

Las cajas de compensación familiar en Colombia

Marcos normativo, organizacional y socio-económico en su consolidación

Family cashdesk of compensation in Colombia

Regulatory frameworks, organizational and socio-economic consolidation

Álvaro Acevedo Tarazona¹

Rigoberto Gil Montoya²

Resumen

El Subsidio Familiar en Colombia se creó mediante el Decreto 118 de 1957. Éste ha presentado una evolución normativa hasta la fecha muy poco estudiado a pesar del impacto social y político en la construcción de un marco social de derecho más justo y equitativo para los empleados de las empresas productivas. La evolución del mismo, tiene críticos que aducen cambios en la razón social originaria. Hoy el Subsidio Familiar y su organización corporativa mantienen vigencia como empresas de beneficio social para el trabajador colombiano sin la pérdida de la capacidad competitiva.

Palabras clave

Cajas, Subsidio Familiar, Colombia, normas, organización, empresa.

Abstract

The Family Subsidy in Colombia was created by means of the Decree 118 of 1957. This one has presented a normative evolution up to the date very slightly studied, in spite of the social and political impact in the construction of the most just social frame of right and equitable for the personnel of the productive companies. The evolution of the same one has critics who adduce changes in the original trade name. Today the Family Subsidy and the corporate organization of the same one support force as companies of social benefit for the Colombian worker without the loss of the competitive capacity.

¹ Profesor Titular de la Universidad Industrial de Santander. Doctor en Historia. Correo electrónico: tarazona20@gmail.com

² Profesor Titular de la Universidad Tecnológica de Pereira. Doctor en Literatura. Correo electrónico: riginoso15@gmail.com. Artículo recibido el 15 de junio de 2010 y aprobado el 15 de agosto de 2010.

Key words

Family Subsidy, Colombia, procedure, organization, company.

Sumario

1. Introducción, 2. Consolidación de las Cajas en el país, 3. Veinte años después: un balance favorable, 4. Nuevos marcos normativos y organizacionales de las Cajas en el cambio del modelo económico mundial, 5. Las Cajas: blanco de críticas y nuevos retos en la crisis económica, 6. Las Cajas: un componente esencial de la seguridad social en Colombia, 7. A modo de cierre y 8. Bibliografía

1. Introducción

La primera Caja de Compensación Familiar en Colombia se creó en el Departamento de Antioquia en el año de 1954 con el nombre de Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA). La Asociación Nacional de Industriales realizó los estudios preliminares e hizo las respectivas encuestas entre las empresas interesadas en ingresar a la Caja. Este modelo se siguió en las demás Cajas que posteriormente se crearon en el país, según el Decreto 118 de 1957 por el cual se dio origen al Subsidio Familiar en Colombia, ratificado un poco más tarde por el Decreto 1521 del mismo año que fijó los requisitos legales para fundar las Cajas de Compensación Familiar en todo el país. En esta primigenia normatividad estarían obligados a cubrir dicho subsidio todos los patronos y establecimientos públicos descentralizados con capital no inferior a cien mil pesos o aquellos que ocuparan como mínimo a veinte trabajadores permanentes.

El Decreto 3151 de 1962 en su artículo primero dictó que cincuenta debía ser el número de empleadores y dos mil el número de trabajadores con derecho al Subsidio Familiar. Hasta ese momento las Cajas de Compensación en Colombia cumplían con el simple papel de repartidoras del Subsidio Familiar, pero este Decreto también dispuso

emplear los recursos de administración y remanentes semestrales en obras o servicios sociales en beneficio de la familia.

A escasos seis años de creada la primera Caja de Compensación Familiar en Colombia, era tal el impacto de ésta y de otras posteriormente creadas en el país que la Asociación de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS) en el año de 1960 fortaleció su propósito de asesorar a éstas en el cumplimiento de sus metas como administradoras del Subsidio y ejecutoras de las prestaciones sociales otorgadas por la ley en beneficio del núcleo familiar de los trabajadores de las empresas afiliadas.

La Ley 69 de 1966 estipuló que la afiliación de carácter nacional pasaría a las localidades. Este criterio sería después ratificado por la Ley 56 de 1973 que estableció la afiliación por regiones, según los límites de las correspondientes divisiones político-territoriales (Asocajas, 1977). Ciertas empresas solicitaron la disminución del aporte al Subsidio y también demandaron que el Ministerio de Trabajo analizara caso por caso para determinar cuáles de dichas empresas podían cumplir lo estipulado por la ley.

2. Consolidación de las Cajas en el país

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

En general, el decenio de los años sesenta había mostrado un promedio de crecimiento positivo. El país había asistido a una situación restrictiva en su capacidad de importar, pero

a su vez había expandido la producción local de bienes intermedios y de capital, e impulsado otros sectores menos dependientes de las importaciones como la construcción y los servicios (Kalmanovitz, 2003).

A partir del año de 1966 también se había registrado en Colombia una recuperación apreciable en el crecimiento agrícola, lo que había contribuido a reducir las tasas de inflación entre los años de 1967-1970. Por último, la tensión entre capital y trabajo había disminuido en el país al subir los salarios reales y presentarse una baja relativa en los alimentos, acompañada del reconocimiento de los patronos de aumentar los salarios ante la creciente productividad, lo cual creaba estabilidad en los precios.

La correlación era directa: si al país le iba bien a las Cajas también. Este panorama de cifras positivas en el desarrollo de la economía nacional se había reflejado de cierta manera en las Cajas regionales. Éstas emprendieron la tarea de adquisición de “bancos de tierra” con el fin de reunir en un solo sitio los servicios de salud y odontológicos prestados a los trabajadores, y de esta manera consolidarse como empresas de mayor cobertura y proyección social en las regiones. El propósito era consolidar una estructura de funcionamiento en las prestaciones sociales de forma integral para los trabajadores afiliados. Las Cajas también emprendieron las ejecutorias en la apertura de supermercados regionales, toda una novedad y un reto para el consejo directivo y la administración de las mismas. Ciudades como Cali, Bogotá y Medellín habían asumido la iniciativa a la que pronto se sumaron los centros urbanos intermedios.³ La idea de los supermercados en las Cajas era llevar una política de “venta sana” para los afiliados. Se pretendía competir con todo tipo de víveres, legumbres, verduras, carnes, frutas y artículos de primera necesidad, con fundamento en el principio innovador de “mercadeo social”.

La cobertura de servicios y la creación de supermercados en las Cajas de Compensación Familiar habían sido tan exitosas que fue aumentando notoriamente el número de empresas

³ Comfandi en Cali, Cafam en Bogotá, Comfama en Medellín, Comfamiliar Risaralda en Pereira, Cajasan en Bucaramanga.

afiliadas al sistema de Subsidio con beneficio social para los trabajadores de estas empresas. Los servicios de salud se consolidaron de tal forma que pronto se integraron hasta constituirse en una política y razón social prioritaria en las Cajas. Las transformaciones administrativas y la cobertura en la prestación integral de las mismas en todo el país, se ratificaron en la reforma legislativa de 1973 que acogió un sistema intermedio o regional a partir del cual el Subsidio Familiar se pagaría a través de una Caja de Compensación que operase dentro de los límites del respectivo departamento, intendencia, comisaría, Distrito Especial de Bogotá o municipio, y a falta de una institución de este género a través de la entidad que funcionase más próxima.

La Ley 56 de 1973 también determinó nuevas pautas para la creación de Cajas en su artículo 16. Esta normatividad les exigía a las Cajas organizarse como corporaciones, obtener personería jurídica, tener un mínimo de quinientos empleadores obligados a pagar el Subsidio Familiar y un número de diez mil trabajadores beneficiarios del Subsidio Familiar.

La reforma legislativa no buscaba otra cosa que darle piso legal a este dinamismo de solidez y proyección social de las Cajas de Subsidio Familiar en Colombia. De alguna manera, éstas se constituían en un beneficio para la clase trabajadora colombiana ante tanta inequidad en el grueso de la población. Si bien el pleno empleo y la Seguridad Social para toda la sociedad colombiana era una función sustantiva del Estado —demanda que no podía cumplir— las Cajas se constituían para el gobierno en una alternativa muy importante de asistencia y prestación social.

3. Veinte años después: un balance favorable

En la sexta Asamblea de la Asociación de Cajas de Compensación Familiar en Colombia en el año de 1976, por iniciativa de sus representantes regionales y de los

secretarios de las centrales obreras se dirigió la atención hacia la forma de aumentar el Subsidio en dinero, especie o servicios. Cabe destacar que en esta sexta asamblea, realizada en la ciudad de Cartagena en el mes de diciembre del año en mención, también se aprobó una proposición para la celebración de los veinte años del establecimiento legal del Subsidio Familiar en Colombia.

En las subsiguientes asambleas de las Cajas se continuó insistiendo en el tema referente al aumento del Subsidio, esto en razón de los graves problemas creados por la concentración urbana del país, que traía consigo: deficientes servicios públicos, aumento de las enfermedades infantiles, carencia de proyectos de vivienda y de planes para disminuir el alto costo de la vida.

En el mes de junio del año de 1977 se llevó a cabo la celebración de los veinte años de la implantación del régimen del Subsidio Familiar en Colombia. El balance no podía ser más sólido y prometedor, según las palabras del secretario de general de ASOCAJAS, Pablo Franky Vásquez, en un libro que se editaría al año siguiente con motivo de esta efeméride (Asocajas, 1978). La celebración de los veinte años estuvo acompañada de un banquete nacional (junio 24 de 1977) en el que se le hizo un reconocimiento a los presidentes de ASOCAJAS⁴ y en el que intervino el señor ministro de trabajo, José Antonio Campillo, y el presidente de dicha asociación, Francisco de Paula Ossa Uribe. Durante este año también se impusieron condecoraciones a miembros y directores de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia.⁵

⁴ Eduardo Albán Holguín (1969-1970), Arcesio Guerrero Pérez (1970-1972, 1975), Donald Rodrigo Tafur González (1972-1973, 1973-1974), Carlos Aníbal Restrepo (1974-1975), Ciro Castillo Cabarcas (1975-1976), Francisco de Paula Ossa Uribe (1976-1977, 1977-1978).

⁵ Orden al Mérito del Subsidio Familiar en la Categoría de Gran Cruz: Roberto Arias Pérez, Director Administrativo de la Caja Colombiana de Subsidio Familiar (Colsubsidio); Ciro Castillo Cabarcas, Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar de FENALCO de la ciudad de Cartagena; Arcesio Guerrero Pérez, Presidente del Consejo Directivo de la Caja de Compensación Familiar CAFAM de la ciudad de Bogotá; Carlos Neri López Russo, Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar del Magdalena (CAJAMAG).

La Asamblea General de ASOCAJAS se realizó el 23 de noviembre de 1977 en la ciudad de Pasto y en ese año también se exaltó la labor de los directores administrativos de mayor antigüedad de las Cajas de Compensación Familiar de Colombia. En estas celebraciones fue enaltecido el compromiso del empresario colombiano por su apoyo al Subsidio Familiar y a los programas de bienestar social impulsados en las Cajas de todo el territorio nacional. El hecho de haber extendido el Subsidio Familiar al campo (Caja Agraria) era otro logro meritorio de la legislación colombiana que se destacó en estas celebraciones. También se exaltó que las Cajas hubiesen logrado trascender las representaciones gremiales, partidistas o de grupos de presión, para velar única y exclusivamente por la seguridad y el bienestar social del trabajador afiliado.

Según el balance de ASCAJAS del año de 1976, las cifras eran contundentes. Las setenta y tres Cajas de Subsidio Familiar recaudaron dos mil millones novecientos cincuenta y dos pesos, correspondientes al pago del 6% de la nómina de empleadores. De esta suma se trasladaron 946 millones de pesos al SENA, correspondientes al 2% establecido por la ley. Se pagó la suma de mil millones de pesos por concepto de Subsidio en dinero a 358.184 padres o madres de familia, con beneficio a 1.059.965 niños y jóvenes. El número de empresas cotizantes de las Cajas había sido de 43.719. Se invirtieron en obras de beneficio social quinientos millones de pesos.

En salud, los servicios de las Cajas fueron utilizados por 1.238.912 personas (datos correspondientes a 32 Cajas), en odontología por 427.336 personas. Recibieron educación, incluyendo becas, 54.377 personas (datos correspondientes a 25 Cajas). En los supermercados, droguerías y otros servicios fueron registradas 44.197.904 personas, (datos correspondientes a 7 Cajas). Se compraron artículos por un valor de 4.703.235.474 pesos (datos correspondientes a 29 Cajas). Las droguerías vendieron 905.495.946 pesos. A los centros recreacionales y vacacionales de las Cajas concurren 1.932.360 personas (datos correspondientes a sólo ocho Cajas).

4. Nuevos marcos normativos y organizacionales de las Cajas en el cambio del modelo económico mundial

Desde comienzos de los años ochenta las naciones del mundo fueron inscritas en la órbita de lo que se denominó una nueva economía global. Como bien coinciden los analistas, dicha orientación fue instalada bajo el liderazgo del presidente americano Ronald Reagan y de la primera ministra británica Margaret Thatcher. El propósito era construir una política deflacionaria en la cual la demanda agregada se estimularía al reducir los impuestos. La política también consistía en la privatización de las empresas públicas, la no regulación e intervención del gobierno en ciertos sectores de la economía, la reducción del gasto público y la promoción de una libre competencia entre agentes económicos y privados. Mientras Estados Unidos y Europa se adaptaron a este modelo, en casi toda América Latina se entró a una etapa que hoy, luego de valorar sus consecuencias, se denomina “la década perdida” (Bonilla, 2004:49-50). Si bien la situación mejoraría en los años noventa, la recuperación no fue suficiente para alcanzar una estabilidad económica y social, por lo que a estos años se le reconocen como “la década irrecuperable”.

En el caso de Colombia, la crisis económica en un contexto de la liberalización del comercio exterior y los inicios del abandono de política de Estado a la inversión industrial había dejado en el año de 1977 el índice de inflación más alto en la segunda mitad del siglo XX (33%). A esta difícil situación se había sumado una crisis social y política con el resurgimiento de los paramilitares, la emisión del Estatuto de Seguridad en el gobierno de Turbay (1978), el aumento de los secuestros por la delincuencia organizada y la subversión y el surgimiento de una nueva forma de criminalidad auspiciada por el narcotráfico (Palacios, 1995). Ante la quema de las cosechas brasileñas de café, en algo la bonanza cafetera colombiana (1976-1980) había paliado la situación económica, pues además de beneficiar a los cultivadores continuó el Subsidio a la sustitución de importaciones y el incentivo a las exportaciones manufactureras. Para frenar la presión inflacionaria, el gobierno había reajustado drásticamente el déficit fiscal por intermedio de la reducción de

los salarios públicos, la congelación de parte del ahorro privado de los cafeteros y la dilación en el desembolso de créditos externos.

En síntesis, señala Salomón Kalmanovitz que “a partir de la crisis internacional de 1974-1975 la economía colombiana entró en una fase de lento crecimiento de la producción y el empleo, con recuperaciones moderadas que se desgastaban con rapidez para entregar un cuadro de estancamiento general” (Kalmanovitz, 2003:491). Si entre 1970-1974 se había registrado un crecimiento del empleo industrial y un aumento inusitado del proletariado (291.373 obreros en 1968 a 441 mil en 1974), para los años de 1974-1979 el crecimiento se había limitado en forma ostensible (tan sólo unos 70.000 trabajadores y despidos masivos a partir de esa fecha).

Era un hecho que la economía colombiana había perdido su empuje. Si en el primer lustro de los años sesenta el promedio del crecimiento del empleo había sido de 6.9% anual, en el segundo lustro fue de 2.0, y entre 1980 y 1982 se haría decreciente. Parte de la crisis se debía a la cuadruplicación de los precios del petróleo a partir de 1974, en el justo momento en el que el país había dejado de ser autosuficiente. En consecuencia, la empresa vio minar sus recursos en este decenio.

En razón del cambio en el enfoque del modelo económico, el número de empresas afiliadas a las Cajas comenzó a presentar una disminución en comparación con años anteriores, en razón de las bajas dadas a las empresas que continuaban activas aun cuando habían suspendido valores y retirado sus registros de la Cámara de Comercio. Esta disminución en el número de empresas afiliadas a las Cajas se explicaba por la etapa de recesión económica en la que entraba Colombia y América Latina.

Pese a la crisis, la mayoría de Cajas de Compensación Familiar en Colombia sortearían las dificultades económicas mediante el desarrollo y consolidación de estrategias de

apropiación de recursos propios en los servicios que promovía, pero sobre todo sin perder su razón social de beneficiar a los trabajadores de las empresas afiliadas.

La solidez y expansión de este servicio de mercadeo, sumado a los de educación, salud y recreación, mostraban el galopante dinamismo social de esta Caja y de muchas del país. Los decretos ley expedidos no eran otra cosa que la regulación a los programas de las Cajas de Compensación Familiar regionales amparadas en el concepto y los lineamientos jurídicos de seguridad y prestación social integral para la familia del trabajador colombiano. Estos decretos a su vez hundían sus raíces en las doctrinas del Estado Social de Derecho y del movimiento social católico desde el siglo XIX y en las primeras experiencias del Subsidio Familiar en Europa.

En el caso de Colombia, en el año de 1982 se cumplieron 25 años de historia de las Cajas de Subsidio Familiar. La Ley 21 de este año señaló que no se tendría en cuenta como requisito indispensable monto alguno por parte de la empresa para pagar el Subsidio Familiar, y ordenó que el número de trabajadores se redujera de diez a uno. De manera que con un solo trabajador nacía la obligación del pago del Subsidio Familiar. Esta Ley también dispuso que los empleadores de las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta, entre otras, que ocuparan uno o más trabajadores, cualquiera que fuese su capital, pagarían una suma equivalente al 6%, del monto de sus respectivas nóminas, distribuidos así: 4 % para el Subsidio Familiar y 2% para el SENA. Esta Ley también trazó nuevos lineamientos en cuanto al tope máximo de remuneración para el reconocimiento del Subsidio Familiar de un trabajador: el equivalente a cuatro veces el valor del salario mínimo legal.

La Ley también definió que este Subsidio Familiar mantendría una asignación uniforme (igual por hijo para todas las personas afiliadas), se caracterizaría por la prescripción (tres años contados desde que la obligación se ha hecho exigible), la inembargabilidad,

ingravabilidad (exento de gravamen fiscal) y unicidad, que en este último caso significaba que si el padre y la madre trabajaban y ambos se encontraban afiliados a este derecho, los dos podrían cobrar simultáneamente el Subsidio Familiar por los mismos hijos si sus remuneraciones sumadas no excedían los cuatro salarios mínimos legales vigentes. Esta Ley de igual forma ratificó en pleno el fin y razón social de las Cajas de Compensación Familiar del país no sólo como administradoras y redistribuidoras del Subsidio Familiar sino como prestadoras de un servicio para los trabajadores afiliados en las áreas de la salud, la gestión cultural, la comercialización de productos subsidiados, la educación y la recreación.

Aunque algunas Cajas en el país mantuvieron el número de empresas aportadoras del Subsidio Familiar, en otras disminuyó el número de beneficiarios y el número de sus hijos beneficiados. Esto se explica si se tiene en cuenta el efecto del desequilibrio económico en el mundo y sus repercusiones en América Latina. Un estado de recesión económica que llevó a cerrar empresas grandes y medianas no sólo en Colombia sino en toda América Latina como ya se ha explicado. En Colombia en algunos casos se dio paso a la creación de microempresas que no alcanzaban a satisfacer la demanda de empleos.

Con excepción de Chile, la mayoría de países sudamericanos mostraron una declinación del sector manufacturero y de su tasa de participación en los años ochenta y noventa en relación con las décadas anteriores. De la misma manera, el sector terciario en el continente se expandió en la economía informal (más como un síntoma de debilidad que de fortaleza al no estar acompañado de un crecimiento de la manufactura o la agricultura), las relaciones con el comercio exterior mostraron resultados negativos (excepción de Chile y de Venezuela y Ecuador, estos dos últimos s exportadores de petróleo) y la inversión directa extranjera se concentró en la compra de empresas privadas y públicas, bajo estímulos de programas de privatización y debilitamiento de barreras institucionales y fiscales para su ingreso (Bonilla, 2004). En conclusión, una aguda recesión económica en los años ochenta

y tasas inestables de crecimiento económico en la década siguiente caracterizaron la economía de la región.

Ante la crisis, los países del continente latinoamericano debieron someterse a las políticas internacionales de los entes financiadores para “sanear sus economías” con mayores recortes a la seguridad social y programas de austeridad fiscal. Los sectores más vulnerables con estas medidas no siempre aceptaron pasivamente esta situación. Movimientos sociales y protestas se hicieron presentes en los sectores del sistema más afectados por la crisis. En Colombia la situación más grave en la década del setenta había sido el paro nacional de septiembre de 1977, convocado por las centrales sindicales. Dos años previos a este incidente el gobierno tampoco había logrado sortear con éxito las protestas y paros cívicos en demanda de servicios públicos, como tampoco las huelgas de médicos y maestros y las invasiones de tierras organizadas por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

Como una forma de enfrentar la grave situación política y económica, el gobierno dirigió una misiva a las Cajas del país para que difundiera campañas de persuasión de los empresarios en los sectores agropecuarios, de transporte y construcción. Tanto los sindicatos como el gobierno central consideraron el desafío contra la carestía de la vida y mejor asistencia médica y recreativa como lo fundamental, en un periodo en que el déficit presupuestal del Estado había aumentado. El país había entrado a una etapa de crisis económica, política y social, que antes de finalizar el decenio parecería no tocar fondo. Empero, las Cajas de Compensación Familiar habían dado muestra de su capacidad de gestión empresarial y proyección social en medio de esta crisis, y pese también a que habían entrado a constituirse en el centro de un debate por el mercadeo social que promovían y las cuantiosas inversiones en centros recreacionales, dos políticas de bienestar hacia los trabajadores de las empresas afiliadas que para algunos de los opositores a las Cajas promovían odiosos privilegios en lugar de cobertura social.

5. Las Cajas: blanco de críticas y nuevos retos en la crisis económica

La recesión económica de los años ochenta en Colombia y en América Latina implicó para las Cajas de Compensación Familiar del país un reto para su desenvolvimiento y apuestas empresariales. El llamado mercadeo social se había constituido para las Cajas en una fuente segura de recursos propios desde el momento que promovieron espacios y programas vitales para las finanzas sin extraviar el sentido de beneficio familiar. La finalidad originaria de las Cajas había revelado un vigoroso cambio hacia una concepción más integral de la seguridad y el bienestar social. Éstas comenzaron a reestructurar su organización administrativa y a crear obras de infraestructura con el propósito de ampliar el nivel de servicios al trabajador afiliado y sus familias, principalmente en las áreas de la comercialización de productos subsidiados y la recreación.

Este cambio de la razón social y la dinámica política de las Cajas de Compensación Familiar del país, promovida y regulada por el gobierno, también las había convertido en blanco de críticas de los gremios privados al considerar que la inversión de recursos en labores de mercadeo y ejecución de obras sociales (el cual dejó de ser el pago de un valor monetario para convertirse en una suma de pagos y descuentos que llegaban a ser casi el 60% del total), promovía una competencia desleal con la empresa privada al tratarse de entidades sin ánimo de lucro y por lo tanto exentas de impuestos, lo cual significaba que ellas operaban en un marco de derecho público aún cuando eran personas de derecho privado. En otras palabras, lo que se argumentaba era una transformación de la razón social solidaria de las Cajas, esto era, la prestación de un servicio universal regulado por un cuerpo doctrinario institucional del Estado sin contraprestaciones individuales del derecho privado.

Se consideraba así que las Cajas habían desviado sus objetivos iniciales, particularmente el solidario, e introducían un elemento desalentador y desleal de competencia para los gremios comercial, recreativo y turístico. Por su parte, las Cajas se

defendían argumentando que el gravamen a la nómina de las empresas afiliadas representaba apenas un despegue y que el mayor aporte al Subsidio de los trabajadores se generaría a partir de los recursos propios adicionales (Otálora, 1984).⁶ Los contradictores no obstante argumentaban que las Cajas cada vez redistribuían menos en Subsidio en dinero y más en prestaciones sociales que no siempre iban a beneficiar a la mayoría de los trabajadores afiliados.⁷

En síntesis, la crítica de los opositores a las Cajas se definía en dos palabras: elitismo y desviacionismo en los distintos programas (recreación, cultura, hoteles, salud, educación mercadeo). De las aproximadamente 81 Cajas en el país existentes hacia comienzos de los años ochenta, Colsubsidio era la que representaba mayor polémica por la construcción que hiciera de un teatro por valor de unos 400 millones de pesos, una inversión desproporcionada –argumentaban los críticos– que sólo beneficiaría a un sector minoritario de la población afiliada. Los críticos esgrimían también que si se hubiese pesado con una política de cobertura social, debió construirse un espacio de otra función y naturaleza, más si se tenía en cuenta los altos precios en las tarifas de entrada que se estaban cobrando. Algo similar se argumentaba con los centros vacacionales y específicamente con los hoteles. Construcciones de cinco estrellas de este tipo, además de estar muy alejadas de los trabajadores beneficiarios, sólo iban a prestar un servicio elitista por los altos costos del transporte y poca cobertura. En lo referente al servicio de salud, se decía que no había una prestación integral del servicios porque no cubría los aspectos de prevención –exceptuando la vacunación–, curación ambulatoria y hospitalaria y rehabilitación, sin contar la

⁶ En el primer semestre de 1979, por señalar un balance de estos recursos propios adicionales, los ingresos brutos de las Cajas eran los siguientes: 33.4% provenientes del 4% de las nóminas, 0.2% provenientes del Sena por la administración del recaudo, 3.7% provenientes de la venta de servicios como salud, educación, etc., 60.1% por concepto de mercadeo y 2.6% por rendimientos financieros. Para entonces, el ingreso por mercadeo formaba el 180% de los aportes del impuesto a la nómina: 5.864 millones de pesos contra 1.960 millones de peso.

⁷ En 1970 las Cajas ya sólo repartían el 45% en Subsidio en dinero, cinco años después tan sólo el 8%. Hacia finales de la década del ochenta, aproximadamente el 53% de las sumas recaudadas por las Cajas se destinaba a fines diferentes al Subsidio Familiar. Aun haciendo cuentas menos laxas, se infería que el sólo el 43% de las Cajas se dedicó a fines distintos del Subsidio Familiar. En teoría, las Cajas sólo podían destinar el 5% de sus ingresos a gastos de administración, el 10% para una reserva de origen legal, y el 7% para una reserva de origen legal, lo cual significaba que el 78% de sus ingresos por aportes debería destinarse al Subsidio, pero la realidad mostraba que menos del 50% se invertía en este propósito. (Finsocial, 1979, pp. 31-32).

dispersión y falta de homogeneidad en los servicios prestados (tarifas y edades de los usuarios principalmente).

En lo referente al área de educación, se denunciaba la misma dispersión y ausencia de homogeneidad de las Cajas, también la poca cobertura y los altos costos laborales y prestacionales de los profesores vinculados a dichas instituciones. El área de mercadeo era el ojo del huracán de esta polémica por considerarse que su crecimiento tan positivo en las Cajas era el resultado de las favorables condiciones que el Estado les proveía con el recaudo del Subsidio (no requerían de la misma inversión de capitales que la empresa privada) y la excepción de impuestos.

A la fecha y de acuerdo con la Ley 21 de 1982, en su artículo 43, las Cajas se sostenían con los dineros provenientes de los aportes forzosos de los empleadores (Arango y Cárdenas, 1991).⁸ Estos ingresos correspondían al 4% del valor de las nóminas que pagaban los empleadores afiliados y se repartía así: 55% como mínimo para el pago de Subsidio Familiar en dinero, hasta un 10% para gastos de instalación, administración y funcionamiento y hasta un 3% para la construcción de la reserva legal de fácil liquidez; el saldo restante se apropiaría para las obras y programas sociales emprendidos por las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del Subsidio en servicios o especie (descontando los aportes señalados por la ley para la Superintendencia del Subsidio Familiar).⁹

⁸ La ley 21 de 1982 definió el Subsidio Familiar como una prestación social a ser pagada en dinero, en especie o en servicios a los trabajadores de pequeños y medianos ingresos, con el propósito de equilibrar las cargas económicas en la manutención de los hijos. En tal sentido se le podía considerar como una aplicación práctica de la noción de “salario familiar” al propender no sólo por la retribución del trabajo sino por procurar el bienestar del trabajador y de las personas a su cargo.

⁹ La normativa también autorizó a las Cajas para organizar programas sociales, separados conjuntamente, con el fin de proteger el núcleo familiar utilizando para ello: a) el total de los remanentes semestrales en la cuenta de apropiación para el pago del Subsidio Familiar hasta el monto de una mensualidad promedio del Subsidio pagado en el respectivo semestre, b) el medio por ciento de los valores recaudados para el Sena –que se podían cobrar por gastos de administración– c) los rendimientos de las inversiones y d) las tarifas cobradas por la prestación de sus servicios sociales.

Cuando se inició el mercadeo en las Cajas, el volumen de ventas se fue consolidando hasta convertirse en un área básica para la consecución de recursos propios (Manrique, 1986).¹⁰ Por esta autonomía y capacidad financiera de las Cajas, el Estado colombiano en el año de 1983 promovió regularlas aún más. La creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar buscaba fiscalizar la utilización de los recursos de las Cajas (Otálora, 1984).¹¹ El mercadeo sería uno de los objetivos para este ente regulador, especialmente en el control de precios de alimentos. En general, este organismo de control había sido constituido como una dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su función esencial era la de ejercer la inspección y vigilancia de las Cajas de Compensación Familiar para que su constitución y funcionamiento se ajustaran a las disposiciones legales y a sus estatutos internos.

Con este nuevo mecanismo de control, el gobierno también esperaba frenar la especulación y el índice inflacionario y sobre todo que los productos de primera necesidad de las Cajas fueran distribuidos a precios razonables entre las clases menos favorecidas (Manrique, 1986).¹²

¹⁰ Por señalar un ejemplo, en 1982 COMFAMILIAR Risaralda distribuyó en ventas brutas 938.4 millones de pesos, que representaba el 2.7% del 100% de ventas de 51 Cajas en el país (35.224.2 millones de pesos). En orden descendente, en ese año la distribución de ventas por corporaciones fue: CAFAM-Bogotá, 15.627.3 millones de pesos (44.4% del total); COLSUBSIDIO-Bogotá, 5.558.3% (15.8%); COMFAMA-Medellín, 2.711.5 (7.7%); ANDI-FENALCO, Barranquilla, 2.013.1 (5.7%); ANDI, Cali, 945.2 (2.7%); CAJASAN-Bucaramanga, 705.6% (2.0%); ASIA-Cali, 624.5% (1.8%); COMFABOY-Tunja, 580.4% (1.6%); CAJAMAG-Santa Marta, 549.1% (1.6%); COMINDUSTRIA-Palmira 540.0 (1.5%); 41 Cajas restantes 4.403.8 (12.5%).

¹¹ El Decreto 3151 de 1962 fue el primer marco legal sobre el cual se facultó al Ministerio de Trabajo para vigilar, fiscalizar y controlar los actos de las Cajas de Compensación Familiar. La Ley 21 de 1982 creó la Superintendencia del Subsidio Familiar (art. 40), cuya función era la de otorgar las personerías jurídicas de las Cajas creadas en el futuro, agregó como requisito para su aval la demostración de su conveniencia económica y social. De la misma manera autorizó a la Superintendencia para que regulara el ingreso de las empresas a las Cajas, con el fin de defender el derecho de los trabajadores a percibir un subsidio monetario igual y no ser objeto de discriminaciones por razones del patrimonio de su empleador.

¹² En el debate que antecedió a la aprobación de la Ley 21 de 1982 hubo una corriente contraria al mercadeo de las Cajas de Compensación y que propuso su eliminación con base en que dicho programa no correspondía a un desarrollo tradicional de la rama de asignaciones familiares y en contraprestación solicitaba un reparto mayor del Subsidio en dinero por cada trabajador afiliado o, en su defecto, la ampliación de la cobertura por encima de los cuatro salarios mínimos. No obstante triunfó la corriente que propugnaba por la extensión de dicho programa de mercadeo a toda la comunidad, por constituirse en un mecanismo de intervención en el proceso distributivo de la economía y en un freno poderoso a la especulación y la inflación.

No obstante los favorables resultados financieros de las Cajas, Colombia y América Latina asistían a un retroceso económico y social en este decenio del ochenta. Para el caso colombiano, una crisis agravada por la confrontación entre campesinos y terratenientes, patronos y trabajadores, ejército, paramilitares y grupos guerrilleros, Estado y narcoterrorismo. Por si fuera poco, inseguridad, secuestro, boleteo, crimen organizado, desempleo y subempleo configuraban un escenario desesperanzador para la sociedad (Kalmanovitz, 2003). Pese a este panorama tan incierto, el país logró en esta década un relativo éxito en las estrategias de estabilización económica más no políticas si se comparan con otros países del continente (Melo, 1997).¹³

La paradoja entre relativa estabilidad económica y crisis política y social en Colombia, de alguna manera se reflejaba en la buena salud financiera de las Cajas de Compensación. Cerraba así un decenio definido por los analistas de confuso, conflictivo y dramático para la historia de Colombia: los escándalos del Banco Nacional y del grupo Gran Colombia (1980), ajustes macroeconómicos en manos de tecnócratas, la devaluación (1985) acompañada de reducción del déficit fiscal (congelación de salarios del sector público y de programas de educación), permisividad del Estado ante el empoderamiento del narcotráfico, el magnicidio de Rodrigo Lara Bonilla (1984), el asalto al Palacio de Justicia (1985), movilizaciones nacionales ante el aumento de la pobreza, inequidad y exclusión política, actividades paramilitares, masacres rurales y terrorismos urbano, por señalar algunos hechos dramáticos en este decenio (Palacios, 1995).

¹³ El déficit fiscal se redujo paulatinamente pasando de un 3.61% como porcentaje del PIB en el periodo 1980-1984 a un porcentaje de 1.82% en el periodo 1985-1987. Los índices de inflación oscilaron entre un 22% en la primera mitad de la década y un 24% en el segundo periodo, en cierta manera tolerable con otros países del continente. Se estimuló el crecimiento y la diversificación de las exportaciones del país (el café pasó de representar el 53.5% de las exportaciones totales en 1980 al 21% en 1990. Por último, el PIB del país pasó de una tasa de crecimiento promedio del 2.4% anual en el periodo 1980-1984, a una tasa promedio del 4.3% en los años 1985-1989, en parte también favorable con el promedio latinoamericano. (Pineda, p. 505-508).

A pesar de esta crisis social, política y económica del país, la mayoría de Cajas seguían obteniendo ingresos favorables. No sólo las áreas de mercadeo o salud serían determinante en estos años de expansión de las Cajas. Se postularon nuevos cambios en la inversión social dirigidos hacia la vivienda social y se destinaron fondos económicos para desarrollar programas de capacitación profesional de microempresas. Los cambios eran consecuencia de las últimas legislaciones aprobadas por el gobierno sobre los Subsidios para los familiares de los trabajadores afiliados a las Cajas en Colombia. Era necesario analizar las reformas y conocer el alcance de los nuevos servicios, entre ellos el del Subsidio para defunción del trabajador afiliado.

6. Las Cajas: un componente esencial de la seguridad social en Colombia

En los años noventa las Cajas de Compensación Familiar en Colombia eran un componente esencial de la Seguridad Social. Ellas habían contribuido a mitigar los impactos de la crisis social y económica de un sector de la población trabajadora con bajos ingresos salariales y menor capacidad de acceder a la salud y a una calidad de vida integral.

En la mayoría de los países de América Latina la Seguridad Social había seguido los principios básicos de los Seguros Sociales, pero muy pocos desarrollaron un modelo de protección incluyente para toda la población. Cuba era el único país del continente que se aproximaba a un concepto de Seguridad Social integral. Un segundo orden de países, Costa Rica, Colombia, Perú y Paraguay habían desarrollado un sistema más unificado pero restringido en lo referente a pensiones, salud y asistencia social. Si el sistema no era incluyente, la crisis económica de los años ochenta en América Latina, conocida como la década perdida, restringió aún más la Seguridad Social en la mayoría de los países del continente (Forero, 1996). Como efecto de esta crisis, en un lapso de veinte años el número de Cajas en el país se había reducido a un poco más de diez (73 Cajas en el año de 1977, 62 en 1998).

En Colombia no sólo el sistema socio-económico sino el político estaba amenazado en sus cimientos desde la muerte de Luis Carlos Galán Sarmiento y otros magnicidios que dejaban ver un aumento irremediable de la criminalidad organizada, la violencia privada y la violencia política ante la incapacidad de los gobernantes y los dirigentes por encontrar salidas a una crisis que había tocado fondo con candidatos presidenciales y centenares de líderes sindicales y activistas políticos abatidos.

La Constituyente de 1991 había sido presentada como una tabla de salvación, pero la elección de la misma con una de las tasas de participación más baja en el país (26%) era prueba de la crisis institucional y política del país. La Constituyente cambió la Constitución de 1886 y propuso una nueva de 380 artículos con una serie de derechos humanos y específicos, entre los cuales se incluyó a la Seguridad Social como principio básico y fundamental de los colombianos. Entre otros componentes de la nueva Constitución, la idea era acabar con el legado político excluyente del Frente Nacional, debilitar los engranajes clientelistas y encontrar mejores y más eficaces mecanismos de participación y consenso en un ambiente de neoliberalización de la economía. Pero la Constitución del 91 no promovió los cambios que el país requería, sobre todo en materia de ajustes estructurales económicos más incluyentes y equitativos. Hoy sus artículos son una ruta de principios básicos y derechos fundamentales, entre los cuales se cuenta la salud, la educación y la vivienda digna para todos los colombianos como componentes esenciales de la Seguridad Social.

La Constitución no alteró la legislación existente del sistema de Compensación Familiar, pero sí de alguna manera los mecanismos de control y regulación de las mismas al estructurar un solo sistema de Seguridad Social. Desde que apareciera el Subsidio Familiar como institución jurídica en la legislación colombiana a partir de 1956 (Decreto 180 del primero de febrero) y 1957 (Decretos Leyes 118 y 249), la prestación del servicio fue selectiva al beneficiar sólo a una parte de la población laboral activa. En 1963 se expidió la

Ley 58 del mismo año para incorporar al régimen del Subsidio al sector público y a las empresas o patronos titulares con un patrimonio neto igual o superior a los 50 mil pesos.

Esta Ley, sin embargo, seguía siendo excluyente porque establecía categorías entre los trabajadores beneficiarios del Subsidio, de manera que los empleados vinculados a empresas de altas nóminas obtenían un mayor Subsidio monetario, sin contar que sólo se les otorgaba este beneficio a los trabajadores de ciertos gremios empresariales. En 1968 se dictó el Decreto Ley 717 de mayo 13 que ordenaba la apropiación presupuestal para el pago del Subsidio a los empleados civiles y trabajadores oficiales del Estado. Este mismo año se expidió el Decreto Ley 3135 para integrar la Seguridad Social entre el sector público y privado; así mismo, éste reguló el régimen prestacional entre los dos sectores. El Decreto también conservó el Subsidio Familiar para los empleados públicos y trabajadores oficiales del orden nacional, pero estableció un tope máximo de 120 pesos mensuales (Decreto 1848 de 1969). La Ley 56 de 1973 admitió la representación de los obreros en los consejos directivos de las Cajas de Compensación Familiar. Esta Ley suprimió las categorías de beneficiarios y dio vía libre a los programas de acción social adelantados por las Cajas en las áreas de salud, educación y alimentación, mercadeo, planes de construcción y financiación de viviendas individuales y multifamiliares.

La ampliación de la razón social y política de las Cajas condujo a una reducción de las apropiaciones para el reconocimiento del Subsidio monetario en dinero. Las Cajas del país crecieron y con ellas los recursos del Subsidio, los empleos, los niveles de remuneración, los sistemas de recaudo, entre otros factores según estudios específicos (Gil; Colorado y Acevedo, 2007). La Ley 21 de 1982 estableció la igualdad para que todos los trabajadores tuvieran acceso al Subsidio Familiar, y así pretendió remediar la situación de exclusión para un amplio sector de la población laboral. Cabe recordar que esta Ley reafirmó el pago del

Subsidio Familiar a los trabajadores beneficiarios tanto en dinero como en especie o servicios (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998, p. 4).¹⁴

En esta búsqueda de la equidad, la Ley 101 de 1993 creó la Caja de Compensación Familiar Campesina (COMCAJA) para prestar el servicio de Subsidio Familiar al sector primario de la economía. Antes de esta Ley la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero era la encargada de este servicio pero no podía cumplir a cabalidad por su multiplicidad de funciones. La Ley 100 de este mismo año, en su artículo 217, señaló que el Subsidio para el trabajador que devengara menos de cuatro salarios mínimos en dinero correspondía al 55% del saldo obtenido de deducir los aportes patronales (gastos de administración, instalación y funcionamiento, transferencia al fondo de vivienda, aporte a FOSYGA (salud), la apropiación para reserva legal y la contribución a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

7. A modo de cierre

Pese a esta cobertura y expansión legislativa del Subsidio Familiar en Colombia en la segunda mitad del siglo XX, casi desde sus comienzos el sistema recibió críticas por considerarse que reproducía las desigualdades sociales al beneficiar sólo de manera directa a los trabajadores afiliados a las Cajas. El denominado mercadeo social que se abrió en éstas desde los años sesenta (1973), también se constituyó en un álgido debate hacia las mismas por considerarse que no competían en igualdad de condiciones con el mercadeo de la empresa privada. Las Cajas, sin embargo, dieron muestras de una gran gestión e innovación empresarial hasta convertirse en corporaciones de probada solidez y rentabilidad financiera sin extraviar la función social para la cual habían sido creadas: el

¹⁴ La Ley también ordenó que los aportes de los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar equivalían a un 6% de la nómina, distribuidos así: 4% para las Cajas, 0.5% para el Sena, 0.5% para la Escuela Superior de Administración Pública y el 1% para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales y municipales. La Ley no obligaba a los pensionados a cotizar a las Cajas, pero si les permitía hacerlo y en igualdad de condiciones que los trabajadores afiliados.

Subsidio en dinero,¹⁵ servicios de educación integral y continuada, capacitación y servicios de biblioteca, eventos científicos y culturales, programas de recreación social, programas de créditos de fomento, servicios de salud, programas de nutrición, mercadeo social, Subsidio en especie (alimentos, vestidos, becas de estudio, textos escolares, medicamentos, entre otros) y servicios de vivienda.

Ante las críticas, las Cajas siempre argumentaron que la legislación para su creación y funcionamiento no eran para evitar las responsabilidades del Estado frente a los problemas de la comunidad en general; éstas no eran más que un instrumento a disposición de empresarios y trabajadores con el fin de resolver problemas de Seguridad Social para la familia del trabajador colombiano.

En los años noventa la vivienda de interés social fue una de las áreas que adquirió mayor impulso en las Cajas del país. La Ley 3ª de 1990 había dado aval a este nuevo concepto de Subsidio para los trabajadores con un ingreso menor a cuatro salarios mínimos, sobre la base del concepto y derecho fundamental de vivienda digna promovido en la Constitución del 91. En razón de este derecho constitucional, la Ley 49 de este mismo año había establecido la creación del Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social (Fovis) en las Cajas Compensación Familiar. De esta manera las Cajas se habían introducido en el mercado de vivienda de interés social y también dado inicio a un proceso de descentralización administrativa y de servicios médicos, que se plasmaba en la creación de los Servicios Integrados en las comunidades aledañas.

Con los cambios generados en el área de la salud por la aplicación de la ley 100 de 1993, las Cajas fueron autorizadas por la Superintendencia Nacional de la Salud para operar

¹⁵ Hasta 1998 el Subsidio Familiar en dinero se pagaba en igualdad de condiciones para todos los hijos de los trabajadores hasta que éstos tuvieran la edad de 12 años, fecha a partir de la cual para tener acceso al mismo debía presentarse certificado de escolaridad de los dependientes del beneficiario, los cuales tendrían tal derecho hasta cumplir los 23 años de edad.

como administradora del Régimen Subsidiado (ARS) con los recursos propios que determinó la Ley. Con esta nueva área en la prestación social para los trabajadores colombianos, una vez más las Cajas demostraban su capacidad evolutiva en el campo legal y normativo.

8. Bibliografía

Arango, B. y Cárdenas, A. (1991). *Las Cajas de Compensación Familiar y el control estatal en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Asocajas (1977). *Veinte años del Subsidio Familiar en Colombia*. Bogotá: Asociación de Cajas de Compensación Familiar.

Asocajas (1978). *Veinte años del Subsidio Familiar en Colombia*. Bogotá: Asociación de Cajas de Compensación Familiar.

Finsocial (1979). *El Subsidio Familiar en Colombia: Hacia la reivindicación de una prestación social*. Bogotá: Finsocial.

Forero, M. (1996). El sistema de seguridad social en Colombia. En *Theresa Durnbeck y otros. La Seguridad Social en América Latina: Seis experiencias diferentes*. Buenos Aires: CIEDLA-Konrad Adenauer.

Gil, Montoya; Colorado, Gustavo y Acevedo, Álvaro (2007). *Comfamiliar: 50 años. Historia de una empresa al servicio de la gente*. Bogotá: Comfamiliar-El Arca Perdida-Panamericana.

Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y nación: Una breve historia de Colombia*. Bogotá: Norma.

Manrique, R. (1986). *El Subsidio Familiar en Colombia y los efectos de los programas sociales de las Cajas de Compensación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Melo, J. (1997). *Compilador, Colombia hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*. 15ª ed. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Superintendencia del Subsidio Familiar. (1998). *El Subsidio Familiar en Colombia: Compilación normativa*. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Otálora, C. (1984). *El subsidio familiar en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Palacios, M. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Bogotá: Norma.

Pineda, S. (1997). Apertura económica y equidad: Los retos de Colombia en los años noventa. En Jorge Orlando Melo, Compilador, *Colombia hoy: Perspectivas hacia el siglo XXI*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Publicaciones seriadas

Bonilla, H. (2004). La reciente evolución económica y sus perspectivas históricas en los países de la América del Sur. *Pensamiento y Vida*, 6.