



# El debate de las Cajas de Compensación Familiar

Febrero de 2020

Descripción sobre el funcionamiento de las Cajas de Compensación en Colombia y principales elementos para entender la discusión.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

---

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**(CC BY - SA 4.0).**

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020).

Nombre del reporte.

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>

## El debate de las Cajas de Compensación Familiar

En 1954, en un contexto de grandes fallencias en la atención de las necesidades sociales de los empleados (y en general de la mayoría de la población), por iniciativa de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en acuerdo con los trabajadores, se estableció que los empleadores entregarían un subsidio monetario a los trabajadores de los Ferrocarriles de Antioquia, y se fundó Comfama, la primera Caja de Compensación Familiar - CCF<sup>1</sup>. A partir de allí se desarrolló la normatividad que permitió la creación de todo un esquema para la entrega de subsidios a los trabajadores, por medio de las Cajas.

Hoy, las CCF son entidades privadas sin ánimo de lucro, cuyo objeto es la administración y entrega de subsidios, así como servicios de diversa índole a los trabajadores

afiliados, con recursos que son aportados por los empleadores como un porcentaje (4%) del salario del trabajador. También existe la posibilidad de que un trabajador independiente se afilie y aporte a una Caja de Compensación, con un porcentaje de 2%.

No obstante, los ingresos de estas entidades no solamente provienen de los aportes de nómina. Según estadísticas de la Superintendencia del Subsidio Familiar - SSF, entidad estatal encargada de la vigilancia de las CCF, en el año 2018, las Cajas tuvieron ingresos de 7 billones de pesos por cuenta de los aportes de nómina, mientras que 12,4 billones de pesos tuvieron origen en las diversas actividades ejercidas. Es decir, las CCF manejan más de 19 billones de pesos en recursos.

### Vale la pena examinar los servicios que prestan las Cajas de Compensación.

Por un lado, están los subsidios monetarios o en especie: educación, vivienda, cuota monetaria, seguro de desempleo, medicamentos, textos y útiles escolares, y leche para los hijos del afiliado, entre otros. Adicionalmente, las Cajas otorgan créditos para diversos usos como libre destino, educación o compra de vivienda. Por otra parte, estas entidades son dueñas de

EPS, IPS, droguerías, supermercados, teatros, colegios, centros de recreación y muchas líneas más de negocio, pero también tienen agencias de viaje, realizan eventos y hasta patrocinan equipos de fútbol.

Actualmente, existen en el país 43 Cajas de Compensación Familiar con más de 9,7 millones de afiliados formales y más de 300.000 informales, a septiembre de 2019. Por ley<sup>2</sup>, estas entidades pueden ejercer sus actividades a nivel departamental. En Bogotá y Cundinamarca hay 4 cajas de compensación, mientras que 18 departamentos cuentan con una sola Caja.

**En los últimos días, ha revivido el debate sobre la existencia y labor social de estas entidades, a propósito de la propuesta de eliminar el aporte a las CCF que debe realizarse por cuenta de la creación de relaciones laborales formales.**

Este aporte, que cuesta el 4% del salario de cada trabajador, puede terminar pasándose al trabajador a manera de salarios más bajos, de la misma manera que el IVA se le puede pasar al consumidor a manera de precios más altos. Esto implica que es de gran interés para los trabajadores saber si esa reducción en ingresos está siendo compensada por servicios que valgan lo que se paga por ellos.

Además, el alto desempleo es una preocupación nacional. Tal y como lo señalan varios estudios<sup>3</sup>, las medidas que disminuyen los costos de la nómina han tenido como efecto la creación de empleo formal la reducción del desempleo y el aumento de los salarios, por lo que cabe preguntarse si es momento de eliminar o al menos reducir ese aporte.

Por otro lado, se debe tener en cuenta la importancia de servicios sociales que estas entidades prestan. Muchos argumentan, no sin razón, que gracias a las CCF han podido estudiar, comprar casa, tener acceso a servicios de salud, irse de vacaciones, entre muchos otros beneficios, y que el Estado simplemente no podría suplir estos servicios. No obstante, lo cierto es que hay programas estatales que ofrecen servicios similares a la población, en especial la población informal (aproximadamente la mitad de los trabajadores colombianos, que siendo informales son los de más bajos ingresos) a la que no llegan las Cajas.

Las Cajas de Compensación pueden verse como un intermediario que redistribuye los recursos aportados, ya que existen categorías de afiliados según la escala salarial (Decreto 1072 de 2015), con mayores beneficios para los de menor ingreso. Sin embargo, el potencial redistributivo de las cajas no se aprovecha al máximo, ya que el porcentaje del ingreso aportado es el mismo para todos los afiliados, lo que implica que el aporte no es progresivo, sino proporcional. Por lo tanto, es importante considerar si el dinero que financia a las cajas se usa de manera eficiente en términos de reducción de la desigualdad.

Vale la pena preguntarse si 7 billones de pesos al año se podrían utilizar más eficientemente en reforzar los programas públicos, crear nuevos servicios estatales o si realmente están siendo más eficientes las CCF que el Estado en la prestación de estos servicios sociales. Además, un asunto más de fondo tiene que ver con la conveniencia o no de que se pongan en manos de privados las funciones que se podrían interpretar como responsabilidad del Estado. También es pertinente analizar si se podría mantener la estructura de las Cajas, para no perder la experiencia e infraestructura de esas entidades, financiándolas directamente con impuestos progresivos que no aumenten

innecesariamente el costo de contratación de los trabajadores de bajos ingresos.

Una forma – preliminar e imperfecta – de empezar a pensar sobre la eficiencia del gasto de las cajas de compensación es indagar cómo se usan los recursos y si con los mismos recursos se pueden hacer más cosas. Con ello en mente, analizaremos el destino que se les está dando a los dineros recaudados por las Cajas de Compensación Familiar.

Primero, hay que decir que la información detallada del uso de esos recursos no es fácil de obtener y tiene algunas inconsistencias. Esto es una omisión inexcusable para un grupo de actores privados que manejan recursos del público: la información debería ser presentada de manera clara y sucinta al público interesado en el debate sobre la eficiencia con la que se manejan los aportes hechos a las cajas. Así, no existe una base de acceso público consolidada, y mucha de la información se extrae de reportes globales e información de prensa de la SSF o de los gremios que agrupan a estas entidades (el más consultado es Asocajas). Dicho esto, según información de la Superintendencia, consultando los archivos colgados en su página web, de podría clasificar el destino de los recursos manejados por las CCF en:

- Subsidios en especie: agrupan una diversidad de bienes y servicios tales como becas, equipos médicos de rehabilitación, leche infantil, medicamentos, útiles escolares, entre otros, que se entregan en especie. Durante el año 2019 (a noviembre) se registraron 9 millones de ayudas por 161 mil millones de pesos.
- Crédito social: como se señaló, estas entidades están autorizadas para otorgar créditos de diversa índole. Por este rubro se otorgaron 1,197 billones de pesos en 1 millón de créditos entregados, a noviembre de 2019. Cabe resaltar que otorgar crédito no es un gasto, ya que los fondos prestados tienen que ser pagados, con interés, por los clientes.
- Cuota monetaria: es el giro directo de dinero que realizan las CCF a las familias que así lo solicitan, para diversos usos. Con datos a septiembre de 2019, se otorgaron 1.6 billones de pesos en ayudas, con cerca de 5,3 millones de familias beneficiadas en promedio.
- Otras coberturas: acá se incluyen los servicios prestados de recreación, biblioteca, cultura, educación, turismo y otros. Infortunadamente, los reportes de la SSF no muestran el valor invertido en estas actividades.
- Inversión: los dineros de las Cajas también pueden ser invertidos en una especie de proyectos “especiales” de diversa índole con el fin, por ejemplo, de ampliar el alcance y cobertura de los servicios que prestan. Para 2019, se ejecutaron 450.000 millones de pesos en este rubro.
- Fondos especiales: en este grupo están los recursos manejados por medio del Fondo para la Vivienda de Interés Social y el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria. La información pública disponible de la ejecución de estos fondos es limitada, pero informes de prensa dan cuenta de que por ejemplo en vivienda en promedio se asignan subsidios, para la compra o mejoramiento, por 673.000 millones de pesos para 50.000 familias, anualmente.

Es decir, entre los programas más reconocidos de las cajas de compensación – subsidios educativos, escolares, de alimentación, de vivienda, inversión en proyectos especiales, y la cuota monetaria recibida por ciertas familias – el gasto asciende a 2,9 billones de pesos. Es indispensable, para generar confianza en estas instituciones, que las cajas de compensación le expliquen al público cómo justifican los 7 billones de pesos anuales que reciben. La explicación puede ser sencilla, pero lo cierto es que no han tenido, hasta ahora, ninguna urgencia de publicitarla.

Si nos concentramos en los servicios de las Cajas cuyos costos están claramente reportados al público por la SSF, y entendiendo que son mundos distintos, podemos comparar los órdenes de magnitud de lo gastado por las cajas de compensación con lo invertido en servicios similares prestados por el Estado.

Se puede hablar del presupuesto, por ejemplo, de Familias en Acción (que podría asemejarse a la entrega de subsidios monetarios). Según el documento de “Presupuesto Ciudadano 2020” del Ministerio de Hacienda<sup>4</sup>, el gasto para este programa en 2020 será de 1,9 billones de pesos, con una cobertura aproximada de 2,4 millones de familias. Siendo un programa vital para la reducción de la pobreza en el país, y cuya efectividad está ampliamente demostrada en la literatura académica, su costo es de menos de la tercera parte de lo que reciben anualmente las CCF.

De otro lado, se puede pensar que si se destinaran los recursos que recaudan las Cajas por los aportes de los empleadores, por ejemplo, a un programa como Generación E (o Ser Pilo Paga), alcanzaría a aumentarse más de 5 veces su presupuesto. Otro uso alternativo del dinero aportado a las cajas sería más que duplicar el presupuesto de inversión destinada a la primera infancia.

Infortunadamente, la disponibilidad de datos no es la mejor para dar un debate robusto, y estas comparaciones son incompletas y tentativas. La SSF debería tener la capacidad de proporcionar la información suficiente y en un formato accesible para todo el público. Es preocupante que, en los reportes disponibles al público encontrados por el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, no fue posible deducir cómo se utiliza la totalidad de los aportes de nómina ni los otros recursos manejados por las Cajas de Compensación Fa-

miliar, sino apenas una parte de ellos. Para que haya un debate informado sobre cómo se puede mejorar el esquema de funcionamiento de las Cajas de Compensación, se necesita información completa, clara, detallada, fácil de entender y transparente por parte de estas y de la Superintendencia. Desafortunadamente, el país aún no cuenta con estos recursos.

## Notas al final

- 1 Revista Compensar. Consultado en <https://www.revistacompensar.com/comprendiendo/60-anos-del-sistema-del-subsidio-familiar/>
- 2 Ley 69 de 1966, Ley 56 de 1973
- 3 Algunos de estos estudios se pueden consultar en los siguientes links:  
<https://ideas.repec.org/a/col/000425/015827.html>;  
<https://ideas.repec.org/a/col/000425/015828.html>;  
<https://drive.google.com/file/d/0B1zgp0SbWkM8cDVENjB5WUtKVFE/view>;  
<https://ideas.repec.org/p/col/000123/015212.html>
- 4 Consultado en: <http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Documentos/PresupuestoGeneralNacion2020.pdf>