje del Sistema de Subsidio Familiar que se evidenció en las entrevistas y talleres, es la coordinación armónica entre los diferentes estamentos y actores del sistema. Esto es, la definición y fortalecimiento de funciones

y competencias, de forma tal que se delimiten con claridad los objetivos y responsabilidades en cuanto a la formulación, implementación, coordinación, ejecución, medición, evaluación, vigilancia y control de la política pública. Los componentes principales de este segundo eje son los siguientes:

4.2.1 Coordinación institucional

Por la diversidad de las actividades que desarrollan las CCF, sus intervenciones coexisten con las de otros actores institucionales con influencia directa en el sistema. Entre ellos los diferentes estamentos del nivel nacional, como el Ministerio del Trabajo⁸⁰, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, entre otros.

En su calidad de operadoras del Sistema de Protección Social, las CCF son objeto de la inspección, vigilancia y control del Estado, en cumplimiento del control administrativo interno o función de policía administrativa que ejerce el Presidente de la República a través de las Superintendencias (Rodríguez, 2012). Por lo tanto, confluyen en la vigilancia de las actividades a cargo de las CCF, la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Salud, enfocada cada una a las actividades propias de su misionalidad.

Considerando la naturaleza de recursos públicos de la contribución parafiscal que administran las CCF, otra variable importante a considerar es su sometimiento al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República⁸¹.

De otro lado se encuentran los representantes de la sociedad civil y de los gremios relacionados con las actividades que desarrollan las CCF, entre ellos están: la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), la Central Unitaria

80 Es de resaltar que a casi tres años de la entrada en vigencia del Decreto 4108/11, en el cual se modificaron los objetivos y estructura del Ministerio del Trabajo, se ha visto como esta cartera ha ido fortaleciendo su papel como el encargado de definir y evaluar las políticas del Subsidio Familiar. Sin embargo, es necesario seguir consolidando su liderazgo como articulador del sistema y generar espacios de discusión sobre los temas que pueden afectar su estabilidad.

81 Corte Constitucional Sentencia C – 1107 de 2004, citada en GOMEZ LEE, Iván Darío. Control Fiscal Seguridad Jurídica Gubernamental. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006. Pág. 168.

de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación General de Trabajo (CGT).

Como es natural, ante tal diversidad de actores directos e indirectos sumado a la dinámica y evolución de la gestión a cargo de las CCF, se presentan divergencias frente a conceptos y aspectos estructurales del sistemas, muchas de ellas zanjadas por la jurisprudencia y algunas todavía objeto de interpretación por parte de entes gubernamentales.

Frente a esta realidad, es esencial para el fortalecimiento del Sistema de Subsidio Familiar la definición y unificación de criterios en cuanto a los elementos conceptuales estructurales para el sistema, con el fin de garantizar seguridad jurídica y confianza entre los actores que influyen o confluyen en el sistema de manera directa e indirecta.

A continuación se referencian algunos ejemplos de disensos que se destacan y que deben ser objeto de respuesta través de la política pública y la legislación.

4.2.2 Gerencia y seguridad jurídica

Otro de los temas que constituye un ejemplo de consenso entre los actores del sistema son los aspectos organizativos de las entidades e instituciones vinculadas al sistema: las CCF, la Superintendencia del Subsidio Familiar, el propio Ministerio del Trabajo y la Contraloría General de la República. Se evidenció la necesidad de una gerencia que contribuya a la efectividad del sistema. Ser más eficientes, si se propician las condiciones para un modelo de gestión y una racionalización de los controles. En los informes y otros actos de la Contraloría General de la República, en la ejecución del control fiscal ejercido sobre las CCF en los últimos cinco años, se reflejan actos que introducen elementos y enfoques ajenos a las especificidades del sistema y la naturaleza sui generis de las CCF, que se ha venido conceptualizando y elevando a rango de normativa legal, aspectos de vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar y que, en consecuencia, han sido de aplicación obligada para las CCF. Procesos similares pueden apreciarse en el accionar de la Superintendencia. Se apreció como consenso, que los controles son un factor de incertidumbre que no contribuye a la gerencia ni a la efectividad del sistema.

Los ejemplos más representativos de las divergencias entre el órgano de control y las CCF, pueden resumirse de la siguiente forma:

- ❖ Las CCF han expresado que en el ejercicio del control fiscal se observa una interpretación y aplicación extensiva de algunos principios de presupuesto público y conceptos de derecho público a la gestión de las CCF y a la administración de los recursos parafiscales, los cuales son por completo ajenos a la actividad y naturaleza jurídica de las Cajas. Al respecto, es preciso destacar que las rentas parafiscales no conforman el presupuesto de ninguna entidad pública⁸², por el contrario, son administrados por particulares en una representación clara de la descentralización por colaboración. Esto significa que si bien los recursos parafiscales son de carácter público, no entran a formar parte del presupuesto general de la nación⁸³, sino que se deben invertir en el beneficio de los trabajadores. En consecuencia, los principios que rigen el presupuesto general de la nación, entendidos desde la definición y desarrollo del Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1996⁸⁴, no son aplicables al sistema contable financiero de las CCF. Precisamente porque el carácter de parafiscales les da esas particularidades a estos recursos.
- ❖ Son recientes, varios hallazgos de orden disciplinario y fiscal que son discusiones técnicas o conceptuales, en donde no se evidencia malversación de recursos o desfalcos. Por el contrario son posiciones contables que admiten debates técnicos. Sin embargo, estos hallazgos⁸⁵ terminan convirtiéndose en leyes o actos administrativos de la Superintendencia del Subsidio Familiar, los cuales gozan de fuerza vinculante y presunción de legalidad, y por lo tanto de obligatorio cumplimiento. Igualmente, en la configuración de algunos hallazgos, se observa una práctica atípica mediante la cual el órgano de control fiscal pone en entredicho la normatividad expedida por otra entidad pública, en este caso la Superintendencia del Subsidio Familiar, y anuncia como hallazgo a las CCF la aplicación de la misma.

82 Corte Constitucional. Sentencia C-575/92, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

83 Corte Constitucional. Sentencias C-152 del 19 de marzo de 1997, M. P.: LUIS CARLOS GÓMEZ JARAMILLO; C-308 del 7 julio de 1994, M. P.: ANTONIO BARERRA CARBONELL y C-273 del 20 junio de 1996, M. P.: JORGE ARANGO MEJÍA.

84 El Decreto 111 de 1996 establece en su artículo 12, que son principios del sistema presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis; principios que no son aplicables a las reglas financieras y contables de los recursos de la parafiscalidad administrados por las CCF.

85 En el informe de la actuación especial realizado por la CGR, sobre el proceso de recaudo de los aportes parafiscales, se cuestiona la asignación de los rendimientos financieros, por parte de las CCF. No obstante que el párrafo 1 del artículo 43, permite que los Consejos Directivos de las CCF den precisas destinaciones para el gasto de tales rendimientos.

- ❖ Otra de las variables a tener en cuenta frente a esta situación, es que la Superintendencia del Subsidio Familiar es a su vez sujeto de control de la Contraloría General de la República, razón por la cual se ha generado una presión por vía de los hallazgos a las Cajas en relación con el Plan Único de Cuentas (PUC) y los criterios contables manejados en el sector, sumados a los hallazgos que sobre la materia se han elevado a la Superintendencia, objetando por esta vía la regulación vigente expedida por esta entidad.

Estas situaciones, son algunos de los ejemplos que las CCF han manifestado que constituyen riesgos de inseguridad jurídica. A la vez, se puso de presente una mesa de trabajo interinstitucional que pretende superar estas situaciones y racionalizar el control, con un sistema de auditoría interna para las CCF.

Lo desarrollado en este acápite evidencia la presencia de importantes obstáculos a la gerencia del sistema, traducido en la multiplicidad, dispersión y complejidad del sistema de control ejercido sobre las CCF. Frente a esta realidad, se hace necesario fortalecer el rol de la Superintendencia del Subsidio Familiar para que ésta ejerza un rol articulador y unificador de roles y criterios de control, en aras de garantizar la eficacia en esta materia y propiciar bases de seguridad jurídica.

Adicionalmente, se hace necesario que la Superintendencia cuente con una serie de atribuciones de carácter preventivo, cautelar y correctivo, que sirvan de base y orientación para la consolidación de un sistema sectorial de evaluación, seguimiento y control, con un régimen de inspección claro, en el cual se delimiten los roles de autocontrol de las CCF, los de vigilancia de las diferentes superintendencias y se complementen y armonicen con el control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República. Todo ello encaminado a la salvaguarda de los recursos públicos del Sistema de Subsidio Familiar (Rodríguez, 2012), criterio que ha desarrollado el Consejo de Estado al conceptuar sobre el particular⁸⁶.

4.2.3 Sostenibilidad financiera: recaudo y distribución de recursos

La tendencia a la universalidad de la atención a la población beneficiaria requiere de un manejo y recaudo eficiente, eficaz y económico de los

86 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 10 de diciembre de 1997, radicación 1055, Consejero Ponente Luís Camilo Osorio Isaza.

recursos de financiación, que garanticen la sostenibilidad económica del sistema; así como también, la definición de fuentes claras de financiamiento para la diversidad de los servicios prestados.

De acuerdo con las cifras de la Superintendencia del Subsidio Familiar, para 2013 del total de los ingresos recibidos por las CCF el 33.1% corresponden a los aportes recaudados por concepto parafiscal. Frente a este resultado es importante tener en cuenta el indicador de dependencia establecido por el Ministerio del Trabajo, el cual mide el porcentaje que los aportes parafiscales representan del total de ingresos de cada caja. El comportamiento de este indicador a nivel nacional, requiere de un análisis profundo al momento de valorar las fuentes de financiamiento del sistema⁸⁷.

Además, los informes de las actuaciones especiales de la CGR adelantadas en el año 2012⁸⁸ y en el año 2014⁸⁹ relacionadas directamente con el recaudo y la PILA, han advertido que existe una problemática en este proceso y su mecanismo, que se ve reflejado en el alto volumen de rezagos y la cartera existente en todos los administradores de aportes parafiscales, cifras que han aumentado y tienen variaciones inexplicables desde la creación de la planilla, pese a la continua depuración que se realiza⁹⁰.

Expresa la CGR, que el Ministerio de Salud y de la Protección Social, respecto de la planilla PILA, no realiza acciones de revisión y control sobre la veracidad de la misma, por lo cual se concluye que no se efectúan análisis estadísticos que le permitan al Ministerio identificar las variables del sistema que le den la capacidad al Estado de ajustar y redireccionar oportunamente la Política de Protección Social.

87 En el párrafo (h), del numeral 2.2.3.2 de este documento se presenta el comportamiento de este indicador de acuerdo a la clasificación de la CCF, definido por el Ministerio del Trabajo.

88 Informe de auditoría "Proceso de recaudo de cotizaciones mediante la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA), vigencia de 1 de enero de 2010 a 30 de junio de 2011 CGR-CDSS-", liberada en mayo de 2012.

89 Informe de la "Actuación especial de fiscalización para la evaluación al proceso de recaudo de los recursos parafiscales en la vigencia 2012 (...) así como el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia, control y seguimiento a estos recursos", liberada en mayo de 2014.

90 Otra de las observaciones de la CGR sobre PILA es que esta no ha logrado constituirse en una herramienta eficaz para realizar análisis y estudios que lleven a detectar las tendencias y las variables que lo afectan, haciendo posible el oportuno direccionamiento de las políticas sociales y que a su vez se constituya en la base única sobre la cual los operadores de información establezcan mallas de validación suficientes y efectivas (no sólo estructurales) que permitan identificar plenamente el recaudo.

Así, una de las consecuencias de lo anterior es que aún existe incertidumbre sobre el valor total recaudado por concepto de aportes al sistema. También, la CGR señala ineficiencias en los procesos de cobro. En consecuencia, uno de los aspectos que debe integrar la ruta de acción es el fortalecimiento del proceso de recaudo y cobro para promover la mejora del sistema y la equidad en donde todas las empresas aporten oportunamente.

4.2.4 Evaluación y medición de los resultados del Sistema de Subsidio Familiar

Otro de los aspectos esenciales para el fortalecimiento del sistema, sus programas y proyectos, es el de la evaluación en términos de resultados e impacto. La gestión que no se puede medir de forma adecuada ni divulgar pierde reconocimiento. Las CCF han desarrollado sus propios métodos de medición, sin embargo estos no son siempre reconocidos por el Ministerio y la Superintendencia. La falta de unificación de criterios de evaluación, genera un nivel de incertidumbre en las cifras actuales del comportamiento del sistema.

En desarrollo de las entrevistas realizadas, entre ellas, las sostenidas con representantes de gremios, entes de control y vigilancia y centros de pensamiento, uno de los aspectos que se destacó como debilidad del sistema tiene que ver con la carencia de indicadores unificados de calidad, cobertura, que permitan evidenciar el impacto real de la inversiones con recursos de la contribución parafiscal y de la gestión que desarrollan las CCF; traducido en indicadores de disminución de la pobreza y la vulnerabilidad y de mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Esta deficiencia en la información imposibilitó realizar un análisis con mayor profundidad sobre los resultados de la labor que las CCF tienen como operadoras del subsidio familiar y como operadoras de política pública.

La gestión y los resultados con ocasión del recaudo, manejo y administración de los recursos parafiscales, que ejecutan cada una de las CCF conforme a la planeación de sus objetivos y metas, debe tener instrumentos de medición, metas, logros y resultados de cobertura que estén debidamente probados y si se quiere, certificados, bajo unos parámetros generales de información y documentación.

El debate sobre el impacto real de la parafiscalidad del Sistema de Subsidio Familiar debe partir del reconocimiento de que hoy en día con estos recursos

se financian total o parcialmente proyectos y programas de la política social general no solo focalizada al sector trabajador, por lo que es necesario que se adopten medidas para analizar el impacto de estos recursos y de la gestión de las CCF en la productividad nacional y en los demás indicadores relevantes, como por ejemplo, el de generación de empleo formal en el país. (ASOCAJAS, 2012).

Es necesario sin duda unificar los lineamientos y criterios de evaluación y medición de la gestión desarrollada por las CCF, que garantice una revisión permanente de los criterios de focalización para asegurar que las inversiones realmente atiendan la demanda social (eficacia). Así, inspirados en las reflexiones de la CEPAL⁹¹ sobre medición del gasto social, se puede decir que atendiendo a esta necesidad es preciso estructurar un sistema de medición del subsidio familiar que debería, fundamentalmente:

i) basarse en una metodología de medición de la inversión social con recursos parafiscales del Subsidio Familiar que no se reduzca a una actividad contable y que tenga objetivos y metas claras, que se conjuguen con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*⁹² e indicadores que representen el aporte del sistema al cumplimiento de dichas metas y objetivos. Esta metodología debe basarse en un análisis de costo-impacto;

ii) incluir indicadores que permitan análisis comparativos de impacto regional, atendiendo las particularidades de cada territorio;

iii) partir de un análisis histórico evolutivo que refleje el impacto que en cada etapa ha tenido el Sistema de Subsidio Familiar en la política pública social colombiana, procurando representar, por ejemplo, sus aportes en la reducción de los índices de pobreza, en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, la disminución de la tasa de desempleo y en otras variables de la protección social como lo son la educación, la salud y la vivienda digna, entre otros.

91 Notas de la CEPAL "La medición del gasto social es más que una actividad contable". http://www.cepal.org/notas/65/EnFoco_GastoSocial.html

92 En la *Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas* celebrada en la sede de las Naciones Unidas (Nueva York, 2000), los jefes de Estado y de Gobierno del mundo firmaron la Declaración del Milenio. En ella asumieron compromisos en materia de paz y seguridad, derechos humanos, protección del entorno y atención especial a la pobreza. Con base en esa Declaración se concertaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, que incluyen ocho objetivos, 18 metas y más de 40 indicadores que deben hacerse realidad para el 2015. Tal como en su momento lo planteó el *Informe mundial sobre desarrollo humano 2003*, "los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza humana".

Para la adopción de un sistema de evaluación y medición del Subsidio Familiar, es preciso se revisen los mecanismos de evaluación y medición de resultados y se adopte una regulación por parte del Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar, con parámetros técnicos que promuevan: i. la definición, por parte de cada CCF de metas relacionadas con los objetivos del Sistema de Subsidio Familiar, del Sistema de Protección Social y/o de las políticas públicas en las que intervenga cada Corporación; ii. la definición de indicadores de impacto, en relación con índices representativos de la política pública social en Colombia, como lo son el índice de pobreza monetaria e índice de pobreza multidimensional y; iii. la evaluación y medición de resultados en relación con las metas e indicadores previamente definidos.

En síntesis, los cuatro componentes propuestos en este eje, hacen parte de lo que debe ser un modelo de gerencia para la efectividad, la eficiencia y la equidad del sistema.

5. Desafíos del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia

Fueron expuestas las prioridades y alternativas de la política pública, el estado del arte, las percepciones y las expectativas de una nueva agenda para los diferentes actores del Sistema de Subsidio Familiar, SSF, en los capítulos precedentes. Se cumple ahora el objetivo de presentar los desafíos, en el marco del propósito esencial de construir una política pública, que responda a: unos lineamientos claros; y a construir una visión colectiva, articulada, incluyente y definida con precisión y transparencia.

Para alcanzar ese desafío esencial, se plantean en el capítulo final de esta investigación, los principios orientadores, los puntos que contiene una propuesta de acuerdo fundamental del subsidio familiar y una aproximación a una hoja de ruta para el desarrollo de la agenda. De esta forma, se estructura el desarrollo de la visión colectiva y los ejes para el fortalecimiento del mencionado sistema en cuanto a sus perspectivas de política y su modelo de gestión. Así, próximos a un nuevo plan nacional de desarrollo económico y social se renovará y fortalecerá la alianza con el sector y este documento con sus desarrollos ulteriores tendrán especial valor, en un doble sentido, de una parte para las políticas públicas sectoriales y de la otra para que sea valorado el impacto de políticas públicas de otros sectores que tengan como fundamento el SSF y las CCF.

5.1 Principios del acuerdo fundamental del subsidio familiar

Como se expone en el Capítulo II de este libro, el Sistema de Subsidio Familiar tiene su fundamento en la obligación constitucional del Estado de amparar a la familia como institución básica de la sociedad, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, los cuales se complementan y articulan con el principio legal de compensación.

En armonía con los principios mencionados, a continuación se plantean unos principios complementarios para esta propuesta de acuerdo, encaminados al logro del propósito común de fortalecer el Sistema de Subsidio Familiar:

- ❖ **Equidad social para la paz.** La paz es posible y sostenible en un país con desarrollo económico y equidad social, innovador e incluyente en sus políticas sociales.
- ❖ **Desarrollo con equidad.** El Sistema de Subsidio Familiar es un motor de desarrollo con equidad, toda vez que contribuye a la mejora de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.
- ❖ **Redistribución del ingreso.** El Sistema de Subsidio Familiar debe ser un mecanismo de redistribución de ingresos y compensación entre empresarios y trabajadores, entre trabajadores en razón de sus ingresos y entre regiones.
- ❖ **Gerencia y control corporativo para el fortalecimiento.** La gerencia por resultados y el control corporativo, son mecanismos para el fortalecimiento institucional del Sistema.
- ❖ **Participación Democrática.** El gobierno plural de las Cajas de Compensación Familiar, en cuyas Juntas confluyen trabajadores y empresarios, favorece la construcción de estrategias, programas y proyectos sostenibles para el fortalecimiento del trabajador y su familia.
- ❖ **Descentralización.** El subsidio familiar, como sistema, opera con un marco nacional de normas, pero con una operación departamental que responde a la realidad de cada contexto regional.
- ❖ **Descentralización por colaboración.** El SSF es operado por las Cajas de Compensación Familiar, entidades privadas, que se han constituido en socios estratégicos del Estado para el mejoramiento de la calidad de vida del trabajador y de su familia y para la reducción de la desigualdad.

5.2 Propuesta de acuerdo fundamental sobre el Sistema de Subsidio Familiar

Esta propuesta de acuerdo tiene como objetivo ratificar la importancia del Sistema de Subsidio Familiar, como uno de los pilares para la sostenibilidad del desarrollo económico y social y como herramienta de equidad y de mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

Para el cumplimiento de este objetivo y teniendo como base orientadora los principios enunciados, se propone un Acuerdo Fundamental condensado en 12 aspectos estructurales, los cuales se convierten en el punto de partida para consolidar la visión y las bases orientadoras de la política pública del Sistema de Subsidio Familiar.

Los firmantes acuerdan aunar esfuerzos para alcanzar los siguientes propósitos:

- ❖ **Construcción conjunta de los objetivos y metas del Sistema de cara al PND.** Adelantar con el Ministerio del Trabajo, el Consejo Superior del Subsidio Familiar y los otros actores del Sistema, una mesa de trabajo para analizar las prioridades, objetivos y metas del Sistema para el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, con los lineamientos de la política pública y las estrategias de fortalecimiento.
- ❖ **Consolidación del derecho al subsidio familiar.** Respecto del subsidio familiar como prestación laboral, es evidente que este es un derecho que continua siendo exigible ante la justicia ordinaria laboral. En los ulteriores desarrollos de la política pública deberán elaborarse los nuevos tratamientos que den lugar al fortalecimiento cuantitativo y cualitativo de dicha prestación.
- ❖ **Ampliación de beneficios para poblaciones en condiciones especiales de vulnerabilidad y de menores ingresos.** Aumentar la oferta de proyectos y programas dirigidos a poblaciones en condiciones especiales de vulnerabilidad afiliados al sistema, y para generar más facilidades de acceso a los proyectos y programas del Sistema de Subsidio Familiar, para los trabajadores de menores ingresos y sus familias, promoviendo la implementación de un piso de protección social en el marco de una estrategia de extensión de la seguridad social que asegure, progresivamente, niveles más elevados de protección.
- ❖ **Innovación en la compensación.** Fortalecer la institucionalidad del Sistema con nuevas medidas de intervención previstas en el plan nacional de desarrollo y que hagan especial énfasis en aquellas regiones y sectores en los cuales la operación del Sistema es más compleja explorando nuevos mecanismos, entre otros, la compensación entre CCF y otras alianzas⁹³.
- ❖ **Inclusión y ampliación de cobertura.** Continuar promoviendo la ampliación de cobertura a las poblaciones trabajadoras que tradicionalmente no han accedido al sistema como los campesinos o los trabajadores independientes, entre otras poblaciones.
- ❖ **Seguridad jurídica, identidad y fortalecimiento.** Promover normas y pronunciamientos que ratifiquen la naturaleza especial de las CCF,

93 Vale la pena recordar que ASOCAJAS, que agrupa 36 CCF, & CODESS realizaron una investigación sobre las Perspectivas del Sistema de Subsidio Familiar, en la cual se presentan tres escenarios, como se mencionó en el numeral 4.1 Primer Eje: Planeación de la política pública; en donde se visualiza varios puntos de coincidencia con esta investigación.

el carácter de recursos parafiscales y la estructura organizativa y fiscal diversa, con medidas de fortalecimiento en su gestión.

- ❖ **Análisis del impacto de la dispersión de servicios.** Valorar en un ejercicio conjunto, la conveniencia de la dispersión de servicios, evaluando el esquema y costos de operación, los riesgos de cada línea de servicios, su impacto y posibles escenarios de eficiencia del Sistema.
- ❖ **Modelo de Gerencia y control corporativo.** Fortalecer el modelo propio de gestión gerencial de las Cajas de Compensación Familiar, reconocido por los organismos de control, en especial por la Superintendencia del Subsidio Familiar por su vigilancia administrativa y por la CGR en control fiscal, orientado por reglas organizativas competitivas del sector privado y de control por normas internacionales de auditoría.
- ❖ **Evaluación Permanente del Sistema de Subsidio Familiar.** Adoptar un sistema abierto y permanente de evaluación de la política social del Subsidio Familiar, con herramientas de diálogo ciudadano y participación en el que se involucren afiliados y empresarios.
- ❖ **Control a la evasión, elusión e ineficiencia.** Desarrollar de la mano con la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), un proyecto especial para combatir la evasión y elusión del 4%, así como medidas de cobro efectivo.
- ❖ **Pacto de respeto y no agresión.** Con todos los elementos anteriores promover un pacto de respeto al Sistema mismo y de no agresión por los actores del sistema y en especial por otros agentes externos o que pretendan vulnerarlo.
- ❖ **Institucionalización y sostenibilidad.** Los instrumentos de coordinación, de análisis, de seguimiento y de toma de decisiones que han surgido con la experiencia del libro blanco deberán institucionalizarse en el corto plazo con el liderazgo del Ministerio del Trabajo y la convocatoria permanente de los actores para la ejecución constante de un plan de acción.

5.3 Aproximación hoja de ruta

Esta aproximación a la hoja de ruta, incluye actividades en el corto, mediano y largo plazo⁹⁴, que permitirán desarrollar los 12 puntos del acuerdo fundamental sobre el SSF, propuesto:

94 Se considera el corto plazo en un horizonte de 6 meses, el mediano plazo entre 6 meses y 15 meses, y largo plazo entre 15 y 24 meses.

Tabla 20.
Acciones para el primer eje: Planeación de la política pública

Acuerdo	Plazo	Acción
• Construcción conjunta de los objetivos y metas del Sistema de cara al PND	Corto	Propiciar espacios de discusión, con el propósito de diseñar alternativas de política para que progresivamente la contribución parafiscal del 4%, tenga una prerrogativa de exclusividad para atender al sector de trabajadores a nombre de quienes los empleadores realizan la contribución y en ese escenario, analizar distintas opciones de focalización y priorización.
		Estipular a partir de un diálogo permanente con los actores empresariales, las políticas pertinentes para fomentar el crecimiento económico, propiciando, a su vez, la ampliación de las garantías y beneficios del sistema tanto en su objeto como en la cobertura social.
		Incluir en el articulado del PND, estrategias que promuevan mayores niveles de protección, a los trabajadores y sus familias; y así constituir y mantener un piso de protección social en el país.
		Originar alianzas entre las CCF, que permitan la conformación de una red institucional que promueva el acceso de servicios y beneficios.
		Fortalecer los mecanismos de inclusión al Sistema de Subsidio Familiar de la población trabajadora con otros tipos de remuneración que no corresponden necesariamente a un vínculo laboral.
		Ampliar la cobertura y acceso a las prestaciones del subsidio familiar a los trabajadores independientes.
• Inclusión y ampliación de cobertura		Conformar comisiones intersectoriales con las entidades nacionales que desarrollan políticas dirigidas a la atención de la población vulnerable, para la debida articulación de estrategias y programas.

Tabla 20. (Continuación)
Acciones para el primer eje: Planeación de la política pública

Acuerdo	Plazo	Acción
● Ampliación de beneficios para poblaciones en condiciones especiales de vulnerabilidad y de menores ingresos	Curto	Promover alianzas público-privadas para la formación laboral continuada, que promuevan más empleo de calidad y mejor remunerados, permitiendo mejorar la productividad y adaptarse a las necesidades que surgen por la globalización de la economía.
	Mediano	Expandir las probabilidades reales de acceso al subsidio de vivienda para el sector trabajador de menores ingresos, fomentando la equidad social y la redistribución del ingreso.
		Fortalecer el otorgamiento de prestaciones destinadas a la reinserción laboral del trabajador en situación de desempleo, a partir de programas de formación no profesional para el trabajo, acordes con las necesidades gremiales y sociales actuales.
● Innovación en la compensación	Mediano	Establecer programas estratégicos de gobierno para la vinculación, acceso real y provisión efectiva de servicios del Sistema de Subsidio Familiar a la población rural trabajadora, teniendo en cuenta sus necesidades básicas, su contexto y considerando el alto índice de trabajo no formal que existe en esta población.
		Adoptar una perspectiva dinámica que permita definir la política pública del subsidio familiar, con base en los comportamientos demográficos y socioeconómicos y específicamente de las realidades regionales del país.
		Diseñar estrategias para el fortalecimiento de las cajas regionales, a partir de la valoración del principio de compensación del sistema, con un aprovechamiento real de las economías de escala de las CCF.

Tabla 20. (Continuación)

Acciones para el primer eje: Planeación de la política pública

Acuerdo	Plazo	Acción
• Pacto de respeto y no agresión • Institucionalización y sostenibilidad	Largo	Promover la expedición de una ley especial o estatutaria que: i. Garantice que con los recursos parafiscales del Subsidio Familiar se financien exclusivamente proyectos y programas para el sector de trabajadores, fomentando la equidad social y la redistribución del ingreso. ii. Garantice provisión con recursos del presupuesto público para los programas sociales diferentes a los dirigidos al sector trabajador afiliado. iii. Delimite con claridad los roles de cada uno de los actores que influyen en el Sistema de Subsidio Familiar con el fin de evitar el traslape de competencias y disminuir el riesgo de inseguridad jurídica. iv. Se debe propender por la valoración permanente del impacto social y fiscal de iniciativas que tienen incidencia o afectación al SSF en reasignación de recursos, participación de las CCF en sectores diferentes a los propios del sistema.
• Análisis del impacto de la dispersión de servicios		Realizar estudios periódicos, a través de los centros de pensamiento nacionales y multilaterales, que permitan caracterizar las necesidades de la población y su comportamiento, con el fin de focalizar en los de mayor impacto.

Tabla 21.
Acciones para el segundo eje: Fortalecimiento y coordinación
de la institucionalidad

Acuerdo	Plazo	Acción
● Evaluación Permanente del Sistema de Subsidio Familiar ● Control a la evasión, elusión e ineficiencia ● Institucionalización y sostenibilidad ● Seguridad jurídica, identidad y fortalecimiento	Corto	Fortalecer la Subdirección de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo, con áreas especializadas en los diferentes enfoques que en la actualidad desarrolla el Sistema de Subsidio Familiar, entre otros: en la administración y operación de los recursos parafiscales mediante el subsidio monetario, en bienes y servicios a la población afiliada; en la administración de los fondos de creación legal del Sistema de Protección Social, y en la evaluación de política pública en articulación y coordinación con la Superintendencia del Subsidio Familiar.
● Control a la evasión, elusión e ineficiencia		Fortalecer el sistema y las herramientas de recaudo de los recursos parafiscales del subsidio familiar, combatiendo la evasión y la elusión.
● Institucionalización y sostenibilidad		Posicionar el Consejo Superior del Subsidio Familiar, como la instancia tripartita para asesorar al Ministerio del Trabajo en el estudio, formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas sobre subsidio familiar, en el marco de las políticas que adopte el Estado sobre seguridad social.
● Modelo de Gerencia y control corporativo ● Seguridad jurídica, identidad y fortalecimiento		Incluir en la agenda de la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales, las iniciativas de políticas que surjan de los diferentes actores en materia de subsidio familiar.
		Construir un modelo de inspección, vigilancia y control unificado, armónico, e integral para garantizar el seguimiento eficaz de las actividades y servicios que prestan las CCF, con criterios que atiendan a las particularidades de las mismas y que garanticen seguridad jurídica.

Tabla 21. (Continuación)
Acciones para el segundo eje: Fortalecimiento y coordinación de la institucionalidad

Acuerdo	Plazo	Acción
• Evaluación Permanente del Sistema de Subsidio Familiar	Corto	Promover mesas técnicas de trabajo para la profundización de los principales temas de la gestión de las CCF derivados de las normas y reglamentación, que facilite su implementación y evaluación.
• Análisis del impacto de la dispersión de servicios		Fortalecer el sistema de evaluación y gestión de riesgos de las CCF, con el fin de mitigar aquellos riesgos que pueda implicar la incursión en actividades diferentes a las propias del subsidio familiar, como lo son: la suscripción de convenios y/o contratos para la ejecución de proyectos de inversión; la asunción de actividades de mercadeo, financieras u otras habilidades por la legislación vigente como salud y vivienda; la gestión de los recursos asociados a los tres fondos parafiscales; y la administración de inmuebles y los sistemas contables.
		Fortalecer el modelo de planeación estratégica corporativa de las CCF, con parámetros basados en los objetivos del Sistema de Protección Social, del Sistema de Subsidio Familiar y de cada una de las demás políticas públicas sociales a cargo de las cajas.
• Modelo de Gerencia y control corporativo		Construir un modelo interno gerencial de control corporativo para el fortalecimiento del Sistema de Subsidio Familiar y de las CCF, fundado en el autocontrol.
		Definir indicadores de calidad, cobertura, eficiencia y eficacia que representen el impacto real del sistema y de la gestión de las CCF en cuanto a: i. los índices de pobreza en Colombia -pobreza monetaria y pobreza multidimensional-; ii. el coeficiente de GINI y consecuentemente los índices de redistribución del ingreso; iii. el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos; iv. el aumento del acceso a servicios por parte de la población más vulnerable y de menores ingresos; v. acceso a servicios derivados del Sistema de Subsidio Familiar a la población rural; vi. índices de formación y competitividad, v. grado de satisfacción de la población beneficiaria de los servicios, entre otros.

Tabla 21. (Continuación)
Acciones para el segundo eje: Fortalecimiento y coordinación
de la institucionalidad

Acuerdo	Plazo	Acción
● Evaluación Permanente del Sistema de Subsidio Familiar.	Mediano	Establecer mecanismos estandarizados para el análisis de la estructura de costos de los servicios y revisión de las tarifas, fomentando la equidad social y la redistribución del ingreso.
● Evaluación Permanente del Sistema de Subsidio Familiar. ● Modelo de Gerencia y control corporativo		Analizar el estado de fuentes y usos de los recursos del sistema, que permita valorar la relación costo/beneficio de los diferentes servicios.
● Modelo de Gerencia y control corporativo		Definir indicadores que permitan medir la eficacia, eficiencia y economía del uso de los recursos en cada uno de los servicios prestados.
● Modelo de Gerencia y control corporativo		Fortalecer los sistemas de gestión de las CCF, a partir de las actividades que desarrollan.
● Evaluación Permanente del Sistema de Subsidio Familiar. ● Modelo de Gerencia y control corporativo	Largo	Generar mecanismos que permitan aumentar el nivel de ejecución de los recursos de los fondos de ley y ampliar la cobertura de los subsidios entregados a los beneficiarios.
		Promover la creación del banco de experiencias exitosas y gestión del conocimiento del subsidio familiar que permita el fortalecimiento a nivel regional del sistema y dinamice el portafolio de servicios sociales.
		Implementar el sistema único de información, para el seguimiento y evaluación, como herramienta para la medición de indicadores de calidad, cobertura, impacto social, eficacia y eficiencia, de los servicios sociales del Sistema de Subsidio Familiar.

Bibliografía

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). Por qué fracasan los países. Barcelona: Deusto S.A. Ediciones.
- Americas Social Security Administration (SSA) & International Social Security Association (ISSA), 2013. Informe Social Security Programs Throughout the World - SSPTW: The 2013.
- Alm, J. & Castaño, H. (2006). Impuestos sobre la nómina en Colombia. En R. Bird, J. Poterba, & J. Slemrod. (Eds.), Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia. (pp. 317-354). Colombia: Banco de la República, Fedesarrollo.
- ASOCAJAS (2013). Cifras responsabilidad social ASOCAJAS. Prestaciones Familiares para los Trabajadores y sus Familias.
- ASOCAJAS. Las Cajas sí le apuestan a la Vivienda de Interés Prioritario.
- ASOCAJAS (2013). Alcance del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República, sobre los recursos públicos que administran las Cajas de Compensación Familiar, en armonía con las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas a la Superintendencia del Subsidio Familiar.
- ASOCAJAS (2014, mayo). Una mirada rápida al Sistema de Subsidio Familiar. Más Vida, (20), p. 4-7.
- ASOCAJAS & CODESS (2014). Perspectivas del Sistema de Subsidio Familiar. (pp. 5). Bogotá.
- Barreto, L., Cerón, L. & Fernández, A. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. En André-Noël Roth (Ed.), Enfoques para el análisis de políticas públicas. (pp. 349 -363). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bernal, M. (2011). Crecimiento Económico Departamental y Subsidio Familiar - Artículo resultado de la investigación: Algunos factores determinantes del crecimiento Económico en Colombia.
- Bonilla, L. (2009). Causas de las diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia, un ejercicio de micro-descomposición No. 111. Cartagena: Centro de Estudios Económicos Regionales - Banco de la República.
- CAMACOL (2010). ¿Y dónde están los subsidios? Un balance sobre el subsidio familiar de vivienda en Colombia. Informe económico No 25.
- Cañón, L. (1991). El subsidio familiar en Colombia. Colombia: Fundación Centro de Estudios de Seguridad Social.

- Caristo, A & Santos, S. (2010). Asignaciones familiares en el mundo: un análisis descriptivo. Uruguay: Banco de Previsión Social.
- Carrasco, E. & Farné, S. (2010). Las Cajas de Subsidio Familiar como Operadoras de Política Social. Cuadernos de Trabajo 12.
- CEPAL (2008). Hacia la consolidación de un sistema de promoción social.
- CEPAL (2010). La medición del gasto social es más que una actividad contable. Notas de la Cepal No 65.
- CIEDESS (2010). Modernización de la Seguridad Social en Chile, 30 Años 1980-2009.
- Cobo, A., Cortés. J & Melo J. (2012). El Subsidio Familiar, una Prestación Social. Colombia: ASOCAJAS.
- COMFAMA (2014, junio). El subsidio Familiar en la voz de Nicanor. Entrevista a: Nicanor Restrepo. El informador, (397), p. 4-5.
- COMFAMA (2014, junio). Las cajas son una conquista social. Entrevista a: Cesar Giraldo Giraldo. El informador, (397), p. 8-9.
- Congreso de la República de Colombia (2002). Gaceta del Congreso, 23 de agosto del 2002, proyecto de ley No.57 del 2002.
- Congreso de la República de Colombia (2004). Estudio de Antecedentes: Pasado, presente y futuro de las Cajas de Compensación Familiar.
- Congreso de la República de Colombia (2010). Ponencia para el primer debate al Proyecto de ley 057 de 2010. En: Gaceta del Congreso No. 932. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Contraloría General de la República. Informe de Auditoría "Proceso de recaudo de cotizaciones mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA vigencia de enero 1 de 2010 a junio 30 de 2011. (Informe liberado en mayo de 2012).
- Contraloría General de la República. Informe de la Actuación especial de fiscalización para la evaluación del proceso de recaudo de los recursos parafiscales en la vigencia 2012, así como el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia, control y seguimiento a estos recursos. (Informe liberado en mayo de 2014)
- Cortés, J. (2009). Sistema de Subsidio Familiar en Colombia: hacia la protección social.
- Cuervo, J. (2010). Comentarios Finales. En André-Noël Roth (Ed.), Enfoques para el análisis de políticas públicas. (pp. 365 -372). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- D'Elia, V., Rottenschweiler, S., Calabria, A., Calero, A. & Gaiada, J. (2010). Fuentes de financiamiento de los sistemas de seguridad social en países de américa del sur.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2008). De la asistencia social a la promoción social. Bogotá.

- Departamento Nacional de Planeación (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad.
- Donadio, A. (1985). El Espejismo del Subsidio Familiar. Bogotá: El Áncora Editores.
- Farné, S. & Rodríguez, D. (2013). ¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo? Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria en Colombia. Cuaderno de trabajo 14. Bogotá: UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.
- FEDESARROLLO (2008, diciembre). El financiamiento de la protección social en Colombia. Debates de coyuntura económica, (75), p. 22-35.
- FEDESARROLLO & ACRIP (2013). Informe mensual del mercado laboral. Reforma tributaria y mercado laboral.
- Giraldo, C., Serrano, M & Zambrano, P. (2011). Las cajas de compensación familiar en el sistema de protección social colombiano. Análisis y retos. Bogotá: Fundación Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo.
- Giraldo, L. (2014, 8 de septiembre). Las cajas de compensación: un pacto social para fortalecer. La República.
- Godet, M. (2000). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. México.
- Gómez, I. (2014). Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos. Bogotá: Editorial Legis.
- Henao, M. (2001). Cajas de Compensación Familiar. Informe revisado de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la red de protección social en Colombia. Colombia: Fedesarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial.
- Meléndez, M. & Sánchez, F. (2008). La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar. Coyuntura Social Fedesarrollo, (38 y39), p. 105-148.
- Lizarazo, D. (2014). Memorias de talleres de construcción del Libro Blanco del Subsidio Familiar.
- Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (1994). Servicios sociales de las Cajas de Compensación Familiar. Colombia: Superintendencia del Subsidio Familiar.
- Ministerio del Trabajo (2013). Nota conceptual subsidio familiar No 11. Bogotá: Subdirección de Subsidio Familiar.
- Ministerio del Trabajo (2014). Boletín de indicadores 2013. Bogotá: Subdirección de Subsidio Familiar.
- Mojica, F (2008). Dos modelos de la escuela voluntarista de prospectiva estratégica.
- Murro, E., Caristo, A., Lagomarsino, G. & Santos, S. (2004). Estudio de casos sobre asignaciones familiares en américa latina: análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay.
- Niebles, E., Oñoro, E. & Oñoro, R. (2006). Procesos desarrollados por gerentes sociales de ONG's exitosas en el ámbito de la gestión del tercer sector en Cartagena. Fundación Universitaria Luis Amigó, Cartagena, Colombia.
- OIT (2011). Informe VI de la Conferencia Internacional del Trabajo Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa. Ginebra.

- OIT (2011). Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa. Ginebra.
- OIT (2013). El rol de los Pisos de Protección Social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe. Documento para discusión. Seminario Regional Lima, Perú.
- OIT (2014). World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice. Ginebra.
- OIT & Ministerio del Trabajo (2013). Informe sobre el estado del arte del Sistema de Subsidio Familiar.
- OIT & Ministerio del Trabajo (2013). Informe sobre las cajas de compensación en Colombia: características del sistema y propuestas formuladas a raíz de la experiencia francesa
- PNUD (2010). Construcción de políticas públicas participativas.
- Rodríguez, G. El subsidio familiar, eje fundamental de la protección social. Más vida. ASOCAJAS.
- Rodríguez, V. (2012). La naturaleza jurídica de las cajas de compensación en Colombia: una visión frente a su control. Justicia Juris, (8). N° 1. P. 9-21.
- Roth, A. (2002). Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Schwarzer, H., Bertranou, F. & Casali, P. (coord.). Lima (2013). La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT: el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe.
- Starck, N. (2013). Cajas de Compensación de Chile – Entidades de Bienestar Social. En el Foro internacional sobre la prestación de servicios, balance y desafíos del Sistema de Subsidio Familiar. Ministerio del Trabajo. Bucaramanga, Colombia.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2013). Jurisprudencia y Doctrina del Subsidio Familiar.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2011). Normatividad del Subsidio Familiar: Decretos y Leyes.
- Tarazona, A. & Montoya, R. (2010). Las cajas de compensación familiar en Colombia Marcos normativo, organizacional y socio-económico en su consolidación.
- Torres, R. (2011). Diagnóstico del potencial de las Cajas de Compensación Familiar como operadores de política social desde una perspectiva de costos. Bogotá: DNP – SINERGIA.
- Universidad Externado de Colombia (2012). ¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia? Boletín No 13 del observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social.
- Vásquez, P. (2001). Textos Normativos sobre el Subsidio Familiar de Colombia, tomo 1, Legislación, Jurisprudencia y Doctrina. Bogotá: ASOCAJAS.