

1-1-2006

# Análisis de los efectos sobre la redistribución del ingreso y el desarrollo económico generado por la actividad de las cajas de compensación familiar en Cundinamarca 2002 - 2004

Diana Marcela Guiza Gómez

Andrés Felipe Sotelo Rojas

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

---

## Citación recomendada

Guiza Gómez, D. M., & Sotelo Rojas, A. F. (2006). Análisis de los efectos sobre la redistribución del ingreso y el desarrollo económico generado por la actividad de las cajas de compensación familiar en Cundinamarca 2002 - 2004. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/427>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).



# UNIVERSIDAD DE LA SALLE

---

## INFORME FINAL

### PROYECTO DE INVESTIGACIÓN - PASANTIA-

*Análisis de los Efectos sobre la Redistribución del Ingreso y el Desarrollo Económico generados por la actividad de las Cajas de Compensación Familiar en Cundinamarca 2002-2004.*

*Presentado por:*

**Diana Marcela Güiza Gómez 10011031**  
**Andrés Felipe Sotelo Rojas 10012038**

*Director:*

**Gustavo García**

*Bogotá D.C. Septiembre de 2006*

## **Resumen**

---

Dada la notable presencia de las CCF en el País, tras la actual reforma laboral, su papel y su trascendencia social llevan a considerar su importancia en diferentes contextos, no obstante al observar la acentuada desigualdad en el país se hace primordial considerar *¿Cuales son los efectos de las actividades de las CCF dentro de variables como la Redistribución del Ingreso y el Desarrollo Económico?*, pensando en que las CCF manejan mecanismos integrados a factores económicos y sociales, llevando a un estudio de Caso en Cundinamarca para los años 2002-2004<sup>1</sup>.

La pregunta inicial conlleva a detallar el valor de las CCF desde su creación trayectoria y evolución en el sistema de seguridad social y las diversas percepciones acerca de estas. Concibiendo aspectos teóricos referentes a la Distribución del Ingreso, Redistribución del Ingreso, mecanismos de Redistribución y algunos índices de medición como el Gini, Theil, Dalton, entre otros, con una percepción implícita del desarrollo económico por parte de los teóricos.

Así, tras la observación detallada de las actividades de las CCF, dando un vistazo a la ley 789 de 2002 y realizando mediciones a partir de participaciones y coeficientes de GINI, concentración y progresividad, logra concluirse el fuerte vínculo de las CCF dentro de la política social y un mesurado aporte dentro de la Redistribución del Ingreso en Cundinamarca entre el 2002-2004.

**Palabras Claves:** Redistribución del Ingreso, Cajas de Compensación Familiar, actividades de las CCF, Ley 789 de 2002, Desarrollo Económico.

---

<sup>1</sup> Considerando estos dos años debido a un periodo ex ante y otro post de la ley 789 de 2002.

### Abstract

Given the notable witnesses of the CCF in the last years after the current labor reformation, its paper and its social transcendence they take to consider its importance in different contexts, nevertheless when observing the accented inequality in the country it does become primordial to consider Which the effects of the activities of the CCF are inside variables as the Redistribution of the income and the Economic Development?, thinking in that the CCF manages mechanisms integrated to economic and social factors, taking to a study of Case in Cundinamarca for the years 2002-2004.

The initial question bears to detail the value of the CCF from its creation trajectory and evolution in the social security system and the diverse perceptions about these. Conceiving relating theoretical aspects to the Distribution of the income, Redistribution of the income, mechanisms of Redistribution and some measurement indexes like the Gini, Theil, Dalton, among other, with an implicit perception of the economic development on the part of the theoretical ones.

This way, after the detailed observation of the activities of the CCF, giving a glance to the law 789 of 2002 and carrying out measurement starting from participations and coefficients of GINI, concentration and progressivity, it is able to be concluded the strong bond of the CCF inside the social politics and a measured contribution inside the Redistribution of the Income in Cundinamarca among the 2002-2004.

**Key words:** Redistribution of the Entrance, Family allowance Funds, activities of the CCF, Law 789 of 2002, Develop Economic.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>CONTENIDO</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>I CAPITULO</b>	<b>6</b>
<b>1. ANTECEDENTES</b>	<b>6</b>
<b>2. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>10</b>
<b>2.1 MARCO TEORICO</b>	<b>10</b>
2.1.1 Distribución del Ingreso	10
2.1.2 La Redistribución del Ingreso	14
2.1.3 Tipos de Redistribución	14
2.1.4 Mecanismos de Redistribución	15
2.1.5 ELEMENTOS DE MEDICIÓN	17
2.1.5.1 Curva de Lorenz	17
2.1.5.2 Índices de Desigualdad en el Ingreso	18
2.1.5.3 Índice de GINI	19
2.1.5.4 Índice de THEIL	20
2.1.5.5 Índice de DALTON	20
2.1.5.6 KUZNETS	21
2.1.6 EL DESARROLLO ECONÓMICO	21
<b>2.2 MARCO LEGAL</b>	<b>23</b>
<b>II CAPITULO</b>	<b>25</b>
<b>3. ACTIVIDADES DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR</b>	<b>25</b>
<b>3.1 SERVICIOS SOCIALES</b>	<b>27</b>
3.1.1 Educación	27
3.1.2 Salud	30
3.1.3 Captación de Ahorro y Microcréditos	32
3.1.4 Bibliotecas, Mercadeo, Recreación y Turismo	35
3.1.5 El Subsidio Monetario	36
3.1.6 Vivienda	39
3.1.7 Subsidio al desempleo	43
<b>4. LEY 789 DE 2002</b>	<b>46</b>
<b>5. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS CCF</b>	<b>49</b>
5.1 Efecto de las CCF en la Distribución del Ingreso	55
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>58</b>
Anexo 1	61
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>65</b>

## INTRODUCCIÓN

En el campo económico la discusión sobre la desigualdad en la distribución del ingreso y los altos índices de concentración inducen a manejar políticas e instrumentos que logren remediar u oxigenar el problema, cuestión relevante para el CESDE. El caso de esta investigación profundiza los efectos que generan las CCF a la redistribución y el desarrollo económico.

Las evidencias de algunas investigaciones como Comfandi (2005), Asocajas (1999), Aguilar (2004), manifiestan la imperante utilidad de las CCF al propósito redistribuidor y la preponderancia de las mismas dentro del sistema económico.

Dentro de este marco las Cajas de Compensación Familiar (CCF) surgen como alternativas no solo en el proceso distribuidor, sino, redistribuidor. Este desempeño de las CCF hacia esta variable presupone un papel importante dentro de un panorama poco equitativo en la distribución. En Colombia según el PNUD para 2004 el coeficiente de Gini se encuentra en 0.575, situación por la cual se hace necesario analizar los mecanismos que en el país se emplean para mejorar este problema

Así, en una prospectiva más avanzada las CCF han evolucionado, convirtiéndose en un gran sistema privado (sin ánimo de lucro) que media en una igualdad redistributiva y que afecta directamente la política pública.

De esta forma se realiza un recorrido sobre las investigaciones más sobresalientes, la discusión teórica, algunos índices de desigualdad, así como la transformación de las CCF, su historia, sus actividades, su normatividad, la reciente ley 789 de 2002 que amplía su campo de acción, la inclusión poblacional, el subsidio monetario, y el estudio del Caso Cundinamarca a través de las CCF regionales de este departamento.

## **I CAPITULO**

### **1. ANTECEDENTES**

#### **➤ Creación de las Cajas de Compensación**

La Seguridad Social desde hace años ha repercutido en la historia del medio laboral y las familias. La misma se ha ido creando en el mundo paulatinamente en respuesta a situaciones nuevas presentadas en relación con la población y como réplica a la exigencia de éstas medidas de protección social.

Las múltiples necesidades de los trabajadores hacia los tiempos de la industrialización, permiten ver de forma clara y contundente el entorno en el cual se desarrolla la ideología de la seguridad social en principio llamada salario familiar o compensación de subsidio monetario al trabajador como lo asegura Correa Ramírez (2000: 34).

Ya para 1929 cuando se presenta la gran depresión, el sistema de seguridad social se afianza como política promotora de la igualdad social y de la distribución del ingreso equitativa, bajo la doctrina keynesiana. Esta visión fue ejemplificada por uno de los pioneros de la seguridad social Sir William Beveridge quien formulaba los principios de: "Unidad, Igualdad, Universalidad, Integralidad, Solidaridad, Obligatoriedad". (Correa: 2000:37).

De esta forma y bajo el auge del Keynesianismo, el cual promulgaba la intervención del Estado, se da prioridad en el entorno económico al establecimiento de la seguridad social que promoviera en las economías estabilidad en el empleo, en el poder adquisitivo, en el consumo y en la redistribución del ingreso. *Ibíd.*

Así mismo erosiona en Europa un proceso en el cual la protección a la familia se vuelve primordial, en principio basto con el subsidio monetario, más luego, fueron las Cajas de Compensación las que otorgaron mayor importancia al

medio laboral y al principio de Universalidad como garantía al trabajador, (este principio aún discutido a la hora de entregar los subsidios). En este contexto Francia es el pionero de la Seguridad Social, dado que las ideas más claras sobre las Cajas fueron dadas allí, lo que se convirtió en un modelo multiplicador por Europa, donde la creación de Cajas no se hizo esperar.

En América Latina uno de los modelos de Seguridad social destacados es el chileno que desde 1953 (uno de los sistemas más antiguos en América) concibe las Cajas como la ayuda primordial para soportar las necesidades sociales y como el arma más útil de asistencia social.

De otro lado el sistema de seguridad social en Colombia tuvo sus inicios, en referencia con el sistema de compensación familiar, con la creación de la caja de compensación familiar ANDI en 1954, que se crea como iniciativa propia de algunos industriales a petición de sus trabajadores para aliviar las cargas familiares de la época con el pago de un subsidio monetario. (Restrepo: 1990:255).

Seguido a esto y en los años posteriores, las reformas estructurales de las cajas de compensación familiar, se enfocan hacia una mayor cobertura y hacia la prestación de otros servicios como la salud, y el subsidio de vivienda etc., regidos desde la ley 21 de 1982 y con cambios significativos hasta hoy. En este momento existen 53 CCF en 32 departamentos con una cobertura de 3.3 millones de trabajadores del sector formal (23.8% de la población económicamente activa, significando que los trabajadores formales casi en su totalidad están afiliados a las CCF).

Es innegable, entonces, que las cajas de compensación familiar han venido teniendo gran influencia dentro de lo que se puede denominar la política social y económica del Estado, dada la multiplicidad de funciones que se le han otorgado, y el amplio concepto de la seguridad social. Como asegura Comfandi (2005) “el sistema de Compensación Familiar en Colombia se perfila como una



de las herramientas más eficaces para hacer redistribución y disminuir la inequidad”.

Bajo esta premisa, la relación entre el subsidio monetario de las cajas de compensación familiar y el mejoramiento en la distribución del ingreso equitativo parece haber sido significativa. Aún hoy la importancia de las Cajas parece exaltar las labores en materia de política social y el nuevo concepto de protección social que adelanta el gobierno, como respuesta a los altos índices de pobreza y el manejo del riesgo social.

Desde esta perspectiva se recogen aportes importantes en este campo, inicialmente, Barreto (1995), pretende analizar cual es la oportunidad de las cajas de compensación familiar frente al nuevo orden de seguridad social en Colombia, a partir de su cobertura real y su posibilidad de convertirse en empresas promotoras de salud, para lo cual toma como punto de partida la ley 100 de 1993.

Para Barreto (1995), el problema fundamental de las cajas de compensación familiar radica en su baja cobertura, ya que cubren solamente el 7.5% de la población total colombiana, debido esto, a que su objeto social es favorecer únicamente a la población asalariada del país. El total de beneficiarios corresponde al 22.25% de la población, concentrándose principalmente en las áreas urbanas, aunque se comprueba que dichas cajas favorecen a la población de menores ingresos (la mayoría la ocupan los de uno a dos salarios mínimos).

Fedesarrollo (2001:10) en su trabajo, refiriéndose al subsidio monetario y su focalización en Colombia afirman: “este subsidio no llega a los trabajadores del sector informal, que son los trabajadores con mas bajos ingresos “. Así mismo argumentan que “en Colombia el subsidio entregado mejora levemente la distribución del ingreso de los asalariados o en otras palabras que dicho subsidio se distribuye mas progresivamente que el ingreso inicial, es decir que los salarios”.

De esta misma forma el CID en compañía de Asocajas (1999) realizan una investigación en el campo del subsidio familiar donde manifiestan la importancia de este subsidio dentro de los ingresos de los beneficiarios, considerando a su vez que llega a ser herramienta de distribución, dado que, es dirigido a las personas de más bajos ingresos. A su vez rescatan el papel de las CCF en su ayuda por fortalecer junto con el Estado la política social.

A la postre resulta inmerso el desarrollo social desde las CCF, para algunos autores ha sido vital el papel de estas entidades, dado que el modelo de concertación como lo denomina Restrepo (1998:9), es clave en todo tipo de desarrollo desde el económico pasando por el político, cultural y social.

Resultan imperativas las alianzas del Estado con los privados en el manejo de la Seguridad Social. Es a partir de las funciones encomendadas a las Cajas que se puede analizar de forma contundente y practica su papel redistribuidor, como menciona Rawls (1990) "Las Cajas de compensación se orientan hacia el logro de la justicia como equidad, garantizando el cumplimiento de los principios de igualdad y la diferencia". Buscando la satisfacción de necesidades físicas y de la igualdad de oportunidades, en palabras de Mill en busca de la justicia social.

De lo anterior se llega a deducir que es a partir del acceso a los bienes y a las oportunidades que se llega a afectar de forma directa el ingreso, como lo resume Alcocer y Coronado (1981:118), partiendo de las actividades de las Cajas los subsidios generados a partir de mercadeo, subsidio directo, descuentos se concluye su efecto de diversas formas dentro del ingreso.

Dentro de este campo es primordial mencionar que el efecto de las actividades de las Cajas sobre el ingreso, afecta consecutivamente la vida productiva del individuo, todo enmarcado dentro de la Seguridad social como asegura Cuellar (1995:186) determina e incide en la propensión a consumir, ahorrar e invertir.

De esta forma es menester hacer énfasis en lo que representan las Cajas de compensación en Colombia, puesto que son entidades llamadas a prestar servicios sociales y a ser mecanismo redistribuidor del ingreso como señala Navia (1995:99) es su naturaleza y es elemento primordial en la constitución del progreso social.

No obstante hay óbices dentro de las múltiples funciones que desempeñan las Cajas. De las mayores preocupaciones son las concentraciones regionales, las funciones de banca que hoy en día cumplen y otros factores respecto a la inclusión de los trabajadores informales. Empero, su significancia en procesos económicos y sociales es magnánima debido a que como asegura Aguilar (2004:1) se hacen partícipes de dos puntos del PIB nacional a través del manejo y captación de ahorro, créditos de vivienda, micro créditos y algunas funciones de mercadeo.

## **2. MARCO CONCEPTUAL**

### **2.1 MARCO TEORICO**

#### **2.1.1 Distribución del Ingreso**

##### **❖ Definición y Discusión teórica**

Dada la importancia de la distribución del ingreso y su preponderancia dentro del bienestar de la población, y por ende del desarrollo económico, es menester ahondar en las diversas concepciones que por siglos se han discutido en torno de los menos favorecidos e indudablemente en pro de una mayor equidad.

El debate radica en múltiples concepciones acerca de las estrategias más convenientes para lograr disminuir la concentración del ingreso. Especialmente en el papel o shock que representan los ciclos económicos dentro de esta variable, e incluso de características estructurales que pueden no convenir a la hora de una distribución del ingreso reacia.

Así, la distribución esta considerada como un concepto multifacético como afirma Gary (2001:7) “la distribución del ingreso no es solo un fenómeno; es un

termino genérico que incluye un mal crecimiento, relativa inequidad, absoluta pobreza, movilidad del ingreso, y economía del bienestar”.

A su vez, está definido como la repartición “equitativa”<sup>2</sup> del ingreso partiendo de los medios de producción y sus correspondientes rentas aunque con varios factores incidentes sobre esta.

Las medidas principales de la distribución del ingreso son, la distribución personal o por tamaño y la distribución funcional; la primera es la mas utilizada y se refiere a los ingresos totales que reciben los individuos donde lo importante es la cantidad de ingreso recibida independientemente de que el ingreso haya sido derivado exclusivamente o no del empleo o de otras fuentes y donde se analizan factores un poco mas subjetivos como el nivel de superación que tengan los individuos. (Todaro: 1982:233)

La segunda hace referencia a la distribución que esta relacionada con la posibilidad que tienen los poseedores de recursos productivos de recibir la fracción del producto nacional como compensación por su participación en la elaboración de los bienes y servicios correspondientes. (Villanueva: 1981: 48).

Seguidamente la discusión en torno de esta variable esta a cargo de las escuelas económicas: la clásica, la neoclásica y la Keynesiana.

Para al escuela clásica, la ley natural del crecimiento o en otras palabras la interacción entre los recursos naturales escasos y el mejoramiento de las técnicas de producción por medio del mayor conocimiento humano, solo se podrían aplicar con una equitativa distribución del ingreso funcional entre (tierra, trabajo y capital).

En Adam Smith, la expansión del mercado de los productos manufacturados, especialmente, permitirá la división del trabajo. Esta a su vez facilitará la concreción de aumentos en la productividad de la mano de obra industrial, estos aumentos contrarrestaban la ley de rendimientos decrecientes (ligada

---

<sup>2</sup> En su origen se pretende que sea equitativa, más para nuestro caso, no hay evidencia empírica que lo demuestre.

con el factor tierra) y permitían la creación de un excedente más amplio, que a su vez facilitaba la expansión de los beneficios. (Villanueva: 1981: 50).

Es así como la concepción clásica de la economía, concluye en pocas palabras que de la interacción entre los principales recursos productivos y el papel que juega la productividad por medio de un mayor conocimiento humano, conllevarían al crecimiento de la economía y por lo tanto a la distribución del ingreso funcional por medio de un mayor salario, sin tener en cuenta el aspecto del desarrollo como consecuencia de este proceso.

A medida que, las condiciones en los mercados cambiaban y surgieron nuevas teorías, el análisis de la distribución del ingreso toma otros rumbos, en algunos casos con una mínima importancia como ocurre con el pensamiento neoclásico, que como sabemos se enfoca a la microeconomía, al crecimiento del producto y de supuestos un poco estáticos que no analizan la situación social en cambio las utilidades y ganancias para el productor se hacen primordiales.

En esencia lo que determina la magnitud del ingreso que cada uno percibe depende de las cantidades de recursos que se posean y de los precios que se reciban por los mismos, lo que supondría que para los neoclásicos una teoría de la distribución del ingreso esta ligada directamente con una teoría de los precios (Villanueva: 1981: 54).

La crítica no se hizo esperar, y es precisamente Keynes quien expone su teoría de la distribución del ingreso con relación a la competencia imperfecta que no conciben los neo-clásicos, sin embargo su aporte nunca se interesó realmente en los problemas de distribución como tal, sino, en las relaciones entre consumo, ahorro e inversión y las fuentes de estas variables .

Sin embargo, la versión de Kaldor, intenta retomar la formulación clásica de la distribución del ingreso dependiente de un nivel de ahorro en equilibrio de pleno empleo, considerando a su vez niveles de inversión adecuados con el nivel de ahorro. No obstante Kaldor enuncia, que los niveles de ahorro deben ser proporcionales a los agentes económicos, es decir, que asalariados y

privados deben aportar un margen equilibrado de ahorro, puesto que es a partir de allí que se logra dilucidar la distribución del ingreso. (Villanueva 1981:57).

El contenido implícito de la teoría de Kaldor y de suma importancia para la investigación en curso, es que a partir de esta se puede inferir: 1. El subsidio monetario proviene de un impuesto parafiscal obligatorio por parte de los privados, 2. La disminución de las utilidades de los privados resulta en un porcentaje destinado al subsidio, 3. Es a partir de los privados que se focaliza la distribución del ingreso hacia los asalariados.

La discusión actual, sugiere varios aspectos, precisamente es la CEPAL (1997:33-34) quien asegura que varios aspectos estructurales son determinantes a la hora de la distribución del ingreso, entre ellos: las características educacionales, patrimoniales, demográficas y ocupacionales.

Dentro de esta cuestión Kuznets (1964:172-174) se hace partícipe considerando que “las proporciones de la distribución del Ingreso se pueden analizar examinándolas con arreglo a tres criterios: suficiencia, equidad y eficiencia”, relacionados con la participación (oportunidades), la supresión de desigualdades, y el concepto de meta u objetivo económico o social.

De aquí resulta primordial la preocupación por disminuir la concentración del ingreso a partir de los agentes que mueven e influyen sobre la misma como revela French (1974) elementos como la tributación sobre el capital y el trabajo y la seguridad social contribuyen en beneficio de la equidad en la distribución.

A partir de todos los mecanismos que se utilizan para la distribución, teniendo en cuenta los factores que la afectan, la redistribución se vuelve fundamental, porque su propósito es contribuir a la política social y recaer sobre los más vulnerables (aquellas personas que no acceden de forma directa a las participaciones directas generadas por los factores).

Dentro del desarrollo el objetivo a mediano y largo sería que esas políticas tuvieran un efecto directo sobre el nivel de ingresos bajos, es decir, los pobres gozaran de un incremento en sus ingresos directos, de tal forma, que aún si el incremento es bajo logre mejorar su bienestar. (Stewart y Streeten: 1979:472).

### **2.1.2 La Redistribución del Ingreso**

Este termino esta asociado con la segunda etapa de la distribución del ingreso, la primera esta referida a la forma como un país concentra sus ingresos o distribuye los mismos entre los diferentes sectores pretendiendo ser equitativos, pero esta distribución suele generalmente ser desigual.

La Redistribución del ingreso es la forma como un país intenta en una segunda medida dirigir recursos a los sectores menos favorecidos.

Según Ffrench (1974:54) el éxito de una política redistributiva recae sobre dos puntos: “la irreversibilidad de la redistribución, y su compatibilización con metas y objetivos de desarrollo”

Así mismo, la Redistribución del ingreso según Graciarena (1974:298) presenta las siguientes características:

- Puede ser regresiva debido a una prolongada situación de estancamiento o concentración del ingreso global.
- La Redistribución modifica la situación relativa de los grupos perceptores, aumentando o disminuyendo el volumen de su ingreso y, consiguientemente, su nivel de consumo.
- La sociedad que experimente la Redistribución tiene vínculos familiares muy extendidos y fuertes que, entre otras funciones, actúan como mecanismo de protección económica y social.

### **2.1.3 Tipos de Redistribución**

Con respecto a todo el ámbito redistributivo hay que tener en cuenta las diversas formas en que se puede realizar este proceso a través de variadas

herramientas. A partir de esta concepción Stewart y Streenten (1976:384) consideran que las redistribuciones pueden ser tres de acuerdo a los elementos y a la clase de manejo redistributivo.

1. Redistribución no incremental: Esta redistribución, parte de los activos existentes, en los que se incluyen los factores de producción manejados a través de políticas fiscales, industriales, agrarias etc. Esta redistribución parece coincidir con el factor patrimonial, con el acceso a distintos servicios ya sean tecnológicos, crediticios, entre otros, fundamentándose primordialmente en la redistribución de activos de toda clase.
2. Redistribución incremental: Básicamente esta dirigida a realizar políticas de imposición progresiva y ha sido utilizada durante vasto tiempo por regimenes socialistas.
3. Redistribución a través del crecimiento: Surge como la nueva configuración de la redistribución incremental, solo que en esta no se realiza únicamente mediante los impuestos, la idea es realizar una transferencia de la acumulación de ingresos en la población más rica hacia la pobre con ayuda de recursos de inversión y otros que puedan generar de manera consecuente políticas de consumo y ahorro equiparadas.

#### **2.1.4 Mecanismos de Redistribución**

En primera instancia los mecanismos son difíciles de definir, debido a la coherencia que deben mantener con las políticas económicas, sin embargo se han planteado algunas herramientas útiles que pueden ser modificadas o adaptadas a la economía en particular a la que se apliquen.

Estos son:

1. Remuneraciones
2. Transferencias Concedidas
3. Discriminación de Precios
4. Política Fiscal
5. Propiedad de los medios de producción
6. Redistribución fuera del mercado



7. Estructura Productiva<sup>3</sup>
8. Programa de Seguridad Económica y Beneficios a la Ciudadanía
9. Capital humano
10. Mercado Financiero y Crédito
11. Gasto Público Focalizado a los pobres y Vulnerables
12. Incremento Salarial en el Mercado laboral.<sup>4</sup>

Vale la pena analizar las Transferencias concedidas y el programa de seguridad económica y beneficios a la ciudadanía. Inicialmente las prestaciones o transferencias son entendidas desde el punto en el que se transmite un ingreso líquido a los beneficiarios, en este caso, actuando desde los más distantes, hasta los hogares numerosos. No obstante se propone la entrega de dichas transferencias de manera no líquida, es decir, en la entrega o acceso a bienes y servicios.

Este ingreso distribuido a partir de un impuesto parafiscal al que son sometidos los empresarios en pro de favorecer a los empleados más vulnerables o lejanos en el proceso de redistribución.

La versión más amplia de esta herramienta es el Programa de Seguridad económica y Beneficios a la ciudadanía, debido a que esta contextualizado en un ambiente de seguridad social extendido a prestar atención a la población en general, especialmente a los niños y viejos, con programas de cobertura en salud, reducción de costos para los usuarios en el mercado, riesgos profesionales, apoyo en educación, entre otros.

Posteriormente estas propuestas se han volcado a nuevas políticas como los subsidios al desempleo, el acceso a la vivienda, acceso al crédito, educación, e inclusión de los ciudadanos más pobres. Las anteriores como formas de minimizar los impactos generados por las condiciones estructurales que menciona la CEPAL, si bien, el crecimiento no es suficiente la ampliación de

---

<sup>3</sup>Frenchs, Ricardo(1973:68-80)

<sup>4</sup> Fields, Gary (2001:204-221)

políticas en torno a los más pasivos en este proceso deben ser activas y efectivas.

## **2.1.5 ELEMENTOS DE MEDICIÓN**

### **2.1.5.1 Curva de Lorenz**

La curva fue creada por Lorenz en 1905, esta curva concretamente “representa el porcentaje acumulado de ingreso recibido por un determinado grupo de población ordenado en forma ascendente de acuerdo a la cuantía de su ingreso” (Medina: 2001:14). A su vez contiene una línea recta de 45 grados, la cual significa equidad perfecta.

A partir de este concepto Lorenz muestra patrones específicos para realizar comparaciones entre dos distribuciones. Originariamente establece cuatro propiedades (llamadas las cuatro propiedades de Lorenz) la anonimidad, el ingreso homogéneo, la población homogénea y principio de transferencia. (Fields: 2001:15-18).

Según Lorenz estas cuatro son necesarias a la hora de realizar comparaciones. En este sentido la anonimidad referida a la posibilidad de analizar las cantidades mismas del ingreso, o las proporciones, es decir, las dos medidas son igualmente válidas.

El ingreso homogéneo se logra a partir de no sacar conclusiones a la ligera disponiendo de datos los cuales correspondan a poblaciones de diferente tamaño, esta nos lleva a la población homogénea refiriéndose como la disparidad en los datos debida a factores como lo que el llama principio de transferencia (o la condición de Pigou –Dalton), la cual recae sobre alguna transferencia positiva hecha de un rico a un pobre lo cual significa una alteración en el ingreso porcentual que debe ser considerada<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La transferencia positiva se refiere a recursos destinados desde los grupos de mayores ingresos a los de menores ingresos vía impuestos u otro mecanismo de forma que lleguen directamente de pobres a ricos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ahonda en la disimilitud de los resultados que se pueden obtener al comparar dos distribuciones del ingreso. En primera instancia puede obtenerse una Lorenz –Dominante, una Lorenz Coincidente y una Lorenz Cruzada.

La primera señalada se explica por que en este caso una de las distribuciones es más fuerte en términos de equidad y resulta dominar a la otra. La Lorenz Coincidente se da a partir de que las dos distribuciones llegan a ser iguales y por lo tanto consiguen el mismo grado de equidad. Con respecto a la última posibilidad, puede darse, aunque de darse, los análisis resultarían complejos y sería apresurado o equivoco los análisis que se pueden obtener.<sup>6</sup>

### **2.1.5.2 Índices de Desigualdad en el Ingreso**

En la literatura económica existen varios índices útiles a la hora de medir la distribución del ingreso. Algunos de ellos como el Gini, Theil, Dalton, Atkinson, que pertenecen a diferentes tipos de medición enfocados al Bienestar Social, la entropía<sup>7</sup>, o simplemente la desigualdad y desviación del ingreso.

Adicionalmente, existen medidas relacionada con índices positivos, o normativos según señala, Medina (2001) o como argumenta Gamboa (2001) Objetivos y normativos. Esta clase de índices se diferencian en que las primeras no asocian ningún concepto de bienestar o función relacionada, simplemente comparan y realizan mediciones simples a través de índices como la varianza, la desviación estándar, rango relativo etc. Posteriormente las normativas se enfocan a un análisis más profundo de bienestar y equidad.

Teniendo en cuenta lo anterior el índice más utilizado en las mediciones de desigualdad es el índice de Gini, dado que, este índice es de fácil análisis y cálculo para posteriores interpretaciones. Sin embargo es consistente si se tiene en cuenta las propiedades establecidas para que un índice cumpla a cabalidad su función al momento de señalar la desigualdad del ingreso.

---

<sup>6</sup> Sobre este tema puede profundizarse aún más en Gary, Fields (2001)

<sup>7</sup> Entropía entendida como el grado de desorden que presenta un sistema.

Estas propiedades<sup>8</sup>, resultan claves en la medición y en la escogencia del índice dependiendo a su vez del objetivo o resultado que se quiera obtener para el análisis.

### 2.1.5.3 Índice de GINI

El Coeficiente de Gini (1912) es derivado de la curva de Lorenz y representa una medida de concentración del ingreso (inequidad), básicamente se determina respecto al área que existe entre la línea de 45° que significa total equidad en el ingreso y la curva de Lorenz, el área que coexiste entre estas dos figuras es denominado el coeficiente de Gini, (es índice de Gini cuando se multiplica por cien). Es considerado dentro de las medidas estadísticas, ya que se obtiene de la curva de Lorenz y no de un ingreso medio como la varianza u otras.

A su vez el grado de concentración del ingreso se explica bajo las variaciones que se pueden obtener a partir del resultado del coeficiente que tiene un rango entre 0 y 1, siendo uno la inequidad máxima, y cero la equidad en la distribución.

Este coeficiente ha sido determinado de diversas formas matemáticas<sup>9</sup> que logran acoplarse a las propiedades de los índices, como a los datos disponibles que tenga el investigador, datos agrupados o no agrupados, no obstante la forma más conocida del índice de Gini es  $P/(P+Q)$ , donde P es la curva de Lorenz y Q el área bajo la curva, en la práctica se utiliza la fórmula de Brown:

<sup>8</sup> Propiedades como que el índice sea invariante a transformaciones proporcionales, condición de Pigou-Dalton referida a las transferencias de ingreso en las escalas de población concordante con las que plantea el análisis de la curva de Lorenz, la simetría, condición de cambio relativo (existencia de relación no lineal), Independencia del tamaño respecto a las poblaciones en comparación, descomposición aditiva, entre otras. (Medina:39 2001)

<sup>9</sup> Para datos agrupados se calcula de forma  $CG = \frac{\sum_{i=1}^{n-1} (P_i - Y_i)}{\sum_{i=1}^{n-1} P_i}$  Medina (2001:19), para ampliar esta información consultar Medina (2001).

$$(1) \quad G = \left| 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

G: Coeficiente de Gini

X: Proporción acumulada de la variable población

Y: Proporción acumulada de la variable ingresos (Coeficiente de Gini - [Wikipedia, la enciclopedia libre.htm](https://es.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini))

#### 2.1.5.4 Índice de THEIL

El Índice de Theil (1967) está basado en la entropía, se han hecho algunos trabajos respecto a la convergencia regional, en los cuales este índice logra acoplarse a los objetivos de medición de desigualdad. Básicamente Theil considera que la medida de desigualdad del ingreso está definida desde la diferencia de lo que él llama entropía derivada y la entropía generada, la primera procedida de la igualdad perfecta y la segunda del resultado del cálculo para una distribución empírica.

Este índice refuerza su idea en la importancia que les otorga a las familias o individuos que retengan menor proporción del ingreso, ha sido ampliamente utilizado en los últimos tiempos dado que cumple con la condición de descomposición aditiva<sup>10</sup>.

#### 2.1.5.5 Índice de DALTON

El índice de Dalton (1920) está fundamentado en la función de Bienestar Social, dado que, la distribución del ingreso es considerada no equitativa. Principalmente Dalton propuso la medición de la pérdida de Bienestar de los individuos respecto a la inequidad en la distribución, proponiendo una fórmula simétrica y cóncava al ingreso (cuestión ampliamente discutida).

<sup>10</sup> Un índice cumple con esta propiedad cuando puede calcularse para subgrupos, de tal forma que sea posible identificar la proporción de la desigualdad explicada por cada uno de ellos Medina (2001:21).

De este índice surge el índice de Atkinson (1983) el cual retomando los argumentos de Dalton propone un índice el cual logre definir la proporción o nivel de ingreso para cada segmento de la población y precisar el bienestar total de la población de acuerdo al nivel de ingresos que debiera recibir.

#### **2.1.5.6 KUZNETS**

En 1955, Kuznets premio Nóbel de economía en 1971, estableció una teoría en la cual relacionaba el crecimiento (ingreso per cápita) con la desigualdad. Bajo este planteamiento señaló la interacción de estas dos variables, poniendo en claro su hipótesis explicada bajo una U invertida, la cual en el eje horizontal se representaría el crecimiento y el vertical la distribución.

Su hipótesis señalaba que la desigualdad en el ingreso tendría un comportamiento progresivo en las primeras fases de crecimiento y posterior desarrollo y decrecería en la fase final a medida que el ingreso per cápita aumentara.

De esta forma el mismo Kuznets fue prudente respecto a su hipótesis ya que afirmaba que “No había una causalidad clara en una u otra dirección (crecimiento hacia distribución, o distribución hacia crecimiento), Por tanto, no tiene sentido afirmar que la desigualdad es una condición necesaria para alcanzar un mayor nivel de crecimiento”. (Sarmiento, Gonzáles, Angulo, Espinosa, Alonso: 2005:3)

A su vez consideraba las oportunidades políticas y económicas vitales en el crecimiento, como aceptaba la idea de que los sistemas políticos y hasta la cultura podrían influir en el grado y proceso de desarrollo de un país. Adicionalmente aseguraba que un país de ingresos medios es más desigual que un país pobre o rico.

#### **2.1.6 EL DESARROLLO ECONÓMICO**

Desde la teoría económica el desarrollo esta asociado directamente con la calidad de vida y el bienestar de la sociedad, las principales discusiones que ha

desencadenado este tema giran en torno al crecimiento económico, en la elevación del ingreso per-capita y en la distribución de los recursos.

El desarrollo, intenta demostrar que tan evolucionada esta una sociedad dentro del marco de lo cultural y esta demostrado que su medición no es de tipo cuantitativo, sino mas bien cualitativo ya que involucra desde la distribución equitativa de los ingresos hasta la forma en que un país soluciona sus problemas de la manera mas adecuada en donde se mezclan diversos enfoques económicos en palabras de Currie (1988:8):” no es solamente una cuestión de la política monetaria o de la política de intercambio , o la tasa de crecimiento o la administración del gobierno, sino de todas estas”.

A su vez, no se puede desconocer la relación prevaleciente entre el crecimiento y el desarrollo económico, ya que el logro de un nivel más alto de desarrollo depende en general del logro de un nivel más alto de crecimiento económico. La disminución en la tasa de natalidad, la mejor distribución, los más altos niveles educativos y así sucesivamente, son favorecidos por una alta tasa de crecimiento económico, generalmente dependen de ella como condición necesaria. (Currie: 1988: 15).

Lo anterior es la base para suponer que entre un país tenga bajas tasa de crecimiento y desarrollo económico, mas empobrecido estará y mas difícil será eliminar su condición de subdesarrollo, generando esto lo que se conoce como circulo vicioso de la pobreza y que se enfoca directamente en la forma como esta distribuido el ingreso.

Es por esto que el desarrollo y la distribución de los ingresos están directamente relacionados y por lo tanto la forma como un país crezca económicamente estará evidenciado en la forma como se inicie el proceso de distribución, el crecimiento de una economía tiene una importancia central porque la manera como se procese, el nivel que haya alcanzado y su ritmo son condiciones de primer orden, que puede alterar sustancialmente el juego de todos los otros factores haciendo que cada momento del proceso facilite la formación de concentraciones peculiares de ingresos (Graciarena:1974: 294).

La estrategia del desarrollo no requiere solo una preocupación por la aceleración del crecimiento económico sino también una preocupación directa por el mejoramiento de los niveles materiales de vida de los grandes segmentos de la población del tercer mundo que se han visto discriminados en gran medida por el crecimiento económico de los dos últimos decenios (Todaro: 1982:254).

## **2.2 MARCO LEGAL**

El sistema de seguridad social en Colombia, tuvo sus inicios con el sistema de compensación familiar, este sistema ha tenido una serie de modificaciones a través del tiempo de carácter legal por lo cual en el presente marco legal, se presentan las reformas más importantes para el desarrollo del presente estudio.

En un principio, la creación de la caja de compensación familiar ANDI en 1954, la primera de este sistema como iniciativa propia de algunos industriales a petición de sus trabajadores y que aliviaba las cargas familiares de la época con el pago de un subsidio monetario, fue la base para que en el año de 1957 y mediante el decreto No. 118 se estableciera dicho subsidio como de carácter obligatorio para todas las empresas que tuvieran un capital superior a cien mil pesos o con un número de trabajadores no inferior a veinte, con lo que se crearon varias entidades de esta naturaleza pagando el subsidio exclusivamente en dinero (superintendencia de subsidio familiar: 2000: 255).

Desde ese momento, se apreció la importancia de dicho sistema para aliviar en parte las necesidades sociales de los trabajadores, por lo que mediante la ley 56 de 1973, se orienta la prestación de los servicios mas allá de el subido monetario. En forma posterior, y para el interés de el presente estudio, es pertinente decir que a través de la ley 21 de 1982 se señala que las cajas deben distribuir entre sus trabajadores afiliados que devenguen menos de cuatro salarios mínimos y que tengan personas a cargo, en subsidio monetario por lo menos el 55 % de sus recaudos (superintendencia de subsidio familiar: 2000: 256).



Ahora el subsidio familiar se define como “una prestación social pagadera en dinero, en especie y en servicios a los trabajadores de medianos y menores ingreso, 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” (ley 21 de 1982). Y a partir de ese instante las reformas estructurales de las cajas de compensación familiar, se enfocan hacia una mayor cobertura y hacia la prestación de otros servicios como la salud, y el subsidio de vivienda entre otros.

En palabras de Arenas (2003: 459) los cambios al sistema de seguridad social de la 100 de 1993 no dieron especial importancia al subsidio familiar dentro del sistema de seguridad social integral, pero se asignó un papel activo en la gestión del régimen subsidiado de salud y para el caso de las cajas de compensación familiar su papel en el subsidio familiar de vivienda.

Así mismo, la expedición de la ley 789 de 2002, en la cual centramos el presente estudio, se encarga de ampliar el marco de acción de las cajas, dentro de políticas de promoción de empleo, protección al desempleado y se facultó al gobierno para fijar los términos y condiciones a que debe sujetarse la cuota única monetaria, de conformidad con los principios de sana competencia, solidaridad, equidad, gradualidad, integralidad y solidaridad de la ciudad con el campo (Arenas: 2005: 463).

La ley 789 de 2002 establece que los beneficiarios al subsidio monetario en dinero son: (art. 3º, par. 1º):

- Los hijos hasta los 18 años (incluidos hijastros). A partir de los 12 años se debe acreditar escolaridad.
- Los hermanos hasta 18 años, con estos requisitos: 1. que sean huérfanos de padres; 2. que convivan y dependan económicamente del trabajador; y 3. que demuestren escolaridad.
- Los padres mayores de 60 años, con estos requisitos: 1. que ninguno reciba salario, renta o pensión; 2. que ningún otro hijo esté cobrando subsidio por ellos; y 3. que dependan económicamente del trabajador.

- Los padres, hermanos huérfanos e hijos que sean inválidos, con capacidad física disminuida, que se encuentren a cargo del trabajador y que convivan con él. Las personas en estas condiciones causan doble subsidio sin límite de edad.
- En caso de muerte de una persona a cargo por la cual se estaba recibiendo subsidio en dinero, la caja pagará un subsidio extraordinario por el mes en que ocurra, equivalente a 12 mensualidades del subsidio en dinero.
- En caso de muerte de un trabajador beneficiario, la caja continuará pagando durante 12 meses el monto del subsidio por personas a cargo, a la persona que acredite haberse responsabilizado de la guarda, sostenimiento o cuidado de ellos. (art. 3º, par. 1º).

## **II CAPITULO**

### **3. ACTIVIDADES DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**

Inicialmente, vale la pena mencionar que el portafolio de servicios de las CCF se ha diversificado enormemente desde que estas instituciones fueron creadas. La I etapa se constituye a partir del fundamento básico consistente con la dación del subsidio familiar, posteriormente la unificación del mismo que da cabida a un proceso organizacional, jurídico y homogéneo para todas las CCF, resultando en una última y no menos importante etapa de apertura y competitividad que es promovida por la ley 789 de 2002 mediante la cual se expanden las áreas de intervención y acción de las CCF. (Aguilar: 2004: 3).

A su vez, dicha evolución concuerda con la nueva visión de la seguridad social renombrada como Sistema de Protección Social (SPS) que valida el concepto del manejo social del riesgo. Bajo esta óptica los servicios y programas ofrecidos por las CCF se hacen vitales en el manejo social del riesgo, especialmente porque los servicios hacen parte de las herramientas que se utilizan para dicho fin a través de las estrategias del programa definidas como de prevención, mitigación y superación<sup>11</sup> supeditadas a la profundización, focalización y racionalización del sistema social del riesgo que pretende

---

<sup>11</sup> Para mayor profundización sobre el tema consultar Rodríguez Liria A. (2003): Avances, retos y oportunidades de la nueva lógica de manejo social del riesgo propuesta por el Banco Mundial. En: Revista Gerencia y Políticas de Salud No 5.

disminuir la vulnerabilidad de los más desprotegidos y mejorar la calidad de vida.

Así las cosas, se reafirma la importancia de los servicios que ofrecen las CCF, como son: Salud, Educación, Vivienda, mercadeo social, fomento y recreación dedicando recursos a programas como: la entrega del subsidio familiar, el subsidio al desempleo, la captación de ahorro, Bibliotecas entre otros.

Atado a lo anterior se encuentra el grupo de empresas afiliadas a las CCF y los trabajadores afiliados a este sistema (Tabla 1), con una presencia muy significativa de las microempresas teniendo el 74% de participación dentro del total de empresas afiliadas y en los años referenciados con un crecimiento del 17% que significa un aumento en 579.298 personas afiliadas<sup>12</sup>, en el total del país, cubriendo 531 municipios y con 53 Cajas de Compensación.

**Cobertura Nacional de las CCF Tabla (1)**

Concepto	2002	2004
Empresas Afiliadas	172.760	194.827
Trabajadores Afiliados	3.399.302	3.978.600

Tabla realizada por los autores basados en Arango Maria I. (2005)

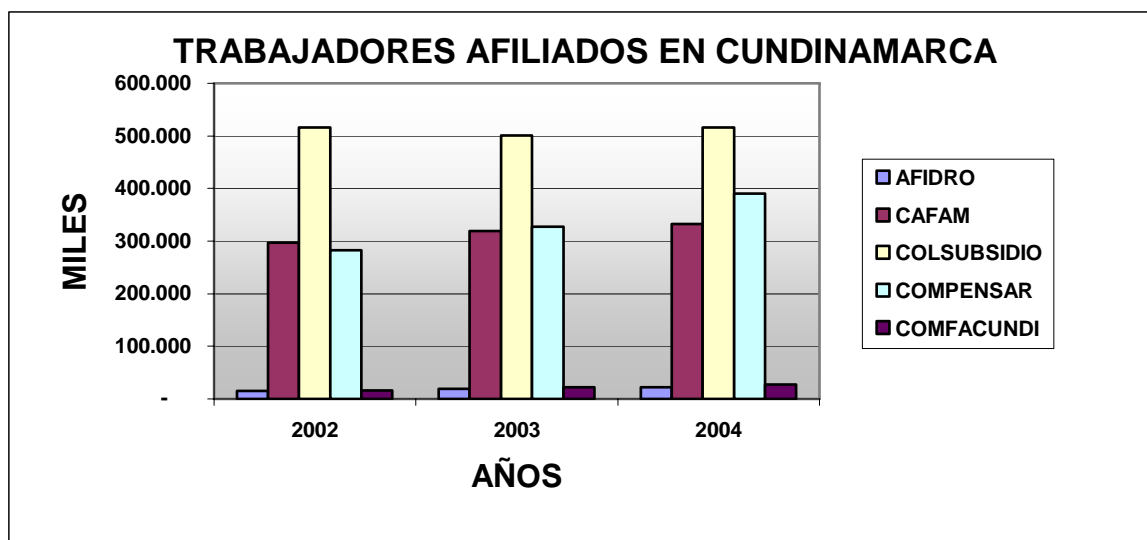
Por su parte Cundinamarca con cinco CCF<sup>13</sup>: AFIDRO, CAFAM, COLSUBSIDIO, COMPENSAR Y COMFACUNDI tenían para 2002 1.148.117 personas afiliadas<sup>14</sup> y para 2004 1.289.956 (Grafica 1), mostrando un crecimiento de 12% en la población afiliada.

<sup>12</sup> Sin embargo el total de la población beneficiaria dentro del sistema de las CCF tuvo un incremento del 15,5% desde el año 2002 lo que representa 2.017.054 personas más hasta 2004.

<sup>13</sup> Para propósitos de la investigación se analizaran únicamente cinco CCF de Cundinamarca y Bogotá.

<sup>14</sup> Los afiliados Incluyen: dependientes, pensionados, facultativos, exentos, por fidelidad y voluntarios y los no beneficiarios.

## Cobertura de las Cajas de Compensación Familiar en Cundinamarca Grafica (1)



Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar

Según las proyecciones del DANE con base en el censo de 1993, la población total en Bogotá y Cundinamarca fue de 9.335.463 para 2004 lo que quiere decir que un 34% de la población en la región esta afiliada a las CCF.

### 3.1 SERVICIOS SOCIALES

#### 3.1.1 Educación

Este factor, en términos económicos es el más relacionado con el desarrollo y el crecimiento productivo dentro de un país. Diferentes teorías económicas apuntan por un mayor nivel en la educación tanto en cantidad como en calidad para mantener tasas crecientes en variables como el PIB y generar resultados positivos en los principales indicadores de desarrollo económico<sup>15</sup>.

Por este motivo, existe la necesidad de adelantar políticas que promuevan el acceso a la educación por lo menos básica o formal para toda la población, sin embargo en el caso de América latina no toda su población recibe este servicio. Adicionando a esto la deserción escolar que se manifiesta de manera creciente

<sup>15</sup> Hay una notable coincidencia en las teorías modernas de crecimiento sobre la importancia de los factores productivos. "Solow hace sus hallazgos del cambio tecnológico a mitad de los cincuenta del siglo XX, a la vez que Arrow interpreta la importancia del aprendizaje". Es también a fines de los cincuenta y principios de los sesenta que empiezan los estudios del capital humano de Schultz y Becker. Posteriormente, en los ochenta se recoge y se fusiona el cambio tecnológico, el conocimiento y el capital humano por los endogenistas y los convierten en los factores fundamentales del crecimiento.

para los países de la región, en el informe de la CEPAL para 2001<sup>16</sup> Colombia al igual que países como México y Chile, muestran una deserción entre 50% y 60% en el transcurso de la secundaria.

De esta forma aspectos como el desempleo, la violencia o simplemente la falta de recursos en las familias son motivo y resultado para no proveer a los menores de este servicio o para presionar su salida del sistema. Según Velandia (2005) el índice de analfabetismo se encuentra para 2005 en 7.5% para el País, ubicándolo en un séptimo lugar en América Latina. A su vez se observa una diferencia significativa de este índice respecto a la zona rural y urbana con 5% y 15.4% respectivamente, siendo Bogotá la región con menor índice con 2.5% de analfabetas. Estos resultados conllevan a través de los años a ocasionar un retraso en el crecimiento y desarrollo económico en el país.

Una de las prioridades de la ley 21 de 1982, en programas y servicios sociales de las CCF es la “educación integral y continuada, capacitación y servicios de biblioteca”, orientando estos servicios básicamente a: ofrecer educación de forma integral y capacitación a los trabajadores y sus familias; establecer servicios de biblioteca, auspiciar becas y cursos, organizar eventos científicos y culturales; etc. (decreto 784/89, art. 26)<sup>17</sup>.

En cuanto a la ley 789 de 2002, esta amplía las funciones de las CCF con la creación de los jardines sociales, la atención integral de la niñez y la jornada escolar complementaria, en la siguiente forma:

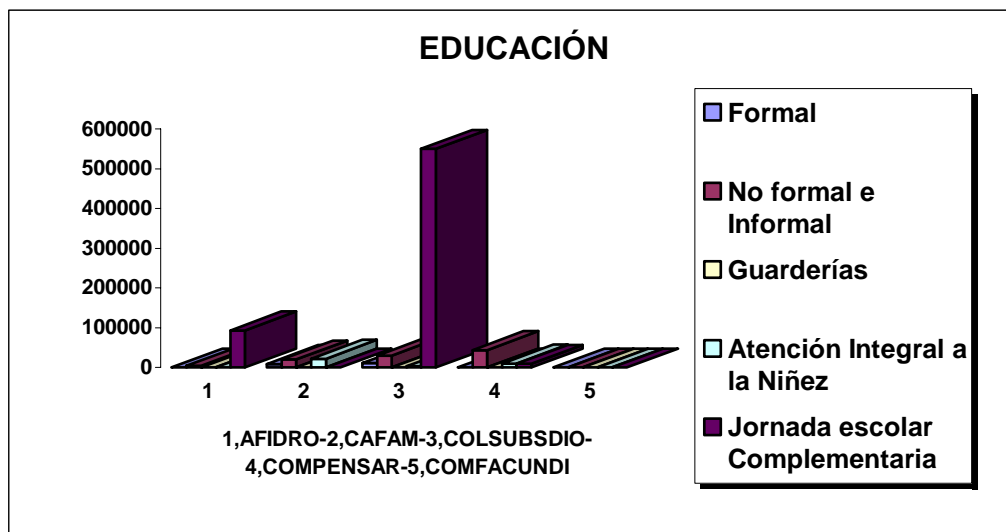
- Respecto de los “jardines sociales de atención integral a los niños y niñas de 0 a 6 años”, las cajas pueden administrar los que sean “propiedad de entidades territoriales públicas o privadas (sic)”, y pueden atender niños cuyas familias no estén afiliadas a la caja respectiva”. Se faculta al ICBF, para definir los estándares de calidad que deben cumplir esos jardines.
- En relación con la atención integral a la niñez y la jornada escolar complementaria, la ley crea un fondo para el efecto y señala los recursos

<sup>16</sup> Panorama social en América Latina 2000-2001 en [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/7924/Capitulo\\_I\\_2001.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/7924/Capitulo_I_2001.pdf)

<sup>17</sup> [http://www.dafp.gov.co/leyes/D0784\\_89.HTM](http://www.dafp.gov.co/leyes/D0784_89.HTM)

que pueden destinar las cajas para esta finalidad (art. 16, num., 8°).  
(Revista Universitas: 2003: 474).

### Cobertura en Educación Gráfica (2)



Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar

Para el año 2002 el total de niños matriculados por nivel educativo en Cundinamarca fueron 533.717 y en Bogotá de 1.231.282 donde para ambos casos la población del sector rural ocupa menos del 10 % dentro del total. Para el año 2004 la situación no ha mostrado adelantos claros pues los afiliados son 529.809 y 1.388.182 respectivamente. Adicional a esto las CCF de estudio contaron con 23.686 estudiantes para ese año un 1.23 % dentro de el total de los estudiantes en educación formal<sup>18</sup>.

Hay que rescatar que Colsubsidio opera como la caja que mayores beneficiarios del servicio de jornada escolar complementaria por una gran diferencia frente a las otras y en comparación con todos los servicios con 550.631 niños en total, (COMPENSAR y CONFACUNDI no ofrecen servicio

<sup>18</sup> Se entiende por educación Formal aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a pautas curriculares progresivas, y conducente a grados y títulos. Está categorizada en el preescolar, la educación básica (básica primaria y básica secundaria). La educación no formal es la que se ofrece con el objeto de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar, en aspectos académicos o laborales y la educación informal Se considera educación informal todo conocimiento libre, proveniente de personas, entidades, medios masivos de comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros comportamientos no estructurados. <http://mineducación.gov.co>.

alguno en educación formal)<sup>19</sup>. Observando las estadísticas, parece que la prestación del servicio de la educación no es un objetivo claro de estos entes o que por lo menos la ley 789 de 2002 no ha generado evolución alguna en este sentido.

### **3.1.2 Salud**

La calidad y la eficacia en la asistencia a los servicios de salud es un aspecto trascendental para analizar el desarrollo económico dentro de un país. En los países desarrollados este servicio se presta gratuitamente a la sociedad, pero para los países en vía de desarrollo esta situación es diferente y Colombia no es la excepción, por esta razón, se han adelantado políticas económicas claras, dando responsabilidades cada vez mayores a las CCF.

A partir de la ley 100 de 1993 se crean dos tipos de régimen el contributivo y el subsidiado. En el primero se ofrece el servicio a través de las EPS, y es donde se encuentran los trabajadores del sector público y el sector privado con cobertura a nivel familiar, en otras palabras dicha ley inicio el proceso de gestión del régimen subsidiado para beneficiar a los más pobres conjuntamente con dar la posibilidad a las cajas de constituir EPS.

Sin embargo, este tipo de políticas se han enfocado a ampliar la cobertura, mientras la calidad de los servicios de salud es cada vez mas deficiente, “mientras en 1997 un 83.1% de los Bogotanos, 87.3% de los antioqueños y 82.2% de los habitantes de la región Pacífica dijeron recibir atención de buena calidad, en 2003 dichos Indicadores cayeron a 75.9%, 78.6% y 71.9%, respectivamente”. (Peñalosa: 2005).

A pesar de esto, hay resultados positivos, en cuanto a la población cubierta por el Régimen Contributivo a nivel Nacional. “La cobertura se incrementó de 15.6% a 23.1% durante el periodo 1997-2003, obteniendo, además, una reducción de 5 puntos en el porcentaje de personas con riesgo de contraer

---

<sup>19</sup> Recordemos que la educación formal se diferencia de la no formal e informal por su carácter básico dentro de la sociedad.

enfermedades y un incremento de 10% en las consultas de promoción y prevención”. (Peñalosa: 2005).

El Régimen Subsidiado de Salud, busca satisfacer las necesidades de la población que carece de algún tipo de ingreso y que para el caso Colombiano pertenezcan al nivel 1 y 2 del SISBEN. Al inicio de este Gobierno se encontraban afiliadas al Régimen Subsidiado 11.069.182 personas y actualmente se cuenta con 18.581.410, es decir, que del año 2002 al 2005 se alcanzó un incremento en la cobertura que permitió que 7.512.228 nuevos Colombianos se beneficiaran con los subsidios de salud que ofrece el Estado.

En Cundinamarca los afiliados al Régimen subsidiado de salud eran 1.021.772 personas y en Bogota 1.678.136 ambas zonas son el 14.5 % del total de la población afiliada a este régimen a nivel nacional para el 2005. (Ministerio de la protección social).

Respecto a las CCF estas deben destinar el 5% de sus recaudos para financiar el régimen subsidiado de salud, con excepciones a los casos donde se deba destinar una cuantía mayor, cuantía dependiente del cuociente del recaudo de cada caja<sup>20</sup>. Adjuntamente realizan actividades de incluidas en el sistema de salud de todo tipo con o sin infraestructura propia. Para 2002-2004 se tuvo un incremento aproximado del 14% en la cobertura de estas actividades.

**Total de Actividades de Cobertura en Salud 2002-2004 (Tabla 2)**

CAJA	Con Manejo Infraestructura (1)		Sin Manejo Infraestructura (2)	
	2002	2004	2002	2004
<b>Afidro</b>	46.175	138.871	391	10.016
<b>Cafam</b>	2.133.984	2.522.731	781.347	764.312
<b>Colsubsidio</b>	3.663.791	4.596.609	0	0
<b>Compensar</b>	2.475.786	2.171.005	5.306.598	6.182.916
<b>Comfacundi</b>	112.607	170.165	0	1.448
<b>TOTAL</b>	<b>8.432.342</b>	<b>9.599.381</b>	<b>6.088.336</b>	<b>6.958.692</b>

[1] Con manejo de Infraestructura significa que prestan los servicios de salud en instalaciones propias de las CCF. [2] Sin manejo de Infraestructura quiere decir que las CCF se valen de acuerdos con otras instituciones prestadoras del mismo servicio.

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar (cuadro N° servicios sociales 2002-2004)

<sup>20</sup> “El cuociente de recaudos correspondiente a cada Caja de Compensación Familiar, es el resultado de dividir el monto de recaudos anuales para subsidio familiar, por el número promedio anual de personas a cargo”. Decreto 1769 2003. Artículo 2. Ministerio de la Protección Social.



Por otra parte es preciso anotar que la CCF consideradas cuentan con un total de 16.558.073 afiliados a este servicio para 2004 siendo Compensar la caja que más afiliados tiene con 8.353.921, sin embargo es claro que se debe incrementar la cobertura a la población de menores ingresos dentro del Régimen subsidiado procurando mantener unos niveles en la calidad del sistema que permitan el desarrollo sostenido de este servicio a través del tiempo.

### **3.1.3 Captación de Ahorro y Microcréditos**

Como ya se ha señalado otra de las actividades importantes que desarrollan las CCF es la captación de ahorro y los microcréditos, figuras económicas que van de la mano. Respecto a la captación de ahorro es la ley 789/02 la que promueve dicha actividad en las CCF, este servicio se ha creado como instrumento facilitador de acceso a la población excluyente de los servicios financieros (especialmente los hogares con menos de 3 S.M.M.L.V), que por uno u otro motivo ven restringido el acceso.

No solo la condición del acceso restringido es la que origina esta nueva actividad, también la poca efectividad redistributiva del Ingreso basada en el Gasto Público y los subsidios. (Asocajas: 2004:154). Agregando a esto, que si bien la tasa de interés real ha mantenido un nivel bajo desde el año 2002<sup>21</sup>, es poco el efecto que ha tenido, por lo que podría llegar a pensarse en una demanda de crédito inelástica y en muy pocos incentivos que suscitan el ahorro por parte de los hogares.

A la luz de este panorama, el objetivo principal de la inclusión de este sistema en las CCF es motivar el ahorro, hacer reaccionar el crédito, eliminar sistemas financieros ilegales, formas prestatarias de usura, dinamizar la economía a través de estos dos instrumentos generadores de inversión y permitir equidad redistributiva que resulte en un mayor bienestar para la población, traducido en mayores oportunidades de capacitación, estudio, vivienda digna entre otros más.

---

<sup>21</sup> Aguilar; Ana. (2004:155)

Las CCF se han postulado como candidatas completas para el manejo de actividades financieras dada sus múltiples experiencias en la conducción de otros servicios (salud, educación, etc.). La captación de ahorro mediante las CCF se adhiere a tres tipos de ahorro: el ahorro programado, ahorro contractual y CDT's, beneficiando a todos aquellos afiliados sean, personas naturales, independientes o Pensionados con vinculación anterior a las CCF.

Respecto al ahorro programado se utiliza primordialmente para obtener subsidios de vivienda, el ahorro contractual funciona de tal forma que se determina una parte del dinero del afiliado al ahorro así constituye una previsión futura para cualquiera que sea su destinación, y el CDT que compone una forma de ahorro que no esta a la vista y a su vez un modo de inversión.

La figura del ahorro en las CCF ha sido antecedida por un porcentaje amplio de los afiliados que se encuentran realizando dicha actividad en coordinación de las CCF, aproximadamente el 67.1% de los trabajadores afiliados (2.380.439 personas) a las CCF se encuentra ahorrando. (Asocajas: 2004: 156). Así, también, el 61.5% es de ahorro ordinario como una de las modalidades más llamativas.

En este contexto se encuadra el microcrédito, otra de las funciones otorgadas a las CCF. En aras de impulsar el crédito dentro de las familias con bajos ingresos y en pro de la generación de empleo, este mecanismo surge condicionado a las eventuales reacciones de la captación de ahorro.

La disposición del microcrédito para el 2004 se distribuye de la siguiente forma<sup>22</sup>:

- Microcrédito Inmobiliario <sup>23</sup> ---- 39.2%

<sup>22</sup> Asocajas. (2004): Demanda por Servicios de Ahorro y Crédito.

<sup>23</sup> El microcrédito inmobiliario se diferencia del microcrédito de vivienda en que el primero es entendido como: "toda financiación que se otorga para la construcción, adquisición y mejoramiento de inmuebles a personas naturales de estrato 1 y 2, cuyo monto no supere los 25 SMLV, con un plazo inferior a 5 años y una tasa de interés equivalente a la dispuesta para V.I.S.". El crédito de vivienda se otorga independientemente del monto.

[http://www.minambiente.gov.co/plantilla1.asp?pag\\_id=1797&pub\\_id=590&cat\\_id=651](http://www.minambiente.gov.co/plantilla1.asp?pag_id=1797&pub_id=590&cat_id=651).

- Vivienda ---- 21.6%
- Educación ---- 17.2%
- De libre Destino ---- 12.8%
- Pymes y Microempresas ---- 9.1%

Teniendo en cuenta que la prioridad y objetivo propuesto por el Gobierno es otorgar relevancia a créditos para vivienda (destinando un 70% de los recursos), pymes y mipymes con la finalidad de impulsar un mejoramiento en los indicadores del empleo.

Los recursos para estos créditos pueden ser manejados directamente por las CCF, o de forma indirecta con las ONG's o en coordinación con FONEDE específicamente para créditos destinados a las microempresas (con recursos del sistema financiero, capital de riesgo), en créditos de vivienda es apoyado por Findeter y un 80% de recursos autónomos de las CCF para la otorgación de créditos en general.

En el caso de Cundinamarca los microcréditos asignados en ejecución 2003-2004 fueron apenas de 13 asignaciones con un monto de 329.750 millones de pesos de una asignación de más de 22.000 millones de pesos apenas un 1.4% del total en disposición para tal fin, reflejando la poca efectividad del servicio.

Eventuales críticas ha recibido el sistema en general, especialmente porque la ejecución de los créditos ha sido deficiente, dado que, se han otorgado 692 microcréditos a nivel nacional que corresponde a \$9.529.535 miles de pesos, un 18% de ejecución presupuestal. A esto se suman las deficiencias en el crédito de vivienda, pues las formas como se canalizan estos créditos a las familias de menos de 3 sml no son las más adecuadas, y el sistema se vuelve poco atractivo por falta de información y divulgación a la ciudadanía.

Adicionalmente, instituciones como las Cooperativas y los Fondos de empleados, discuten acerca de los servicios que ahora prestan las CCF, debido a que los programas de captación de ahorro y microcréditos pueden tener eventuales fallas, ya que son muchas responsabilidades de las CCF y su poca

experiencia en la dación de créditos lo que llega a volver inestable e ineficiente los programas y a vulnerar los sectores que manejan estos factores.

### 3.1.4 Bibliotecas, Mercadeo, Recreación y Turismo

Estos servicios son prestados por las CCF a nivel nacional y fueron consolidados por la ley 789 de 2002 en cuanto a cobertura, dado que representan un gran aporte a los objetivos de desarrollo para la población en procura de mejorar la calidad de vida de los trabajadores de menores ingresos.

El servicio de bibliotecas se crea con el fin de sostener el sistema de educación, existe una red de bibliotecas en todo el territorio nacional, abiertas al público en general y complementadas por “Bibliotecas Móviles” o “Bibliotecas Viajeras” que llevan los libros a las regiones más remotas. Todo constituye un total de 171 puntos fijos y 400 cajas viajeras y bibliobuses para 2005, con un incremento en el uso de este servicio desde el 2003 de 18.43% unos 4.200.926 nuevos usuarios en el país.<sup>24</sup>

En Cundinamarca la CCF que mayor número de usos registra es COLSUBSIDIO con 3.389.030 en 2004 seguida de compensar con 120.630 usuarios. (AFIDRO, CAFAM Y COMFACUNDI no tienen participación en la región dentro de este servicio).

Por otra parte está el Mercadeo Social, creado también con el ánimo de beneficiar a la población de menores recursos; y donde los principales objetivos<sup>25</sup> consisten en:

- Aprovechar las épocas de cosecha, abastecimiento y abundancia de productos básicos.
- Mejorar la dieta de los afiliados, su familia y la comunidad en general.
- Establecer programas de educación alimentaria

<sup>24</sup> Asocajas. (2005): “Programas Sociales de las Cajas” [http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/18\\_bibliotecas.asp](http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/18_bibliotecas.asp).

<sup>25</sup> Revista Universitas. (2003): “Ciencias jurídicas y socioeconómicas”, No 106. (Diciembre).

- Estimular y desarrollar la producción de pequeños productores, agricultores o cooperativas del sector agropecuario.
- Aumentar la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias.
- Organizar sistemas de crédito para la financiación de productos de la canasta básica familiar.

En infraestructura este servicio cuenta con 441 puntos distribuidos en Supermercados, almacenes y droguerías mostrando un crecimiento en ventas de apenas 1.55% unos 19.945 millones de pesos desde 2002 <sup>26</sup>.

En cuanto a la recreación y el turismo, las CCF son pioneras en este servicio, en la actualidad son 225 puntos a nivel nacional entre centros recreacionales, vacacionales, museos, auditorios, parques, etc.

Para el caso de Cundinamarca, el total de usuarios de este servicio es de 6.695.310 para 2004; COMPENSAR es la caja que mayor número de usuarios cuenta dentro de este servicio con 3.310.366 casi el 50% de los usuarios tanto con manejo de infraestructura como sin él. Es preciso mencionar que la inversión de estos entes en infraestructura propia es considerable ya que los usuarios registrados sin manejo de infraestructura para las 5 CCF son de apenas 128.225 asignando subsidio hasta por 65 billones de pesos en este mismo año.

### **3.1.5 El Subsidio Monetario**

El subsidio monetario es una de las actividades de mayor importancia, no solo por su antigua vigencia, evolución y variación del sistema, también porque afecta variables significativas como el ingreso de la PEA.

“En Colombia el subsidio monetario otorgado por las CCF es entendido como la prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo,

---

<sup>26</sup> [http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/15\\_mercadeo.asp](http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/15_mercadeo.asp).

cuyo objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de las familias. Esta prestación no constituye salario ni se computa como factor del mismo en ningún caso". (Ley 21 de 1982).<sup>27</sup>

Hasta antes de la ley 789 de 2002, el subsidio en dinero que pagaba cada caja de compensación era diferente y dependía de los recaudos propios de las CCF. Con la ley 789 se facultó al gobierno para fijar los términos y condiciones a que debe sujetarse la cuota monetaria respectiva también llamada cuota única monetaria con montos fijos para las CCF dependientes del cuociente <sup>28</sup> departamental.

Así, están obligados a pagar el subsidio mediante una CCF todas las personas naturales o jurídicas que tengan a su cargo más de un trabajador permanente, la nación a través de los ministerios, departamentos administrativos y las superintendencias

En el sector publico, pagan aportes para el subsidio familiar las entidades del sector central y descentralizado, tanto del nivel nacional como del nivel territorial. Además de los aportes a subsidio familiar y SENA, estas entidades deben aportar para la ESAP e institutos técnicos. (Revista Universitas: 2003: 465).

Dichos aportes conocidos como parafiscales se distribuyen de la siguiente manera:

- Con destino al subsidio familiar, el 4% del valor de su nomina (ley 21/1982, art. 12)<sup>29</sup>
- Con destino al SENA, el 2 % del valor de su nomina ( Ibidem)
- Con destino al ICBF, el 3% del valor de su nomina (ley 89 de 1988, art. 1º).<sup>30</sup>

<sup>27</sup> <http://www.compensar.com/doc/ley21de1982.pdf>

<sup>28</sup> "El cuociente de recaudos correspondiente a cada Caja de Compensación Familiar, es el resultado de dividir el monto de recaudos anuales para subsidio familiar, por el número promedio anual de personas a cargo". Decreto 1769 2003. Artículo 2. Ministerio de la Protección Social.

<sup>29</sup> <http://www.compensar.com/doc/ley21de1982.pdf>

<sup>30</sup> [http://www.icbf.gov.co/espanol/juridica/ley\\_89\\_1988.doc](http://www.icbf.gov.co/espanol/juridica/ley_89_1988.doc)

En cuanto a los beneficiarios del subsidio monetario se encuentran todos los empleados permanentes públicos o privados<sup>31</sup> cuya remuneración no sobrepase 4SMMLV<sup>32</sup>. Además, debe laborar una jornada no inferior a 96 horas al mes, lo que equivale a una jornada promedio diaria mínima de 4 horas y tener personas a cargo que den derecho a recibir esta prestación. (Revista Universitas: 2003: 465).

Igualmente, serán beneficiarios al subsidio en dinero, especie y servicios los hijos, hijastros, los hermanos huérfanos de padre y los padres del trabajador siempre y cuando convivan y dependan económicamente de este.

Según las proyecciones del DANE, los niños de 0 a 14 años fueron para 2004 14.191.783 a nivel nacional, mientras que los adultos mayores de 65 años 2.261.499 en el mismo año el Total de la población cubierta por las cajas a nivel nacional fue de 10.762.811; 4.711.555 para personas a cargo y 2.068.627 para cónyuges, con un total en subsidio monetario pagado de 540.644.929 (miles de pesos)<sup>33</sup>.

Para el caso de Cundinamarca en Subsidio monetario se repartieron 183.680.407 miles de millones de pesos, para los casi 10.000.000 que según el DANE representan la población total en la región junto con Bogotá. Esto no quiere decir que la cantidad de subsidios repartidos sea pequeña, por el contrario esto refleja que la población restante no se encuentra beneficiada de este servicio, por no estar afiliado a una CCF.

---

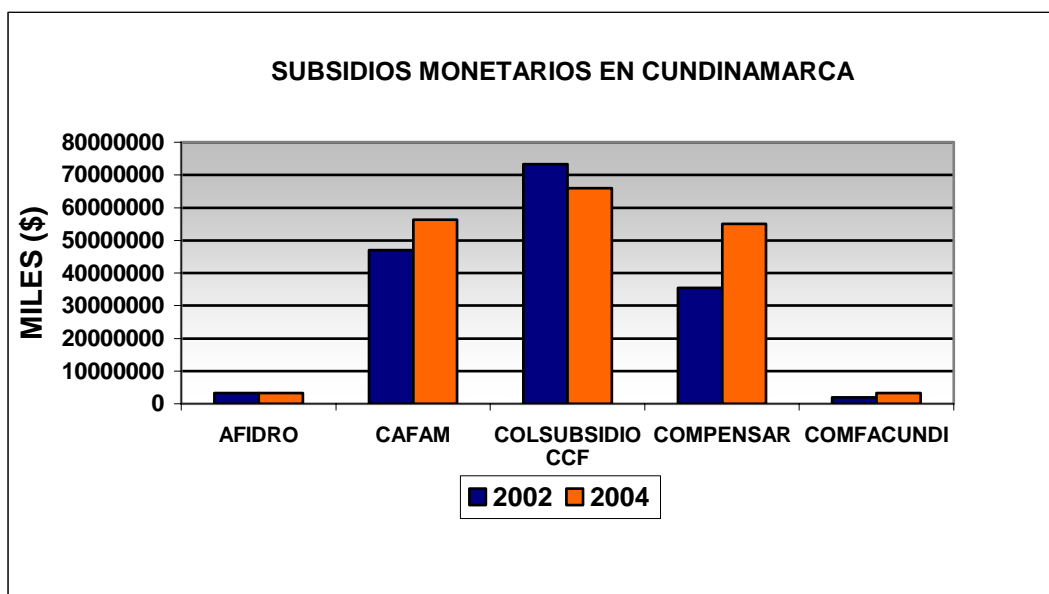
<sup>31</sup> Cuando el trabajador preste sus servicios a más de un empleador, no podrá recibir doble subsidio. En este caso, el subsidio lo paga la caja a la que este afiliado el empleador de quien el trabajador reciba la mayor remuneración, y si estas fuesen iguales, lo paga la caja que elija el trabajador. (Revista Universitas: 2003: 465)

<sup>32</sup> Salario mínimo mensual legal vigente

<sup>33</sup> **FUENTE:** Informe anual 2002 y 2003 y Estadísticos Mensuales enero a dic 2004 - Superintendencia del Subsidio Familiar-Oficina de Planeación-Grupo de Estadística.

**Nota:** La cuota promedio/mes/persona a cargo, se calcula así: subsidio monetario acumulado de enero a diciembre/personas a cargo que recibieron subsidio de enero a diciembre/12

### Subsidios Monetarios en miles (\$) Cundinamarca Grafica (3)



Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar estadísticas Servicios sociales 2002-2004

De las 5 CCF el caso de AFIDRO y COMFACUNDI es especial en comparación con el resto, debido a que la población afiliada como los subsidios otorgados ocupan un 1.5% del total para Cundinamarca, lo que les da la participación más baja dentro de las cinco CCF.

Adicionalmente la mayor participación respecto a la entrega de subsidios la ocupan Compensar, Cafam y Colsubsidio, siendo estas tres CCF significativas dentro del sistema y por supuesto dentro de Cundinamarca continuando con su liderazgo.

#### 3.1.6 Vivienda

La vivienda es uno de los servicios y programas con mayor relevancia desde su ejecución, no solo por la destinación de recursos a créditos para vivienda, sino también por los subsidios de vivienda, considerados como de mayor impacto social, y por encima del subsidio familiar. (Giraldo: 1998).

El subsidio de vivienda existe dentro del portafolio de servicios de las CCF desde 1973. Este subsidio concedido para la adquisición de vivienda, mejoramiento o construcción. Para 1991 se crea el FOVIS (Fondo de Vivienda



de Interés Social), manejado en principio por 13 CCF del Valle y Bogotá, con el propósito de reforzar el programa de subsidio para personas con menos de 4 SMLV. En el 2000 se da paso a que 49 CCF participen del FOVIS para ampliar la cobertura en los 531 municipios. Actualmente este subsidio funciona de acuerdo a las disposiciones de la ley 789/02, sin embargo el presupuesto para subsidio de vivienda se ha reducido debido a la incorporación del subsidio al desempleo.

El subsidio de vivienda contiene grandes implicaciones económicas. En primera instancia su existencia coadyuva a cubrir en parte el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo<sup>34</sup>, también, promueve el mejoramiento de la calidad de vida de la población al brindar la oportunidad de acceder a una vivienda propia por parte de la población más pobre y vulnerable, y en tercer lugar impacta la generación de empleo, y una equitativa forma de distribución de recursos.

Este subsidio, el de mayor implementación en los últimos años es manejado principalmente por las CCF en coordinación con el FOVIS para personas afiliadas y pertenecientes a la economía formal y el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA (reemplazó al Inurbe) que corresponde a una entidad gubernamental que beneficia a las personas informales o no asalariadas.

Las condiciones fundamentales para acceder al SFV (Subsidio Familiar de Vivienda), son: Tener un rango de ingresos menores a 4 SMMLV, tener conformado un hogar, o ser madre cabeza de Hogar (comprobado), en el caso del hogar no poseer ninguna propiedad.

Adicional a lo anterior se requiere un ahorro programado del 10% del valor de la vivienda en una de las entidades Financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la elección de una entidad financiera que brinde un crédito para el valor restante de la vivienda, por lo demás las condiciones se refieren a información personal del postulante.

---

<sup>34</sup> El déficit cuantitativo se refiere a si las viviendas existentes logran cubrir toda la población de cierto lugar. Por su parte el déficit cualitativo es concerniente a las condiciones mínimas que debe tener una vivienda.

Los montos a los que se otorgan los subsidios varían de acuerdo al valor de la vivienda así:

**Valor Subsidio Vivienda 2004 (Tabla 3)**

Tipo de Vivienda	Rango Vivienda en SMLV	No habitantes por Municipio	Valor Subsidio 2004
Tipo 1	0 a 40 SMLV	Población < a 500.000 habitantes	\$ 6.086.000
Tipo 1	0 a 50 SMLV	Población => a 500.000 habitantes	\$ 6.086.000
Tipo 2	> 40 hasta 70 SMLV	Población < a 500.000 habitantes	\$ 4.296.000
Tipo 2	> 50 hasta 70 SMLV	Población => a 500.000 habitantes	\$ 4.296.000
Tipo 3	> 70 hasta 100 SMLV		\$ 2.506.000
Tipo 4	> 100 hasta 135 SMLV		\$ 358.000

- Tabla realizada por los autores con base en el Área de Información de la Presidencia de la República.<sup>35</sup>

Para Cundinamarca en el 2002 los subsidios para las tres categorías cubiertas (Construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda nueva) fueron de 133.766.807.302 (miles de pesos) un número total de 20.018 en 2004 las Cifras del Subsidio de Vivienda fueron:

**Subsidios de Vivienda Entregados 2004 Tabla (4)**

FOVIS		ESTADO	
No Subsidios	Subsidios en Pesos	No Subsidios	Subsidios en Pesos
11.906	69.937.483.297	2.268	15.429.709.397

Fuente: Superintendencia de Subsidio Familiar Cuadro No 28 Servicios Sociales Oficina de Planeación - Grupo Estadística

A partir de estas cifras se deduce que existió para estos años un descenso significativo en la entrega de los subsidios correspondiente a un 41%, gran parte de las causas de esta disminución son debidas a la transferencia de recursos que se hizo para poner en marcha el programa de subsidio al desempleo.

<sup>35</sup> <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/abril/02/16042004.htm>

Bajo estos resultados se debe rescatar el impacto del subsidio de vivienda dentro de las dificultades habitacionales, desarrollo económico y a su vez generación de empleo. Así mismo, analizando un poco más las Cifras Cundinamarca se posiciona en la primera región del país con los mayores índices de subsidios entregados. Adicionalmente la participación de las CCF y su eficiencia y eficacia es mostrada a partir de que en el país las CCF, especialmente en Cundinamarca participan con un 55% del total de subsidios entregados contra un 12% de los recursos del Estado <sup>36</sup>, confirmando nuevamente que este subsidio tiene un mayor efecto a través de las CCF y no del estado.

En 2002 y 2004 los subsidios Totales Nacional entregados fueron:

**Subsidios Totales Entregados a Nivel Nacional 2002-2004 Tabla (5)**

No subsidios		Subsidios en Pesos	
2002	2004	2002	2004
34.545	31.661	248.120	181.541

Fuente: Maria Inés Restrepo (2005)

Su disminución en los años referidos, se presenta desde el año 1995, tanto por parte de las CCF como por FONVIVIENDA (Inurbe), esta tendencia puede deberse a los obstáculos que se presentan con los subsidios. Estas dificultades están referidas principalmente al restringido acceso por parte de los hogares al crédito necesario para cubrir totalmente el valor de la vivienda, dado que la estructura del subsidio se maneja como ahorro programado, se adiciona el subsidio, y la aprobación de crédito.

Esta última es la mayor dificultad que presenta el programa debido a que las personas de bajos ingresos no cuentan con las garantías suficientes para que la entidad prestataria le asegure un crédito. Por lo tanto los recursos destinados al subsidio pueden verse congelados por tal motivo.

De lo anterior surgen problemas de canalización y focalización de los recursos a personas con menos de 2 SMLV y personas del sector informal, igualmente

<sup>36</sup> Estos resultados calculados a partir de la información suministrada por la Superintendencia de Subsidio Familiar 2004. Los subsidios entregados en el 2004 fueron 127.532.232.563 (miles de pesos), partiendo de lo anterior se calcula la participación de los recursos por parte de los dos sectores-Estado, CCF-.

se presenta un creciente costo de transacción. A su vez la baja cobertura indica poca efectividad y ejecución de los recursos presupuestados para el SFV.

A la luz de estas dificultades el Gobierno ha tomado medidas entre las cuales está la reducción de los montos de subsidio para ampliar la cobertura, el manejo de líneas de redescuento<sup>37</sup> por parte de Findeter, el respaldo del Gobierno para solicitantes de crédito ante FOGAFIN y una reestructuración al sistema de SFV en los municipios<sup>38</sup>. (DNP: 2004:13).

### **3.1.7 Subsidio al desempleo**

Dados los riesgos económicos que puede sufrir la población surge el subsidio al desempleo, que se enmarca dentro de lo que se denomina el manejo social del riesgo. Su naturaleza esta sujeta a la implementación de la ley 789 de 2002. En ese sentido es considerado como instrumento mitigador de riesgo para personas vulnerables en épocas recesivas, ciclos económicos desfavorables o simplemente cesantía laboral.

Básicamente fue creado para disminuir los efectos del desempleo, y brindar un sistema de protección que permita al cesante garantizar una ayuda durante el tiempo en el cual se encuentre inactivo laboralmente.

Este programa presenta dos características importantes, es un programa asistencialista, el cual permite brindar a los beneficiarios ciertos ingresos mínimos que coadyuven en su periodo cesante. Estos ingresos mínimos son de 1.5 S.M.M.L.V divididos en seis cuotas mensuales ya sea para desempleados con afiliación previa a las CCF (mínimo 1 año) o sin afiliación previa a estas.

---

<sup>37</sup> Se entiende por redescuento toda operación en virtud de la cual FINDETER entrega recursos a un establecimiento de crédito o entidad financiera debidamente autorizada por ley para intermediar, con el objeto de que se financien operaciones de crédito o leasing a cambio de cesión de garantías suficientes.  
<http://www.findeter.gov.co/>

<sup>38</sup> Esta reestructuración consiste en la no dependencia de los alcaldes para la adjudicación y elegibilidad de vivienda. A su vez, la bolsa de esfuerzo municipal (como esquema de distribución de recursos) cuenta con un 40% de presupuesto y la bolsa ordinaria que tiene un 60% de los recursos es destinada a las principales Capitales. Vale la pena mencionar que todo funciona dentro de una estructura distributiva que pertenece al presupuesto manejado por FONVIVIENDA..

Estos ingresos pueden ser destinados para varios propósitos sean: salud, educación y alimentación, a su vez el programa se complementa con la capacitación laboral durante este periodo, la cual hace parte de la mitigación y superación del riesgo permitiendo una recalificación y reinserción laboral mucho más efectiva que hace posible la segunda característica referida a tipo formativo.(Asocajas:2005:2).

Actualmente, las CCF tiene la obligación de brindar el subsidio al desempleo bajo algunas condiciones estipuladas en el Art. 12 y 13 del decreto 2340/03<sup>39</sup>, impartidas para desempleados con vinculación o sin vinculación a las CCF. Estos requisitos son indispensables para recibir el subsidio: “carecer de un ingreso económico, disponibilidad para trabajar en forma inmediata, acreditar la búsqueda de empleo, inscripción previa en el Sistema Nacional de Registro Laboral, Participación en los programas de inserción laboral, ser jefe cabeza de hogar.” (Urbina: 2005)

Teniendo en cuenta los anteriores requisitos, los beneficiarios se hacen acreedores al subsidio certificando las condiciones estipuladas a las CCF o accediendo al FONEDE (Fondo de apoyo al empleo y Protección al desempleado) el cual fue creado mediante el Art. 6 de ley 789 de 2002 con el fin de administrar recursos para los programas de subsidio, empleo y capacitación.

Este Fondo cuenta con fuentes de recursos que provienen de las respectivas CCF y que pertenecen a un porcentaje de recursos aportados por el 55% de personas a cargo mayores de 18 años, un 4% que era destinado para el funcionamiento de la Superintendencia de Subsidio Familiar, otra parte procedente de los gastos que se reducen en la administración de las CCF, otros porcentajes que oscilan entre 1,2 y 3% de los recaudos de las cajas según cuociente nacional<sup>40</sup> y recursos procedentes de multas y/o sanciones. (Urbina: 2005)

---

<sup>39</sup> [http://www.ssf.gov.co/asp\\_legales/ley/789/DECRETO%202340%20DE%202003.doc](http://www.ssf.gov.co/asp_legales/ley/789/DECRETO%202340%20DE%202003.doc).

<sup>40</sup> “El cuociente nacional será el resultado de dividir el total de recaudos para subsidio familiar en las cajas, por el número promedio de las personas a cargo durante el año inmediatamente anterior” Decreto 1769 2003. Artículo 2. Ministerio de la Protección Social.

Teniendo en cuenta que los recursos administrados por el FONEDE se destinan de forma que: el 30% es destinado a otorgar los subsidios al desempleo a la población anteriormente vinculada a las CCF, el 5% para destinar subsidios a la población sin vinculación alguna, un 25% para inversión en capacitación laboral, un 35% para microcréditos, (que es otro de los programas que maneja el FONEDE) y un 5% para administración del Fondo. (Asocajas: 2005:2).

Los posteriores resultados a la implementación del subsidio han arrojado balance de Dic2003- Dic2004 un total de 83.709 subsidios asignados, que corresponden a un monto de \$44.202 millones que conciernen al aspecto asistencialista y en cuanto al aspecto formativo asciende a \$18.860 millones destinados a capacitación laboral.

Para Cundinamarca el subsidio al desempleo entregado por las CCF a personas sin vinculación fue de 2.195.736 (miles de pesos) para 2004, a su vez, la asignación para los afiliados a las CCF y beneficiarios del subsidio ascendió en 2004 a 8.363.745 (miles de pesos), siendo respectivamente Compensar, Cafam y Colsubsidio las Cajas con mayor participación en la entrega de los subsidios al desempleo. No obstante es aún mayor los recursos disponibles para la entrega del subsidio lo que muestra una baja ejecución de los recursos para este rubro.

Del mismo modo los recursos para capacitación laboral y oportunidad de inserción en el mercado de trabajo obtuvieron una ejecución de 3.687.860 (miles de pesos) el 22% de los recursos disponibles para el mismo año en Cundinamarca.

Dentro de esta óptica, el subsidio al desempleo y el comportamiento de este programa ha sido punto de discusión. Dentro del debate algunos rescatan que entre las fortalezas del programa está el apoyo a los desempleados sin vinculación, la no discriminación de los desempleados regida bajo la ley

---

920/04<sup>41</sup>, y la alta ejecución para subsidios en alimentación que asciende a un 90%. Empero, las críticas han sido más duras señalando que el subsidio al desempleo, a pesar de ser un buen mecanismo, su eficiencia se ve entredicho dada la poca ejecución de los recursos destinados para este fin comparada con el número de desempleados que esta entre el 13.8% de la población para 2004<sup>42</sup> y más aún con los arduos tramites para adquirir el beneficio del programa.

#### **4. LEY 789 DE 2002**

La ley 789 de 2002 denominada de reforma laboral, incluyó una serie de adiciones al funcionamiento de las CCF. Inicialmente la ley está compuesta por cuatro partes principales, una referente a los mecanismos de Protección para las personas vulnerables, una segunda de apoyos directos para generación de empleo y creación de Empresas, otra en pro del aumento de la empleabilidad de la mano de obra y una última de adecuación a la legislación laboral.( Palacio: 2005).

El componente a examinar es el de protección social, que incluye la definición de este concepto y la interacción entre entes públicos y privados, la implementación del subsidio al desempleo, la equidad del sistema de subsidio familiar y en forma indirecta el programa de microcrédito que es incluido en las CCF.

Bajo esta referencia es importante resaltar la adecuación de un nuevo sistema de subsidio al desempleo que surge de la necesidad de mitigar los riesgos a las personas desempleadas y con alto grado de vulnerabilidad. Realizando un balance a partir de este principio y de los términos que impuso la ley para la ejecución del programa hay que señalar que la ejecución presupuestal no ha sido optima y que los procesos para acceder a los subsidios son engorrosos (Gaviria: 2005), y de allí su baja demanda y problemas de diseño. Aunque sin

---

<sup>41</sup> Por la cual se autoriza a las cajas de compensación familiar adelantar actividad financiera y se dictan otras disposiciones. <http://web.minjusticia.gov.co/normas/2004/19202004.htm>.

<sup>42</sup> Palacio, Diego. (2005): "Reforma Laboral: Orígenes, estructura y Resultados". Ministerio de la Protección Social. Medellín. 01 Abril.  
<http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/Balance-ley-789- Ministro.pdf>

desconocer que es una primera fase operativa y un intento del gobierno por amortiguar la disminución de los ingresos de las familias más pobres, relacionadas directamente con la distribución del ingreso y la asistencia social.

Respecto a este último también se incorporó un sistema de capacitación laboral, aunque los dos programas de subsidio y capacitación cubren actualmente a la población vinculada y no vinculada a las CCF, los no vinculados han superado las postulaciones en su mayoría por que pertenecen a la economía informal, por lo tanto es obvio visualizar un problema de redistribución que es auspiciado por la falta de ampliamiento institucional para repartir equitativamente las dotaciones iniciales y brindar optimas posibilidades de acceder al mercado en este caso desde la formación laboral.

Revisando las estadísticas 83.309 personas se han beneficiado del subsidio al desempleo teniendo en cuenta que la aplicación del programa fue tardía por cuestiones de reglamentación del FONEDE y su aplicación se dio a partir de mediados de 2003.

Continuando con los efectos que produjo la ley, analizando el concepto de equidad que complementó al ejercicio de las CCF, estableciendo una cuota única monetaria, fue favorable en el sentido que se promovió la igualdad entre CCF rurales y urbanas, es decir, el solo hecho de que se demanden más servicios a nivel urbano no significa que las CCF rurales deban realizar transferencias a causa de su baja demanda, por el contrario la ley impartió condiciones que prohíben las transferencias y apoyo el sistema bajo el cual cada CCF funcione con recursos propios apoyándose en los principios de solidaridad con el campo, equidad, sana competencia, gradualidad, integralidad con el propósito de unificar la cuota monetaria en concordancia con la redistribución en las diferentes zonas socioeconómicas del país.

Por este motivo se llegó a la cuota única monetaria, para anular los efectos desiguales entre las CCF y la población beneficiada, aunque la cuota monetaria se estableció en \$ 14.950 para Cundinamarca el proceso se hizo gradualmente haciendo que las CCF con cuotas más altas (del 55% exigido por la ley para



esta partida) destinarán su excedente a inversión social o al FONEDE y/o FOVIS.

De otro lado la ley autorizó la dación de microcréditos por parte de las CCF con el propósito de generar apoyo a las políticas de empleo, con ciertas condiciones para el otorgamiento del mismo. Realizando el análisis a este nuevo servicio en cooperación con el Fondo de desempleados y el Fondo emprender y Findeter, este programa ha sido el de más baja realización, como lo señala Gaviria (2005:19) tiene problemas de demanda, problemas de diseño y tramites complicados para el acceso al servicio.

No obstante dadas las altas partidas presupuestales destinadas para el otorgamiento de créditos para 2004 solo se habían entregado 692 microcréditos, con lo cual se hace necesario revisar el porqué del desestímulo de los demandantes y evaluar el esquema y las condiciones del programa y como comenta Gaviria (2005)” articular los recursos con programas de promoción empresarial”

Por otra parte, mediante esta ley se dio vía libre a las CCF para actuar dentro del mercado bancario desempeñando funciones para la captación de ahorro y a su vez la destinación de éste para diferentes tipos de inversión.

Esta nueva actividad de las CCF es reglamentada por la Superintendencia Bancaria y supervisión de la Superintendencia de Subsidio Familiar, y su cobertura es solo exclusiva de los afiliados a las CCF. Bajo esta nueva actividad no se han hecho estudios de su impacto. Sin embargo las críticas apuntan al exceso de actividades dado que se incorpora al sistema financiero, y aunque el sistema bancario no se ha opuesto, los fondos y cooperativas de empleados ven los riesgos para estos sectores.

Así las cosas, la nueva actividad es aprobada con el objetivo de estimular el ahorro y desarrollar objetivos sociales, en resumidas cuentas como mecanismo para aumentar el ahorro de tal forma que sean de libre captación y colocación en inversiones por parte de los afiliados.

Es así como la ley ratifica el libre desarrollo de las actividades de las CCF mediante esta ley y da acceso a que las CCF participen de otros servicios y se introduzcan en nuevos sectores económicos, dando cabida a una mayor participación comprobando su impacto socioeconómico y otorgando soporte a la política social.

## 5. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LAS CCF

El análisis de los efectos de las actividades de las CCF van enfocados hacia ver el peso que tienen estas actividades dentro del ingreso de la población beneficiada<sup>43</sup> en Cundinamarca bajo la muestra de las Cinco CCF que han hecho parte del análisis.

**Total Trabajadores Afiliados 2002-2004 Cundinamarca Tabla (6)**

Caja de Compensación	Beneficiarios Afiliados		No Beneficiarios Afiliados		Total 2002	Total 2004	% Participación 2002	% Participación 2004	Rel Ben/No Ben (1) 2002	Rel Ben/No Ben (1) 2004
	2002	2004	2002	2004						
AFIDRO	5.550	7.510	9.157	11.386	14.707	18.896	1,31	1,48	0,61	0,66
CAFAM	150.194	159.620	143.582	170.004	293.776	329.624	26,26	25,86	1,05	0,94
COLSUBSIDIO	234.485	215.035	279.043	296.105	513.528	511.140	45,90	40,11	0,84	0,73
COMPENSAR	100.924	147.915	180.254	239.814	281.178	387.729	25,13	30,42	0,56	0,62
COMFACUNDI	9.103	13.686	6.487	13.379	15.590	27.065	1,39	2,12	1,40	1,02
<b>TOTAL CUNDINAMARCA</b>	<b>500.256</b>	<b>543.766</b>	<b>618.523</b>	<b>730.688</b>	<b>1.118.779</b>	<b>1.274.454</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>0,81</b>	<b>0,74</b>

(1) Relación Beneficiarios/ No Beneficiarios<sup>44</sup>

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2002-2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998)

Se observa que existe una alta concentración de los Trabajadores afiliados en las CCF Cafam, Colsubsidio y Compensar, obteniendo la mayor participación con un 97.3% en el 2002 y cediendo un punto en el 2004 participando de un 96% de la población afiliada a estas tres CCF para la región de Cundinamarca. Adicionalmente hay que mencionar que dicha población afiliada corresponde en su mayoría a la zona Urbana (Bogotá).

<sup>43</sup> Se toman únicamente los beneficiarios por ser estos los que reciben la ayuda de forma directa.

<sup>44</sup> Los beneficiarios corresponden a: Trabajadores, personas a cargo y cónyuges.

Los No beneficiarios corresponden a : Trabajadores dependientes no beneficiarios, trabajadores facultativos, afiliados pensionados, afiliados de empresas con exención, afiliados voluntarios y afiliados por fidelidad( con sus respectivas personas a cargo y Cónyuges) SSF (2004).

Así mismo es pertinente analizar la cobertura enfocada al núcleo familiar como tal, debido a que además de los afiliados se encuentran los cónyuges y las personas a cargo, que se benefician directamente del sistema. Dentro de los Beneficiarios la composición no cambia dentro de los años referidos los afiliados ocupan un 27%, los cónyuges un 21% y las personas a cargo un 51%. De igual forma dentro de los no beneficiarios se encuentra un 63% de los afiliados, un leve incremento del 2% (pasando de 15% a 17%) durante 2002-2004 por parte de los cónyuges y una disminución de personas a cargo de 2% (pasando de 21% a 19%). Panorama idéntico al que refleja Gaviria (1998:92), es decir, la distribución es diferente para los beneficiarios y no beneficiarios, estos últimos no acceden a los beneficios directos de los subsidios de tal forma que su núcleo familiar es apartado del sistema.

**Cobertura Familiar 2002-2004 Tabla (7)**

COBERTURA	Beneficiarios				No Beneficiarios			
	Número		Porcentaje %		Número		Porcentaje %	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
<b>Afiliados</b>	500.256	543.766	27,78	27,39	618.523	730.688	63,45	63,47
<b>Conyuges</b>	376.564	423.530	20,91	21,33	149.938	201.343	15,38	17,49
<b>Personas a Cargo</b>	923.866	1.017.938	51,31	51,28	206.388	219.225	21,17	19,04
<b>TOTAL</b>	<b>1.800.686</b>	<b>1.985.234</b>	100	100	<b>974.849</b>	<b>1.151.256</b>	100	100

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2002-2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998)

Respecto a la relación existente entre la población total de Cundinamarca para 2004 y la afiliada dentro de esta área, se encuentra que el 34% de la población de la región pertenece de uno u otro modo al sistema de las CCF, de este porcentaje el 21.27% es beneficiario directo y el 12.67% al no beneficiario. Dentro de los beneficiarios encontramos que las personas a cargo son las más favorecidas dentro del total, lo que demuestra que las CCF amparan a las personas que en su gran mayoría pertenecen al sector formal, en este caso el sistema deja por fuera a casi el 70% de la población total, lo que significa una exclusión social en la región. No obstante cualquier efecto dentro del ingreso beneficiará al 21% de la población de forma favorable y efectiva, más aún si los beneficios son para las personas de menores ingresos.

**Relación Población del SSF a Población Total en Cundinamarca Tabla (8)**  
**TOTAL POBLACION**  
**9.335.463**

<b>COBERTURA</b>	<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>NO BENEFICIARIOS</b>	<b>TOTAL</b>
Afiliados	5,82	7,99	13,82
Conyuges	4,54	2,24	6,77
Personas a Cargo	10,90	2,44	13,34
<b>TOTAL</b>	<b>21,27</b>	<b>12,67</b>	<b>33,93</b>

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998).

Seguido a esto es relevante verificar la magnitud que tienen los diferentes subsidios<sup>45</sup> dentro del ingreso nominal de la población, debido a que resultan ser mecanismo redistribuidores del ingreso afectando la repartición de las dotaciones iniciales desde otra óptica e institución económica (mediante las CCF).

En primera instancia se requiere hallar el salario promedio<sup>46</sup> por rangos de nivel salarial dentro de los beneficiarios del sistema

### **CALCULO DEL SALARIO PROMEDIO**

Inicialmente vale la pena mencionar que los beneficiarios del subsidio familiar son los trabajadores que devengan menos de 4SMMLV y que tengan personas a cargo. La siguiente tabla (9) muestra los trabajadores afiliados por nivel de ingreso para las cinco Cajas de Estudio en Cundinamarca para los años 2002-2004.

<sup>45</sup> En este caso se han escogido los subsidios de salud, vivienda, educación, crédito de fomento para industrias familiares, subsidios en especie y subsidio monetario.

<sup>46</sup> Para calcular el salario promedio se adoptó el método utilizado por Gaviria (1998), explicado en el Anexo 1.

### Trabajadores Afiliados por Nivel de Ingreso 2002– 2004 Tabla (9)

	1. Hasta 1 Salario				2. Más de 1 Hasta 2				3. Más de 2 Hasta 3				4. Más de 3 Hasta 4			
	2002		2004		2002		2004		2002		2004		2002		2004	
<b>Caja</b>	B	No B	B	No B	B	No B	B	No B	B	No B	B	No B	B	No B	B	No B
C.C.F. AFIDRO - BOGOTÁ	475	580	1.873	2.084	3.142	1.814	3.804	2.472	1.391	925	1.286	1.097	542	681	547	815
C.C.F. CAFAM - BOGOTÁ	44.678	31.660	50.802	40.722	69.937	38.041	75.756	47.635	25.510	17.229	24.141	21.049	10.069	9.204	8.921	11.850
C.C.F. COLSUBSIDIO - BOGOTÁ	143.994	184.189	98.294	120.159	56.982	31.313	90.426	81.711	29.441	22.686	21.374	30.584	4.068	10.518	4.941	16.829
C.C.F. COMFACUNDI - BOGOTÁ	2.591	2.025	8.700	8.583	2.017	1.323	4.399	3.399	2.804	1.765	482	635	1.601	1.191	105	284
C.C.F. COMPENSAR - BOGOTÁ	24.983	10.745	49.127	74.636	46.098	72.678	66.227	61.122	21.624	23.061	24.395	28.906	8.219	13.970	8.166	19.319
<b>TOTAL</b>	<b>216.721</b>	<b>229.199</b>	<b>208.796</b>	<b>246.184</b>	<b>178.176</b>	<b>145.169</b>	<b>240.612</b>	<b>196.339</b>	<b>80.770</b>	<b>65.666</b>	<b>71.678</b>	<b>82.271</b>	<b>24.499</b>	<b>35.564</b>	<b>22.680</b>	<b>49.097</b>

#### B. Beneficiarios

#### No B. No beneficiarios

Fuente: Superintendencia del subsidio familiar

Así mismo, es necesario analizar de qué forma se hace la distribución de los subsidios con el fin de determinar que grado de focalización existe hacia la población con menores ingresos. De acuerdo a la tabla (10) se observa que para el 2002 el 79% de los subsidios se entregan a los afiliados entre 1 y 2 salarios mínimos, para el 2004 el panorama es similar la población de entre 1 y 2 salarios recibe el 81% de los subsidios, corroborando un alto grado de focalización para los de menores ingresos, y contribuyendo a una mejor distribución del ingreso, Por su parte los afiliados entre 3 y 4 salarios reciben apenas un 21% y 17% respectivamente para los años referenciados.

### Distribución de los Afiliados Según su nivel de Ingreso Tabla (10) 2002-2004

Rango Salarial	2002				2004			
	Benef	Ponderador	No Benefic.	Ponderador	Benef	Ponderador	No Benefic.	Ponderador
Hasta 1 Salario	216.721	0,43	229.199	0,48	208.796	0,38	246.184	0,43
Más de 1 Hasta 2	178.176	0,36	145.169	0,31	240.612	0,44	196.339	0,34
Más de 2 Hasta 3	80.770	0,16	65.666	0,14	71.678	0,13	82.271	0,14
Más de 3 Hasta 4	24.499	0,05	35.564	0,07	22.680	0,04	49.097	0,09
<b>Total</b>	<b>500.166</b>	<b>1</b>	<b>475.598</b>	<b>1</b>	<b>543.766</b>	<b>1</b>	<b>573.891</b>	<b>1</b>

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2002-2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998)

Para calcular el salario ponderado con el fin de establecer la participación de los subsidios entregados por las CCF en el ingreso del Hogar se decidió tomar para el primer rango salarial su nivel máximo 309.000 para 2002 y

358.000 para 2004<sup>47</sup>. Adicionalmente para los rangos salariales restantes se toma el nivel medio de cada uno (NM)<sup>48</sup>. Arrojando los siguientes resultados:

### Nivel de Ingreso Medio y Salario Ponderado 2002-2004 Tabla (11)

Rango Salarial*	2002		2004	
	Beneficiarios			
	Nivel Salarial	Salario Ponderado	Nivel Salarial	Salario Ponderado
Hasta 1 Salario	309.000	132.870	358.000	136.040
Más de 1 Hasta 2	463.500	166.860	537.000	236.280
Más de 2 Hasta 3	772.500	123.600	895.000	116.350
Más de 3 Hasta 4	1.081.500	54.075	1.253.000	50.120
Salario Promedio		<b>477.405</b>		<b>538.790</b>

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2002-2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998). \* Pesos

### CALCULO DEL SUBSIDIO PROMEDIO

Para este cálculo se toman algunos subsidios otorgados por las CCF entre estos: Salud, Educación, Vivienda, Crédito de Fomento para Industrias Familiares, Recreación y Capacitación., subsidios en especie y subsidio monetario.

### Subsidios por Hogar 2002 Tabla (12)<sup>49</sup>

2002			
Servicio	Subsidio en Miles de \$	Participación	Subsidio por Hogar
Salud	6.340	0,016	12,676
Educación	12.910	0,03	25,811
Vivienda	133.766	0,347	267,443
Recreación	51.230	0,13	102,426
Capacitación	7.633	0,020	15,261
Credito de Fomento para Ind Fmiliares	3.989	0,01	7,975
Total Servicios	215.868	0,56	431,593
Subsidio en Especie	8.177	0,02	16,349
Subsidio Monetario	161.117	0,42	322,127
<b>Total Subsidio</b>	<b>385.162</b>	<b>1</b>	<b>770,068</b>

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2002-2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998)

De acuerdo a la tabla anterior se observa que el total del subsidio para 2002 es de 770.068. Los de mayor participación dentro del subsidio total son los subsidios de vivienda con un 22.6% y el subsidio monetario con un 27% dentro del total entregado.

<sup>47</sup> Teniendo en cuenta que se tomo el salario anual para cada uno de los años a precios corrientes. Banco de la República. Siguiendo la metodología empleada por Giraldo (1998). Salario diario \*12.

<sup>48</sup>  $NM_i = SML\{(2i - 1)/2\}$  para toda i: 2,3 y 4. Giraldo (1998:54)

<sup>49</sup> Ver Anexo 1 para Subsidios por Hogar 2002-2004

Para el 2004 el subsidio monetario ocupa el 50% de participación dentro del total del subsidio seguido por el subsidio de vivienda con un 18%, esta disminución hace prever la reducción presupuestal par esta partida dada la incorporación del subsidio al desempleo.

**Subsidios por Hogar 2004 Tabla (13)**

2004			
Servicio	Subsidio en Miles de \$	Participación	Subsidio por Hogar
Salud	13.610	0,04	25,029
Educación	9.309	0,03	17,119
Vivienda	67.152	0,18	123,494
Recreación	65.988	0,18	121,354
Capacitación	6.132	0,02	11,277
Credito de Fomento para Ind Fmiliares	9.903	0,03	18,212
Total Servicios	172.094	0,47	316,485
Subsidio en Especie	10.571	0,03	19,440
Subsidio Monetario	182.279	0,50	335,216
<b>Total Subsidio</b>	<b>364.944</b>	<b>1</b>	<b>671,142</b>

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998)

Realizando los cálculos según los datos de los afiliados, personas a cargo y cónyuges para los años 2002-2004 la familia promedio es 3.65. Es decir por cada 10 beneficiarios existen 17.5 personas a cargo y 8 cónyuges. Asumiendo que cada beneficiario es cabeza de familia<sup>50</sup> los beneficiarios de lo subsidios son para 2002 1.800.596 y para 2004 1.985.234,<sup>51</sup> Aproximadamente el 20% de la población total de Cundinamarca.

Es así como se prosigue a deducir cuanto es realmente la contribución de los subsidios dentro del ingreso<sup>52</sup> de los afiliados (Tabla 14).

**Contribución del Subsidio 2002-2004 Tabla (14)**

Concepto	2002	2004
Salario Promedio	477.405	538.790
Ingreso Anual <sup>53</sup>	5.728.860	6.465.480
Subsidio	770.068	986.627
Subsidio/Ingreso	0,13	0,15

Fuente: Cálculos propios con base en SSF (2004) y Trabajo Cesar Giraldo (1998)

<sup>50</sup> Este es un supuesto que se asume de acuerdo a las mediciones de Giraldo (1998)

<sup>51</sup> Este calculo se realizo multiplicando el total de afiliados para cada año en Cundinamarca por la familia promedio es decir 3.65.

<sup>52</sup> Este ingreso es considerado como el salario mínimo, sin ningún tipo de adiciones.

<sup>53</sup> El ingreso anual fue calculado partiendo del ingreso mensual y multiplicando este por 12.

En el 2002 el subsidio contribuía en un 13% en el Ingreso nominal disponible de los afiliados y en el 2004 se incremento a un 15% contribuyendo en forma positiva en el Ingreso.

### 5.1 Efecto de las CCF en la Distribución del Ingreso

Partiendo de saber que las CCF participan de forma positiva en el ingreso de los afiliados, es menester conocer el efecto de estos subsidios dentro de la distribución del ingreso. Esta consideración se realiza teniendo en cuenta la participación de cada uno de los servicios en el ingreso. Empero el análisis que nos concierne va más allá. No solo es necesario estimar el efecto en la distribución para los afiliados a las CCF, sino, el efecto distributivo sobre el total de la población, con base en la encuesta de ingresos de los Hogares en Bogotá.

Es así como a partir de la encuesta de ingresos se tomó la población por deciles<sup>54</sup> de acuerdo a su ingreso promedio anual, tomando el subsidio por hogar, se calculó la participación de cada uno dentro de los ingresos. Posteriormente se calculo el Índice **Csi** y **Ps**, el primero de ellos esta asociado al índice de Gini y básicamente es un coeficiente de concentración que varía entre menos uno y uno, siendo los valores negativos una distribución del subsidio progresiva<sup>55</sup> y los positivos una distribución del subsidio regresiva<sup>56</sup>, cero mantiene la condición referente a la línea de equidistribución. Por su parte el coeficiente Ps toma valores entre menos dos y uno, siendo progresivo cuando tiene un valor negativo (el subsidio se distribuye más progresivamente que el ingreso inicial) y regresivo cuando el valor es positivo.

---

<sup>54</sup> Esta metodología se explica con más detalle en el anexo 1.

<sup>55</sup> La progresividad del subsidio significa que el subsidio se reparte de forma que los deciles más bajos reciben mayor subsidio y los más altos un monto menor.

<sup>56</sup> Por su parte la regresividad se refiere a una mala focalización del subsidio representada en un mayor subsidio para un decil mayor, y menor subsidio para los deciles más bajos.



**Efecto Redistributivo de los Subsidios de las CCF en Cundinamarca 2002****Tabla (15)**

TIPO DE SUBSIDIO 2002	PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO	SUBSIDIO TOTAL Miles de \$	FOCALIZACIÓN										PROGRESIVIDAD		EFFECTO NETO REDISTRIBUTIVO
			DECILES DE INGRESO										Csi	Psi	CAMBIO NETO GINI
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Salud	0,1930	6.340	0,420	0,282	0,203	0,163	0,136	0,112	0,090	0,070	0,047	0,021	-0,0993	-0,692	-0,11197097
Educación	0,3929	12.910	0,855	0,534	0,414	0,332	0,276	0,228	0,183	0,142	0,095	0,042	-0,0881	-0,681	-0,192128106
Vivienda	4,0711	133.766	8,857	5,530	4,285	3,443	2,861	2,361	1,896	1,476	0,985	0,437	0,1167	-0,476	-0,382397235
Recreación	1,5592	51.230	3,392	2,118	1,641	1,319	1,096	0,904	0,726	0,565	0,377	0,167	-0,0232	-0,616	-0,375410989
capacitación	0,2323	7.633	0,505	0,316	0,245	0,196	0,163	0,135	0,108	0,084	0,056	0,025	-0,0971	-0,690	-0,130087456
Credito de Fomento Industrial Familiar	0,1214	3.989	0,264	0,165	0,128	0,103	0,085	0,070	0,057	0,044	0,029	0,013	-0,1032	-0,696	-0,075372258
Subsidio en Especie	0,2489	8.177	0,541	0,338	0,262	0,210	0,175	0,144	0,116	0,090	0,060	0,027	-0,0961	-0,689	-0,137329913
Subsidio Monetario	4,9035	161.117	10,668	6,661	5,162	4,147	3,446	2,844	2,284	1,778	1,186	0,526	0,1630	-0,430	-0,357144823
<b>TOTAL</b>	<b>11,7222</b>	<b>385.162</b>	<b>25,502</b>	<b>15,924</b>	<b>12,339</b>	<b>9,914</b>	<b>8,238</b>	<b>6,799</b>	<b>5,460</b>	<b>4,250</b>	<b>2,836</b>	<b>1,258</b>	<b>0,5427</b>	<b>-0,050</b>	<b>-0,04636796</b>

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos DANE, Fedesarrollo (2001) y Lasso (2004)

De los resultados arrojados por la medición se muestra que la gran mayoría de los subsidios entregados por las CCF especialmente en salud, recreación, capacitación, crédito de fomento a industrias familiares, los subsidios en especie muestran progresividad en su entrega, por su parte el subsidio de vivienda y el subsidio monetario que son los más representativos, muestran una seria regresividad, 0.11 y 0.16 respectivamente, aportando al 0.5427 en el total del coeficiente de concentración reflejando una regresividad importante en la entrega de los subsidios. Precisamente por que respecto a vivienda las dificultades son mayores para acceder al subsidio y respecto al subsidio monetario para este año las diferencias urbano-rurales eran significativas.

De otro lado el coeficiente de progresividad Ps es de -0.050 lo que indica que a pesar de la alta regresividad los subsidios contribuyen de manera leve la distribución del ingreso haciéndola más progresiva que la distribución hecha a partir del ingreso inicial (salarios)

Por otra parte al medir el impacto en la distribución del ingreso se observa que las CCF a través de los subsidio entregados lograron aportar una reducción de 0.046 en el GINI, es decir, para 2002 el GINI en Cundinamarca se situó en 0.593, para 2001 fue de 0.555, por lo tanto, la redistribución hecha por las CCF impactó una disminución del GINI hasta niveles de 0.547, aunque el GINI para 2002 presentó incrementos de 0.038 respecto al 2001. Lo que significa

que a pesar de que la contribución fue positiva no fue suficiente para generar un gran efecto en el GINI y este incrementó para el 2002.

### Efecto Redistributivo de los Subsidios de las CCF en Cundinamarca 2004

Tabla (16)

TIPO DE SUBSIDIO 2004	PARTICIPACIÓN DEL SUBSIDIO	SUBSIDIO TOTAL Miles de \$	FOCALIZACIÓN DECILES DE INGRESO										PROGRESIVIDAD		EFEECTO NETO REDISTRIBUTIVO
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Csi	Psi	CAMBIO NETO GINI
Salud	0,3810	13.610	0,901	0,563	0,436	0,350	0,291	0,240	0,193	0,150	0,100	0,044	-0,0869	-0,640	-0,17650357
Educación	0,2606	9.309	0,616	0,385	0,298	0,240	0,199	0,164	0,132	0,103	0,069	0,030	-0,0942	-0,647	-0,133795378
Vivienda	1,8799	67.152	4,446	2,776	2,151	1,729	1,436	1,185	0,952	0,741	0,494	0,219	0,0038	-0,549	-0,358501719
Recreación	1,8473	65.988	4,369	2,728	2,114	1,699	1,411	1,165	0,935	0,728	0,486	0,216	0,0018	-0,551	-0,357599566
capacitación	0,1717	6.132	0,406	0,254	0,196	0,158	0,131	0,108	0,087	0,068	0,045	0,020	-0,0996	-0,653	-0,095614909
Credito de Fomento Industrial Familiar	0,2772	9.903	0,656	0,409	0,317	0,255	0,212	0,175	0,140	0,109	0,073	0,032	-0,0932	-0,646	-0,140265171
Subsidio en Especie	0,2959	10.571	0,700	0,437	0,339	0,272	0,226	0,187	0,150	0,117	0,078	0,035	-0,0921	-0,645	-0,14730482
Subsidio Monetario	5,1028	182.279	12,069	7,536	5,840	4,692	3,899	3,218	2,584	2,011	1,342	0,595	0,1989	-0,354	-0,296093089
<b>TOTAL</b>	<b>10,2163</b>	<b>364.944</b>	<b>24,164</b>	<b>15,088</b>	<b>11,692</b>	<b>9,394</b>	<b>7,806</b>	<b>6,442</b>	<b>5,173</b>	<b>4,027</b>	<b>2,687</b>	<b>1,192</b>	<b>0,5084</b>	<b>-0,045</b>	<b>-0,040609028</b>

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos DANE, Fedesarrollo (2001) y Lasso (2004).

Para el 2004 la situación no dista mucho a pesar de las reformas, sin embargo, la situación se torno favorable respecto al subsidio de vivienda, porque aunque el monto destinado fue menor la progresividad del subsidio mejoró enormemente, favoreciendo a que el coeficiente total de regresividad se ubicara en 0.50, aunque es positivo lo que demuestra un alto nivel de regresividad, en comparación con el 2002 disminuyó provocando un cambio en la forma como se focalizaron los subsidios induciendo un acercamiento mínimo a la diagonal de distribución igualitaria.

A su vez el coeficiente Ps para 2004 alcanzó un valor de -0.045, exponiendo esto una menor contribución a una distribución del ingreso, aunque comprobando que la distribución de las CCF mediante los subsidios es positiva respecto a la que se hace a través del ingreso inicial. En gran parte este resultado puede deberse a que se transfirieron recursos a los nuevos servicios incorporados a las CCF por disposición de la ley 789 de 2002.

En cuanto al coeficiente de GINI en 2004 (para Cundinamarca) se ubicó en 0.553, 0.04 menos que en 2002, bajo este panorama la contribución de las CCF a esta reducción fue similar también en un 0.04, no obstante la reducción no se puede adjudicar expresa y totalmente a la contribución de las CCF para

este fin pero dentro de ese cambio las Cajas aportaron un 0.04 dentro de la disminución para los años referidos. Lo que sustenta para el 2004 una ligera mejora en la distribución del ingreso para Cundinamarca.

## **CONCLUSIONES**

Las CCF se destacan por su papel dentro de la política social. Se estima que estos entes cumplen una importante función a nivel económico y social, sus actividades, desarrollo y evolución le han permitido una interacción profunda con el nivel estatal en cuestiones de protección social. A su vez la autonomía con la que cuentan les ha concedido su ampliación en los diferentes sectores económicos (referentes a los subsidios, construcción e incorporación a los sistemas crediticios y financieros).

Es innegable, entonces, que son instituciones que suministran bienestar en diferentes situaciones y ámbitos. Seguido a esto no se desconoce su aporte a la Redistribución del ingreso, es incluso a partir de esta variable que se le concede su carácter económico y social.

Dentro de todas las actividades que desarrolla, el subsidio monetario y el subsidio de vivienda ocupan una gran participación en el ingreso de la población; aproximadamente entre el 13% y 15% para el 2002 y el 2004 respectivamente, siendo Cundinamarca la región en la cual el sistema de las CCF es más consistente y regulado. Por lo mismo este incremento porcentual en el ingreso de los trabajadores conlleva a destacar la participación del subsidio monetario no solo dentro del salario de los hogares como tal, sino, al realizar un análisis más profundo representa un aumento en el factor multiplicador de variables como el consumo y el ahorro, aspectos esenciales en el crecimiento económico.

Empero, las demás funciones como la recreación aunque no generan un impacto en el ingreso monetario (Salario) su aporte llega más que al crecimiento, al Desarrollo económico y Social.

Atado a lo anterior, la acción de las CCF funciona como instrumento Redistribuidor que apoya y sostiene la Redistribución Inicial aunque en menor medida de lo que pudiese aportar el Gobierno, especialmente a la población de menores ingresos. Es importante no solo destacar la ampliación y acción de las cajas en diferentes zonas económicas con resultados positivos, sino, en reconocer que en estos entes no puede recaer el funcionamiento total de la política social y en mayor medida de las políticas de vivienda primordiales a la hora de establecer la calidad de vida y el desarrollo económico.

No obstante, es claro que estos entes benefician a los trabajadores de menor ingreso, sus afiliados de menos de 2 salarios mínimos corresponden para 2004 al 77% del total lo que significa que efectivamente sus servicios se prestan a la población mas pobre de la región, sin alcanzar el umbral necesario para que su contribución sea representativa en la redistribución.

Es decir, a pesar de que las CCF son partícipes mayoritarios dentro del funcionamiento de las políticas sociales la responsabilidad del gobierno es aún mayor dado que, las CCF no cubren al total de la población que requiere algún tipo de ayuda incluso las críticas mas profundas a estos entes se dan a partir de un síntoma de exclusión que presentan las CCF hacia el sector informal de la economía (que se ha incrementado notablemente a causa del desempleo).

Adicionalmente este sistema ha recibido críticas en cuanto constituye un costo en la mano de obra al representar un aporte obligatorio por empleado del 4% sobre la nomina, aporte que según la crítica no permite la generación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, la figura inicial que representaría un mayor alivio a las cargas de los trabajadores con este subsidio, hoy en día es una figura aún mayor, pues representa un impacto económico directo para los consumidores.

Por lo tanto, viendo los recursos del 4% fuera del ámbito en el que actualmente se manejan y llevándolos a la visión empresarial, la destinación de esta cifra se vería reflejada en inversión de capital fijo (que representaría un incremento en competitividad y ganancia) más que hacia su compromiso con la

responsabilidad social. Además, dicha determinación generaría un descontento en los trabajadores dado que el subsidio familiar es considerado por muchos como un ingreso permanente con el que cuentan desde hace años, perjudicando su demanda de Bienes y Servicios ahondando la situación de la industria y por lo tanto conllevando a un mayor desempleo.

Pese a lo que se tilda en cuanto a las CCF hay que ameritar el buen desempeño de estas ya que logran producir un efecto gradualmente pequeño en la Redistribución del Ingreso cubriendo a casi una 34% de la población en Cundinamarca produciendo ayudas que generan un efecto en el coeficiente de Gini que paso de 0.593 en 2002 al 0.553 en 2004 para la región, una disminución del 0.04 donde las CCF se estima, aportaron un 0.04 a la reducción total.

Finalmente rescatando toda la serie de actividades promovidas y ejecutadas por las CCF, se divisa lo siguiente: Los subsidios de mayor impacto en la redistribución del ingreso son los subsidios directos: vivienda y monetario, siendo el primero de ellos el más grande interventor en el mejoramiento de la calidad de vida y en la dación de las soluciones de vivienda, y en menor medida y con una contribución dirigida hacia el desarrollo económico las ayudas indirectas y el tipo de inversión de las CCF hacia la educación, subsidios en especie, créditos de fomento para industrias familiares, bibliotecas, recreación y turismo. Sin obviar la necesidad absoluta de las CCF en la responsabilidad social, el riesgo social, la política social y su acción como ente económico.

De esta forma hay lugar para realizar recomendaciones acerca de una mayor destinación de recursos de las CCF para la educación, ampliación de cobertura para el Régimen Subsidiado de salud, un rediseño y replanteamiento de programas como los del microcrédito que se convierten en inaccesibles para la población más pobre y una menor exclusión de la economía informal a partir de la concepción de justicia social y tras la mirada efectiva de los subsidios al desempleo entregados a la población sin vinculación a las CCF como primer paso en el proceso de inclusión.

No obstante, debe ser claro que el problema de la exclusión de la economía informal no es atribuible a la existencia de las CCF, sino al mismo problema estructural de economía en vía de desarrollo que tiene nuestro país, en parte debido al grave problema de distribución inequitativa del ingreso y la riqueza existente en Colombia, casi desde los tiempos de la colonia, problema que en parte ayuda muy parcialmente a solucionar la existencia de las CCF, por lo menos con los trabajadores del sector formal de la economía que devengan menos de 4 smlv y sus familias.

La presente investigación que finaliza apoya la labor del Centro de Estudios Sobre Seguridad Social y Desarrollo (*CEESDE*), en su objetivo de estudiar los temas de seguridad social y desarrollo económico, en los cuales, como se ha expresado suficientemente en el presente documento, tienen un papel muy importante las CCF. Dentro del concepto amplio de seguridad social encontramos la política de subsidios de vivienda y desempleo, recreación y, por qué no educación, y dentro del concepto del desarrollo económico se resalta el papel de agente redistribuidor del ingreso y la riqueza de las CCF, como se explicó.

### **Anexo 1**

A continuación se describe la metodología empleada para los cálculos del salario ponderado, el salario promedio y el efecto de los subsidios en la distribución del ingreso mediante los coeficientes ( $C_s$  y  $P_s$ ), medidas que permitieron el análisis Redistributivo para el caso de Cundinamarca.

En primer lugar se parte del supuesto de que cada beneficiario es cabeza de hogar, así se calcula la proporción de cónyuges y de personas a cargo por afiliado y esto más el beneficiario nos da como resultado el número promedio de personas por familia que para este caso es 3.65.

Luego de esto, se tomo con base a la Superintendencia de Subsidio Familiar, el número de beneficiarios del Subsidio familiar por rango salarial empezando con los de menos de un SMLV, de uno a dos, de dos a tres y de tres a cuatro,

esto con el fin de hallar el ponderador de los beneficiarios por su nivel de ingreso dentro del total.

Después tomando \$309.000 y \$358.000 como los SMLV para 2002 y 2004 respectivamente y adoptando este valor como el medio salarial para el primer rango, se calculan los niveles salariales medios de cada rango por medio de la siguiente formula:

$$\bullet \quad NM_i = SML\{(2i-1)/2\} \quad \text{para toda } i: 2,3 \text{ y } 4.^{57}$$

Donde,  $NM_i$  es el nivel medio salarial para cada rango. Reemplazando en la formula se obtienen los niveles salariales medios ponderados de los beneficiarios de Cundinamarca, valor multiplicado por doce correspondiente al ingreso medio anual de la población.

Siguiente a esto, se pretende calcular el porcentaje en el que se ven incrementados estos salarios con los subsidios que entregan las CCF por lo tanto se Ponderan los subsidios por familia de la siguiente manera:

$$S = PB (CM*12)$$

Donde (**S**) es el tipo de subsidio a calcular, (**PB**) es el número de personas a cargo y (**CM**) es el valor monetario que recibe cada familia en el año. (Resultados en las tablas 12 y 13)<sup>58</sup>.

Finalmente se obtienen los datos correspondientes a salario promedio, ingreso anual, subsidio y subsidio/ingreso (tabla 14) donde se analiza el porcentaje incrementado sobre el salario promedio (15%) que generan los subsidios familiares de las CCF en Cundinamarca.

<sup>57</sup> La formula es adoptada del trabajo realizado por Giraldo (1998:54)

<sup>58</sup> la formula se adapta con base al planteamiento realizado por Giraldo 1998, sin embargo los datos suministrados por la Superintendencia de Subsidio familiar facilitaron el calculo de el subsidio en dinero de cada uno de los servicios analizados

Por otra parte y referente a la distribución del ingreso, el presente trabajo se enfoca en los Coeficientes de **(Gini)**, de concentración **(Cs)** y de progresividad **(Ps)**, para ello se tomo la información de los deciles a nivel Bogotá dado que se pretende analizar la contribución de las CCF en el total de la región y no solo de los beneficiarios de estas.

Es así como se toman los valores en \$ correspondientes a un año a cada tipo de subsidio entregado<sup>59</sup> para las familias beneficiarias y totalizando su monto en un año para realizar las correspondientes ponderaciones y calcular de acuerdo con los ingresos presentados por la encuesta de calidad de vida el porcentaje en el que cada subsidio participa en los ingresos de cada uno de los deciles.

Según la encuesta de calidad de vida para 1995 los deciles muestran lo siguiente:

Total Hogares	Ingreso Total Millones de \$	Ingreso Minimo	Ingreso Maximo	Ingreso Promedio	Ingreso Promedio
1.251.314	815.908	17.000	10.500.000	656.927	656.927
124.201	15.103	17.000	169.500	121.600	1459200
124.201	24.187	169.500	221.667	194.744	2336928
124.201	31.214	221.667	283.161	251.317	3015804
124.201	38.849	283.161	349.834	312.793	3753516
124.201	46.753	349.834	412.025	376.429	4517148
124.201	56.647	412.025	500.000	456.092	5473104
124.200	70.546	500.000	630.833	568.007	6816084
124.200	90.623	630.833	858.667	729.654	8755848
124.200	135.803	858.667	1.369.667	1.093.423	13121076
124.200	306.182	1.369.667	10.500.000	2.465.233	29582796

Fuente: DANE

Con base al documento de Fedesarrollo se toman los valores correspondientes a los ingresos totales en millones de \$ para cada decil, así como el calculo de los coeficientes, y la participación de cada uno de los subsidios para el ingreso de las familias beneficiaras, por lo tanto remplazando en las respectivas formulas se obtiene finalmente el efecto de estos subsidios sobre la Redistribución en los deciles de la población total.

<sup>59</sup> Este cálculo se realiza tomando el monto en \$ que destinaron las cinco CCF para cada subsidio, dividido por el número de familiar beneficiarias.



- **COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN CS** (Equivalente al GINI).

$$G = \frac{2}{n} \sum_{i=1}^n i X_i - 1 - \frac{1}{n} \text{ }^{60}$$

Este coeficiente es similar al Gini con la diferencia que en este se adiciona la participación porcentual de cada uno de los subsidios analizados dentro del total.

- **COEFICIENTE DE PROGRESIVIDAD**

$$P_s = C_s - G_i$$

- **Cambio en el GINI**

$$\Delta G = (P_s * \gamma) / (1 + \gamma)$$

Donde Ps: Coeficiente de Progresividad

Cs: Coeficiente de Concentración

$\Delta G$ : Cambio En el Gini

$\gamma$  : Participación del subsidio en el ingreso total de los hogares.

Para realizar el cálculo de los efectos distributivo se tuvo en cuenta la encuesta de Ingresos y Gastos de 1994-1995 del DANE únicamente para Bogotá como ya se mencionó. A su vez el cálculo de los índices se realizaron a través de las formulas. La participación de los subsidios se realizó partiendo de la entrega total de los subsidios por parte de las CCF y el Ingreso total de los hogares en Bogotá (en miles de millones de \$ respectivamente).

Así mismo para calcular la focalización de cada uno de los subsidios para cada decil se tomo el valor total de los subsidios entregados y el Ingreso total del total de los Hogares, haciendo una razón divisora sencilla.

<sup>60</sup> Tomada de Moreno, Hernando (2001:19). "La afiliación a la salud y los efectos redistributivos de los subsidios a la demanda" DNP.  
[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE\\_Archivos\\_Economía/145\\_Afiliación\\_Salud\\_Subsidio\\_de\\_manda.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Archivos_Economía/145_Afiliación_Salud_Subsidio_de_manda.pdf).

**BIBLIOGRAFIA**

- Aguilar; Ana. (2004): "Pasado, presente y futuro de las Cajas de Compensación Familiar". Comisión séptima de la Cámara de Representantes.  
[http://prensa.camara.gov.co/prontus\\_senado/site/artic/2005716/asocfile/041\\_CAJAS\\_COMPENSACION\\_FAMILIAR.pdf](http://prensa.camara.gov.co/prontus_senado/site/artic/2005716/asocfile/041_CAJAS_COMPENSACION_FAMILIAR.pdf)
- Alcocer, Irma y Coronado, M. (1981): "Las Cajas de Compensación Familiar y su participación en el desarrollo de la política económica-social". Colegio mayor de nuestra señora del rosario.
- Asocajas. (2005): "Aspectos generales del programa de subsidio al desempleo". <http://www.asocajas.org.co/2005/Documentos/Fonede/Subsidio%20al%20desempleo.doc>.
- Asocajas. (2005): "Programas Sociales de las Cajas" [http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/18\\_bibliotecas.asp](http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/18_bibliotecas.asp).
- Asocajas. (2004): "Demanda por servicios de ahorro y crédito de la población afiliada a las Cajas de Compensación Familiar". Abril 22. En: Pasado, presente y futuro de las Cajas de Compensación Familiar. Pág. 154-157.
- Barreto, Luz M. (1995): "El papel que juegan las cajas de compensación familiar frente a la seguridad social". Universidad Javeriana.
- BID. (2004): "La importancia de suministrar protección social a los pobres". [http://www.iadb.org/sds/pov/publication/gen\\_21\\_2334\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/pov/publication/gen_21_2334_s.htm).
- Cárdenas, Mauricio. (1997): "Empleo y distribución del ingreso en América Latina: hemos avanzado". Fedesarrollo.
- Carrasco, Emilio. (2003): "Diez años del sistema de seguridad social colombiano. Evaluación y perspectivas". Primera Edición. Universidad Externado de Colombia. (Octubre).
- Carrasquilla Alberto Y Montenegro, S. (2003): "Health Care and social security reform program". Banco Interamericano de Desarrollo. Documento No 98. <http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/CO1480E.pdf>.
- CEPAL (1997): "Factores estructurales que condicionan la distribución del ingreso". Panorama Social de América Latina, capítulo II. [http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/2/lcg1982/Capitulo II 1997.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/2/lcg1982/Capitulo%20II%201997.pdf).
- CEPAL (2001): "Logros y Desafíos de la Lucha contra la pobreza". Panorama social de América Latina. Septiembre. [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/7924/Capitulo I 2001.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/7924/Capitulo%20I%202001.pdf)
- CID. (1999): "Impacto del Subsidio Familiar sobre la generación de empleo". Asocajas. (Agosto).
- Cobo, Álvaro J. (2005): "Cajas también participan en Cundinamarca". El Tiempo. Marzo 5.  
[http://www.asocajas.org.co/PAGINAS/secciones/Prensa/EL TIEMPO/marzo05eltiempo.jpg](http://www.asocajas.org.co/PAGINAS/secciones/Prensa/EL_TIEMPO/marzo05eltiempo.jpg)
- Correa, Jhon J. (2000): "Una senda en la historia de la seguridad social en Colombia 1957 -2000". Comfenalco Antioquia. (Mayo).
- Comfandi. (2005): "Las Cajas de Compensación Familiar de cara a la Colombia que queremos en el siglo XXI". Asocajas. (Mayo).

- Congreso de la República. (2002): “Ley 789 de 2002”. <http://www.minproteccion-social.gov.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo385802.pdf>
- Cuellar, Maria. (1995): “Democratización de la propiedad y desarrollo económico”. En: La política social: herramienta del desarrollo económico. 184-187.
- Currie, Lauchin. (1988): “Crecimiento y reactivación económica”. LEGIS.
- Departamento Nacional de Planeación. (2004): “Bases para la optimización del subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social”. Documento Conpes 3269. [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/subdirección\\_Conpes/3269.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/subdirección_Conpes/3269.pdf)
- Fedesarrollo. (2001): “Informe revisado de la consultoría para la focalización, cobertura y efectividad de la red de protección social en Colombia”. (Febrero).
- Ffrench, Ricardo D. (1973): “Mecanismos y objetivos de la Redistribución del Ingreso”. En: Lecturas sobre desarrollo económico colombiano. Fedesarrollo (1974). Bogotá. (53-81)
- Falquer, Lluís. (2000): “Las políticas familiares en una perspectiva comparada”. Fundación la Caixa. Barcelona. Colección de estudios sociales No 3. [http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/es/esp/es03\\_inx\\_esp.pdf](http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/es/esp/es03_inx_esp.pdf).
- Fields Gary. (2001): “Distribution and development a new look at the developing World. Rusell Sage Fundation”. New York.
- Gamboa, Luís F. (2001): “Una Aproximación más a la relación existente entre crecimiento y desigualdad”. Borradores de investigación No 11. Abril. Universidad del Rosario.
- Gaviria, Alejandro. (2004): “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o No? Documento CEDE2004-45. <http://economia.uniandes.edu.co/~economia/archivos/temporal/D2004-45.pdf>.
- Graciarena, José L. (1974): “Distribución del Ingreso”. Compilador, Foxley Alejandro. Fondo de Cultura Económica. México.
- Giraldo, Cesar (1998): “Estudio del impacto del gasto social del subsidio familiar”. CID. Facultad de ciencias Económicas. <http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID199811qiesim.pdf>
- Instituto Colombiano de Ahorro y vivienda. (2002): “Guía Práctica del crédito de vivienda en UVR”. <http://www.icav.com/secciones/anexos/201.htm>.
- Jolly, Richard. (1987): “Redistribución con crecimiento”. Compiladores (Caincross y Puri) En: “El empleo, la Distribución del Ingreso y la estrategia del desarrollo económico: problemas de los países en desarrollo”. Fondo de cultura económica. México.
- Kuznets, Simon. (1964): “Aspectos cuantitativos del Desarrollo Económico”. Centro de Estudios Monetarios. 2da Edición. México. 172-174.
- Lasso, Francisco. (2004): “Incidencia del Gasto Público Social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza”. [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP\\_En\\_Que\\_Vamos/Incidencia\\_a\\_Gto\\_Pub\\_Social\\_DOCUMENTO.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/MP_En_Que_Vamos/Incidencia_a_Gto_Pub_Social_DOCUMENTO.pdf)
- López, Fernando. (1986): “El subsidio Familiar en Colombia y los efectos económicos de los programas sociales de las CCF”. Universidad Externado de Colombia.

- Márquez, Claudio. (1997): “Cajas de Compensación y Asignación Familiar”. Santiago de Chile. Octubre. <http://www.gestiopolis.com/recursos2/documentos/fulldocs/fin/ccaf.htm>
- Medina, Fernando. (2001): “Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso”. Santiago de Chile, marzo. CEPAL. División de Estadística y Proyecciones Económicas. <http://www.eclac.cl/publicaciones/Estadisticas/3/LCL1493P/lcl1493e.pdf>
- Méndez, Rafael. (1978): “Las Cajas de Compensación Familiar, su obra social”. Universidad Externado de Colombia.
- Mendoza, Consuelo. (1997): “Notas en Familia”. Colsubsidio, No 38, (Abril).
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2004): “Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social”. Volumen 1. Agosto. Gobierno de Chile. [http://www.purochile.org/Casen\\_2003.pdf](http://www.purochile.org/Casen_2003.pdf).
- Ministerio de la Protección Social. (2003): “Decreto 1769 de 2003” Junio. [http://www.ssf.gov.co/asp\\_legales/ley789/Decreto%201769%20de%202003.doc](http://www.ssf.gov.co/asp_legales/ley789/Decreto%201769%20de%202003.doc)
- Ministerio de la Protección Social. (2004): Antología Normativa del Subsidio Familiar. (Diciembre).
- Ministerio de la Protección Social. (2005): “Sistema del subsidio familiar, cajas de compensación familiar e Informes 2004”. Superintendencia del Subsidio Familiar. (Marzo).
- Ministerio de la Protección Social. (2005): “El sistema de Protección social y la ley 789”. Medellín. 01 Abril. <http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/Viceministro/Tecnico/01-04-05.pdf.url>.
- Navia, María Sol. (1995): “La política social: herramienta del desarrollo económico”. Pág. 98-102.
- Organización iberoamericana de seguridad social. (2004): “Sistemas de Seguridad social iberoamericanos”. (Marzo).
- Palacio, Diego. (2005): “Reforma Laboral: Orígenes, estructura y Resultados”. Ministerio de la Protección Social. Medellín. 01 Abril. <http://www.banrep.gov.co/documentos/seminarios/pdf/Balance-ley-789-Ministro.pdf>.
- Peñalosa, María C. (2005): “EPS, ARS y Equidad en Salud”. Documento 284. Numero 25 Mayo-Junio.
- Puerto, Olga S. (2003): “Un análisis alternativo de la relación entre equidad distributiva, crecimiento económico y otras variables macroeconómicas en Colombia”. En: Economía y Desarrollo en Colombia. IPD. 337-348.
- Prieto, Rafael. (1971): “Estructura del gasto y distribución del ingreso familiar en 4 ciudades colombianas”. No 8.CEDE. (Mayo).
- Rawls, John. (1990) :”Sobre las libertades”, Editorial Paidós, Barcelona.
- Restrepo, María Inés. (1998): “Juntos es posible: El sistema de compensación Familiar en Colombia, Modelo de concertación para el desarrollo social”. COMFAMA.
- Restrepo, María Inés. (2005): “Perspectivas de las Cajas de Compensación Familiar”.Intervención en el seminario: La reforma laboral en Colombia. [http://www.banrep.gov.co-documentos-seminarios-ppt-PerspectivasCCF\\_Maria\\_Inés\\_Restrepo](http://www.banrep.gov.co-documentos-seminarios-ppt-PerspectivasCCF_Maria_Inés_Restrepo).

- Restrepo, Rosalía. (1990): “Disposiciones Legales, jurisprudencia y doctrina, directrices en materia de subsidio familiar”. Presidencia de la República. Bogotá.
- Revista Dinero. (2004): “El nuevo Rumbo de las Cajas”. No 219. (Noviembre):60-62.
- Revista de integración financiera. (1996): “Cajas de Compensación Familiar: inversión segura para el trabajador”, No 65. (Mayo):12.
- Revista Javeriana. (1984): “Las Cajas de Compensación Familiar: una solución”, No 502. (Febrero-Marzo):101.
- Revista Universitas. (2003): “Ciencias jurídicas y socioeconómicas”, No 106. (Diciembre).
- Rodríguez Liria A. (2003): “Avances, retos y oportunidades de la nueva lógica de manejo social del riesgo propuesta por el Banco Mundial”. En: Revista Gerencia y Políticas de Salud No 5. <http://www.javeriana.edu.co/biblos/revistas/salud/pdf-revista-5/Salud-Espacio-1.pdf>
- Ruiz Fernando. (2003): “Retos de mercado para las Cajas de Compensación Familiar en Colombia”. CENDEX.
- Sarmiento, A.; J.I. Gonzáles; C.E. Alonso; R. Angulo y Francisco E. (2005): “Crecimiento pro-poor en Colombia: 1996-2004”. Documento 283. Mayo. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación.
- Stewart y Streenten. (1976): “Nuevas Estrategias para el desarrollo: pobreza, distribución del ingreso y crecimiento”. En: Distribución del Ingreso en América Latina.(1978)
- Superintendencia de subsidio familiar. (1994): “Doctrina y jurisprudencia del subsidio familiar”. En: Documentos del subsidio familiar No 5 (Marzo).
- Superintendencia del Subsidio Familiar. (1993): “Herramientas de Control Financiero”. Bogotá.
- Todaro, Michael P. (1982): “Economía para un mundo en desarrollo”. Fondo de la Cultura Económica. México
- Urbina, Zoilo. (2005): “FONEDE”. División Operativa de la Superintendencia del Subsidio Familiar. Abril 20. <http://www.asocajas.org.co/2005/Documentos/Fonede/FONEDE%20ASOC%20AJAS%20ABRIL%202005%20%20ZOILO%20>
- Velandia, Nancy. (2005):” Reducción del analfabetismo, un reto para el país”.Marzo 10. [http://eltiempo.terra.com.co/educ/especialdeeducacin/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-2064029.html](http://eltiempo.terra.com.co/educ/especialdeeducacin/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-2064029.html)
- Villanueva Mario. (1981): “La distribución del ingreso”. En: O.D.U.C.A.L. Ed, Machi. (Septiembre).50-60.

### **Sitios Web**

- <http://www.laenciclopedia.libre.co/Coeficiente-de-Gini-Wikipedia.htm>
- <http://web.minjusticia.gov.co/normas/2004/19202004.htm>
- <http://www.presidencia.gov.co/sne/2004/abril/02/16042004.htm>
- <http://www.dane.gov.co>
- [http://www.ssf.gov.co/asp\\_legales/ley/789/DECRETO%202340%20DE%202003.doc](http://www.ssf.gov.co/asp_legales/ley/789/DECRETO%202340%20DE%202003.doc)

- [http://www.dafp.gov.co/leyes/D0784\\_89.HTM](http://www.dafp.gov.co/leyes/D0784_89.HTM)
- [http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/15\\_mercadeo.asp](http://www.asocajas.org.co/2005/secciones/15_mercadeo.asp)
- <http://www.asocajas.org.co/PAGINAS/secciones/vivienda/introFindeter.htm> PENDIENTE.
- <http://www.minprotecciónsocial.gov.co>
- <http://www.compensar.com/doc/ley21de1982.pdf>
- [http://www.icbf.gov.co/espanol/juridica/ley\\_89\\_1988.doc](http://www.icbf.gov.co/espanol/juridica/ley_89_1988.doc)
- <http://www.findeter.gov.co/>
- <http://www.banrep.gov.co>
- [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE\\_Archivos\\_Economía/145\\_Afiliación\\_Salud\\_Subsidio\\_demanda.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Archivos_Economía/145_Afiliación_Salud_Subsidio_demanda.pdf)
- [http://www.minambiente.gov.co/plantilla1.asp?pag\\_id=1797&pub\\_id=590&cat\\_id=651.](http://www.minambiente.gov.co/plantilla1.asp?pag_id=1797&pub_id=590&cat_id=651)