



SISTEMA DE SUBSIDIO  
FAMILIAR: MODELO DE  
INTERVENCIÓN SOCIAL

CONSIDERACIONES  
GENERALES Y REFERENTES  
INTERNACIONALES

I TOMO





# ÍNDICE

Presentación	5
Modelo de intervención social aplicado por el sistema de subsidio familiar en Colombia	7
Las Cajas de Compensación Familiar de Colombia como operadoras de política social: consideraciones sobre el modelo y resultados	33
Análisis sobre los sistemas de asignaciones familiares en países de América	65
Asignaciones familiares en Argentina	77
Asignaciones familiares en Chile	99
Anexo 1 Comentarios sobre la seguridad social en los Estados Unidos de América y programas sociales	119
Anexo 2 Encuesta sobre asignaciones familiares	126



## PRESENTACIÓN

El papel de los sistemas de asignaciones familiares en el contexto de la seguridad social y en la ejecución de la política social es relevante, particularmente cuando en forma progresiva se demanda mayor acción en el campo de los servicios sociales y se imponen fuertes retos a las sociedades en lo concerniente a la reducción de la pobreza.

El desarrollo del modelo del subsidio familiar en Colombia constituye un referente de interesante y necesario análisis en cuanto involucra la aplicación de esquemas innovadores para la ejecución de la protección social, de los servicios sociales y de la política estatal de lucha contra la pobreza.

Revisar sus particularidades y características, así como repasar los principales datos en cuanto se refiere a la ejecución de las funciones a cargo de las cajas de compensación familiar y su impacto en el quehacer cotidiano de la sociedad colombiana en general y del sector de los trabajadores y sus familias, en particular, se muestra tan pertinente como necesario en todo análisis de política pública para el logro de los fines sociales del Estado.

Por ello la Asociación de Cajas de Compensación Familiar de Colombia ASOCAJAS a través de su Centro de Pensamiento, ha estimado conducente estructurar una colección de estudios que queden a disposición del sistema y de la sociedad toda, en lo que concierne al análisis del modelo de intervención social que ha desarrollado el país a través de su sistema de subsidio familiar y protección social.

Se proyectó entonces una colección bibliográfica que con este tomo ve la luz, que contendrá de manera detallada una revisión sobre las condiciones propias de la intervención que realiza el sistema y sus operadoras, las cajas de compensación familiar, en la ejecución de las diferentes funciones de interés general a su cargo.

Ahora el turno es para la deliberación sobre las generalidades del sistema y de la gestión a cargo de las cajas, como principales ejecutoras de la protección social en el país y garantes de la prestación social subsidio familiar; derecho de los trabajadores y herramienta de inclusión social, por la cual y gracias a la administración realizada desde el sector privado solidario, se han logrado

importantes intervenciones de política social en el país, en áreas como la vivienda, la atención a niños, la educación y la protección a los desempleados.

En futuros capítulos se revisará con detalle la operación de las cajas de compensación familiar ya en sus particulares roles, bien en el ámbito de las prestaciones por subsidio familiar (asignaciones familiares), en materia de vivienda de interés social, en ejecución de funciones dentro del sistema general de seguridad social en salud, en lo atinente a la protección por desempleo y en otros frentes de acción.


Para esta primera edición se estimó de especial interés fundamentar la reflexión sobre el sistema de subsidio familiar en Colombia a partir de la revisión de experiencias en la materia vividas por otras naciones americanas, en particular de lo acontecido en Argentina y Chile.

Para ello se logró el aporte académico de destacadas instituciones y reconocidos estudiosos de la seguridad social en el Continente, contándose con el apoyo del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social CIESS y de la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social CODESS de Co-

lombia. Igualmente se destaca el aporte de la Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social CIEDESS de Chile.

El estudio introductorio cuenta además con el análisis sobre la encuesta aplicada a varios países en materia de asignaciones familiares, a partir de estudio elaborado en el ámbito del CIESS y con el apoyo de la Corporación CODESS, el cual espera complementarse en forma articulada con ASOCAJAS, a efecto de contar con un panorama especializado y completo de la realidad americana en lo que se refiere a los sistemas de asignaciones familiares y prestaciones de la protección social.

Deja ASOCAJAS y su Centro de Pensamiento a disposición del sistema y de los estudiosos y definidores de política pública este documento, con el que se inaugura la colección de estudios de su producción intelectual, para que a partir de la deliberación, el diálogo y la reflexión profunda, se ahonde en el reforzamiento de la protección social en el país y se compartan las mejores prácticas entre los países hermanos, siempre en procura de la justicia, la inclusión y la paz.



# CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL A CARGO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR EN COLOMBIA

MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL  
APLICADO POR EL SISTEMA DE  
SUBSIDIO FAMILIAR<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo elaborado por Juan Carlos Cortés González, Director del Centro de Pensamiento de ASOCAJAS.





# 1. JUSTIFICACIÓN

Persigue el presente documento expresar en forma sintética los principales antecedentes y las características propias del sistema de subsidio familiar en Colombia, como forma de intervención social y mecanismo de ejecución de políticas públicas, primero en el ámbito laboral y, posteriormente, de la protección social integralmente considerada.

La fecunda actividad desplegada en los más de cincuenta años de operación del sistema a través de las cajas de compensación familiar, ha generado un interesante resultado de capitalización social y promoción del bienestar familiar en Colombia.

Evidencia igualmente, la consolidación de instituciones no gubernamentales especializadas, únicas en el contexto americano y el desarrollo de servicios sociales apreciados como componentes de la política social en diferentes ramos.

No obstante lo anterior, el conocimiento preciso sobre el sistema de subsidio familiar no representa igual nivel de desarrollo. Los análisis sobre las particularidades del modelo de intervención social a su cargo no son

frecuentes ni integrales, enfocándose las más de las veces a una apreciación sobre su forma de financiación, pero sin detallar los alcances y proyecciones posibles del mismo.

Y como para conocer y apreciar la historia, de tal forma que se asegure su experiencia para la adopción de las decisiones en el porvenir, se requiere escribirla, la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar de Colombia ASOCAJAS, a través de su Centro de Pensamiento se ha dado a la tarea de elaborar el presente documento, junto a otros de una serie denominada "Sistema de Subsidio Familiar en Colombia: Un modelo apreciable de intervención social", cuyo objetivo es documentar los principales trazos del esquema de operación de las cajas de compensación familiar, para que su análisis sirva a la proyección futura tanto del propio sistema, como para el análisis de otros frentes de la política pública y de la protección social en particular.

De igual manera se aportan estas reflexiones para que sean consultadas en otras latitudes continentales, a las que pueda interesar conocer la forma de operación del sistema.

Cuando mucho se debate sobre los sistemas de operación que deben responder por las funciones de interés colectivo y por los servicios públicos, argumentándose bien a favor de la estatización o en pro del traslado de roles al sector privado, la participación de organizaciones del tercer sector y los mecanismos de colaboración y de gestión compartida, se avizoran como de particular interés.

Tal peculiaridad agrega a estas reflexiones un interés de oportunidad y pertinencia que es preciso resaltar, en el entendido según el cual son las cajas de compensación familiar de Colombia

un referente de obligada consulta, si se quieren apreciar esquemas alternativos de operación para las funciones de la protección social.

Se espera que la lectura de este documento, el cual contiene análisis sobre la institucionalidad del sistema, así como sobre su esquema jurídico y su impacto en lo económico, motive la reflexión en la materia, tanto al interior de aquel, como especialmente, entre los decisores de política pública y entre los actores de la gestión social en Colombia y de otros ámbitos de nuestra América.

## 2. ANTECEDENTES

La década del cincuenta del siglo pasado vio nacer en Colombia la prestación social subsidio familiar y con ella, la operación de las cajas de compensación familiar.

Conviene resaltar que este origen se dio voluntariamente como expresión concertada entre empleadores y trabajadores, para asegurar unas mejores condiciones de ingreso a los trabajadores con mayores responsabilidades familiares y menor salario.

El sistema nació como una respuesta desde las instituciones del trabajo y por ende, la caracterización del subsidio familiar, que aún se conserva, es la propia de una prestación social a favor de los trabajadores de medianos y menores ingresos.

Será en el año 1957 cuando se establezca la obligatoriedad de reconocer el subsidio para ciertos empleadores, iniciándose la etapa de formalización jurídica de la prestación.

El sistema se organizó como un esquema de reparto, cuya administración correspondía a entidades especializadas y sin ánimo de lucro, a las cuales se giraban los aportes, para que con ellos se respondiera por el pago monetario

de una cuota de subsidio por persona a cargo. Los servicios sociales hasta entonces no tenían cabida.

Se extenderá luego la cobertura del esquema de subsidio para recoger a los servidores del sector público y ampliar su obligatoriedad, hasta llegar a todos los trabajadores, con la consideración de unos pocos regímenes de excepción.

Una segunda fase del sistema de subsidio familiar se ubica en la década de los setenta, cuando ocurre la capitalización de las cajas de compensación familiar y en consecuencia, la reorientación del esquema hacia la prestación de servicios sociales. En efecto, para entonces las cajas fortalecen sus líneas de producto, para con ellas proceder al reconocimiento del subsidio familiar en servicio.

Se colocan al servicio de las familias de los trabajadores centros recreativos y deportivos, así como colegios y supermercados.

Esto conllevará a que los particulares hagan uso de los mismos, generándose la opción de prestación abierta de ciertos servicios de las cajas, como los de mercadeo y recreación, claro, sin que en estos casos puedan aplicarse

tarifas subsidiadas, restricción que es connatural al sistema y que se aplica en la actualidad.

En los años ochenta y con la expedición de las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982, se procede a la estructuración moderna del sistema de subsidio familiar. En efecto, las bases del esquema de operación a cargo de las cajas de compensación familiar que aún se mantienen vigentes, provienen de la regulación refundadora contenida en la Ley 21 de 1982.

A través de ella se reafirma el carácter prestacional del subsidio familiar y se establece un porcentaje obligatorio del 55% sobre los aportes percibidos por las cajas de compensación familiar; para el cubrimiento de subsidios en dinero.

Las funciones que para entonces se reconocían a las cajas se concretaban en la prestación del subsidio familiar (asignaciones familiares) en dinero, especie y servicios para los trabajadores beneficiarios, así como en la atención de servicios sociales para la totalidad de la población trabajadora afiliada y sus familias.

Más adelante y a partir de la década de los noventa, sobreviene una nueva etapa de especial impacto en el sistema, a partir de la aplicación del principio de solidaridad. Se trata de la asignación por mandato legal de nuevos roles de interés público a cargo de las cajas de compensación familiar; financiados en su ejecución con los mismos aportes del empleador que nutran al sistema desde antes.

La primera intervención se dio mediante la incorporación de las cajas de compensación familiar como parte del sistema de vivienda de interés social, en su rol de financiadoras a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social, para la población

trabajadora afiliada al sistema de subsidio familiar y, en caso de sobrar recursos, en beneficio de trabajadores del sector informal no afiliado.

Este mismo expediente de asignación de funciones públicas, a cargo de las cajas y contra los recursos por ellas administrados, se empleó progresivamente en otros frentes de la política social, a saber: la salud en el régimen subsidiado, la educación y la atención a niños y jóvenes de familias no afiliadas.

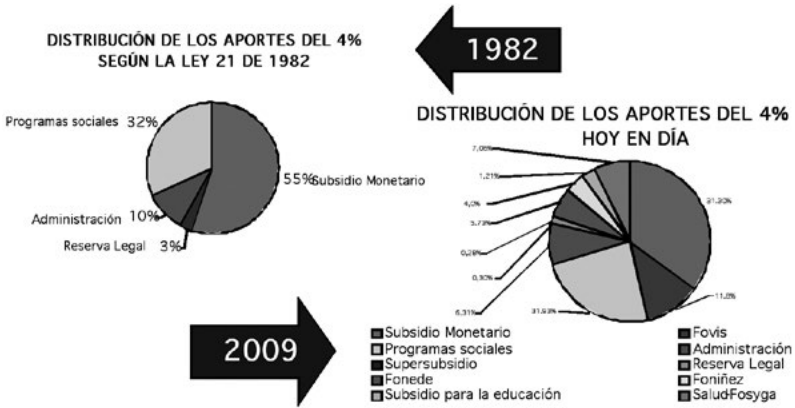
El nuevo milenio aprecia una última etapa en la evolución del aludido sistema, la cual se inaugura con la expedición de la Ley 789 de 2002.

A partir de ella, las cajas de compensación familiar se convierten en las instituciones operadoras del sistema de protección social y asumen la tarea de prestar servicios y reconocer beneficios para los desempleados en Colombia.

A lo anterior se suma la expedición de la Ley 920 de 2004, por la cual se habilita a dichas instituciones a la captación de ahorros de su población afiliada y a la colocación de los mismos en crédito, bajo un régimen caracterizado por una fuerte intervención regulatoria que ha desestimulado el empleo de dicha habilitación por las cajas de compensación familiar; considerando entre otros aspectos la definición taxativa de las líneas de crédito posibles, de las condiciones de los usuarios de aquellas y el establecimiento de un aporte del 50% sobre los excedentes que genere la operación de la sección especializada de ahorro y crédito de las cajas, con destino a la financiación de subsidios familiares de vivienda de interés social.

Como se aprecia, ha ocurrido la extensión progresiva en la asignación de funciones de interés general por parte del Estado a cargo del sistema de subsidio familiar y con intervención de sus administradoras, las cajas de compensa-

ción familiar; con lo cual su panorama de responsabilidades y posibilidades se ha ampliado considerablemente, tal como se evidencia en la siguiente gráfica.



Fuente: Asocajas

A más de lo anterior debe tenerse en cuenta la opción que tienen las cajas de celebrar contratos con entidades estatales y privadas para la provisión de servicios sociales y la aplicación del principio de asociación contenido en el artículo 16 de la Ley 789 de 2002, que permite a dichas corporaciones unir sus esfuerzos entre ellas o con entidades especializadas para la ejecución de actividades dentro del espectro de los servicios a su cargo.

Esto ha hecho que las cajas participen en el desarrollo de instituciones de

educación superior – mediante habilitación normativa expresa –, así como que ejerzan una importante presencia en el ámbito del aseguramiento en salud, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado y que hagan parte de instituciones crediticias y de fomento, así como de organizaciones de la protección social.

Para apreciar la evolución progresiva y la integralidad de los roles a cargo de las cajas de compensación familiar se propone la siguiente gráfica:

**Esquema General**  
**Funciones a cargo del Sistema de Subsidio Familiar**





### 3. CARACTERIZACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL A CARGO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

Entre las principales características del modelo de intervención que ejecutan las cajas de compensación familiar en Colombia se distinguen las siguientes:

1. Voluntariedad
2. Expansividad
3. Colaboración del tercer sector
4. Gestión privada
5. Flexibilidad y diversidad en la operación
6. Capitalización social
7. Fin de interés público

Para precisar sus alcances conviene tener en cuenta algunas reflexiones sobre cada una de ellas, en la medida en que su consideración resulta de interés para la revisión de esquemas de actuación en cuanto la ejecución de política social.

#### **1. Voluntariedad**

La operación del subsidio familiar tuvo origen voluntario.

De manera mancomunada, empleadores y trabajadores colocaron sus intereses sobre la mesa para poner a andar un esquema de apoyo en beneficio de empleados de menores y medianos ingresos, con el aporte económico de aquellos y la participación de estos.

Como emanación anticipada de lo que hoy se consideraría una expresión de responsabilidad social, los empleadores fueron más allá de la ley y posibilitaron el reconocimiento de prestaciones que tendían a aliviar las cargas familiares y generar condiciones de bienestar para la comunidad trabajadora.

Antes que la norma fijara el régimen del subsidio familiar, como ocurrió

en otras latitudes en el mundo, los mismos actores de la prestación social le dieron vida y, adicionalmente, diseñaron y pusieron en marcha la operación de entidades especializadas que la administraran, por lo que sin regla jurídica, nace a la vida la primera caja de compensación familiar en el país.

Será tiempo después que el derecho entra a regular la prestación y la operación misma del sistema, lo cual constituye un antecedente único de generación social autónoma para una institucionalidad de alto impacto, marcada por su nacimiento a través de un esfuerzo de interacción social y gremial, pues no se olvide que implicaba un desarrollo a partir de la acción de las organizaciones sindicales y una respuesta desde las comunidades gremiales.

Esta condición determina en el ADN del sistema, un fuerte componente colectivo, en la medida que desde su origen obedeció a un esfuerzo de tal naturaleza, antes que a una imposición o a la definición individual de un sector o actor determinado.

Pero esta expresión de la voluntad no solamente se aprecia en el origen institucional del sistema de subsidio familiar, sino que se muestra a lo largo de su historia.

En efecto, las cajas de compensación familiar han sido por esencia innovadoras en el diseño de servicios y desde esa perspectiva han provocado procesos de ajuste institucional, a partir de la experiencia vivida.

La propia dinámica que les corresponde en la actualización de los servicios sociales a su cargo, las ha llevado a ejecutar programas desarrollados con un relativo margen de independencia y con los cuales se ha motivado en ocasiones, la actualización de la propia política pública expresada en la norma.

Por ejemplo el desarrollo en el campo de los servicios de educación superior por parte de las cajas generó el reconocimiento jurídico de la posibilidad para aquellas, de participar o intervenir en instituciones de tal carácter:

## 2. EXPANSIVIDAD E INTEGRALIDAD

Las funciones asignadas a las cajas de compensación familiar han crecido progresivamente, en la medida en que su misma operación ha generado una base de desarrollo apropiada para la asunción de tareas adicionales, de diferente orden.

De ser administradoras a nombre del empleador de una prestación social, pasaron a ejecutar servicios sociales a la familia de la población trabajadora y luego a desarrollar actividades para el desarrollo de la política social. Recientemente han sido responsabilizadas de la ejecución de la protección social para desempleados y para otras poblaciones sujetas de especial atención por parte del Estado, sin que ello implique desatender las obligaciones primarias que dieron origen al sistema y que ofrezcan así mismo, servicios de bienestar a los que puedan acceder las empresas, los trabajadores y sectores no afiliados.

No obstante que la acumulación gradual de roles por parte de las cajas de compensación familiar despierta inquietudes en cuanto a señalar una posible dispersión de su funcionalidad, es menester tener en cuenta que la realización de aquellos cometidos se encuadra y ordena bajo el criterio de integralidad, en la medida en que sus tareas persiguen siempre un mismo y común objetivo, el bienestar del sujeto protegido y su familia.

Y así mismo, el desarrollo expansivo del sistema ha permitido que sean las cajas de compensación familiar las instituciones que con una visión más articuladora pueden apreciar e intervenir en



la atención de necesidades de la familia colombiana.

En efecto, nada de lo que hacen las cajas está por fuera del espectro de la generación de capital humano y familiar para la promoción social.

Desde reconocer una asignación familiar por persona a cargo, hasta proveer servicios de recreación y deporte y otorgar créditos o facilitar el acceso a la educación, son servicios de distinta raigambre pero de idéntica finalidad, esto es, posibilitar un mejor vivir en la cotidianidad de la población cubierta.

El conocimiento además con que cuentan las cajas respecto a sus afiliados y beneficiarios es de alto valor social, pues ellas poseen datos personales y familiares que permiten la identificación de las condiciones, necesidades y expectativas socioeconómicas y culturales de quienes hacen parte de la población beneficiaria de sus servicios.

Más allá de las referencias ordinarias en materia de identificación de la población, pueden las cajas profundizar en el análisis del comportamiento y aspiraciones de sus afiliados de tal suerte que sean capaces de identificar sus opciones y preferencias, así como puntualizar intervenciones que sean requeridas para lograr mayores condiciones de bienestar en su caso. Esto en complemento a la acción que al respecto puedan ejercer los empleadores.

La expansividad se ve reflejada así mismo, en ser las únicas instituciones dentro del sistema de protección social que concurren activamente en la provisión y financiación de otros servicios de aquel, como acontece en el ámbito de la salud, tanto desde su rol de aseguradoras (individualmente consideradas o en la participación dentro de EPS) como de prestadoras.

### 3. COLABORACIÓN DEL TERCER SECTOR

Desde su fundación en Colombia, el sistema de subsidio familiar ha sido operado por entes particulares que colaboran con el Estado en la realización de fines de interés general.

Se trata de organizaciones privadas, sin ánimo de lucro, que por mandato de ley ostentan la condición de corporaciones a las que se afilian los empleadores y, por ellos, los trabajadores y sus familias.

Se les entiende como organizaciones no gubernamentales<sup>2</sup> encargadas de realizar funciones a nombre de los empleadores (pagar la prestación social subsidio familiar) y del Estado (en la ejecución del sistema de protección social y de la política social), por lo cual su actividad se concreta en colaborar en el desempeño de roles de interés público, mediante un esquema particular de descentralización.

Las cajas de compensación familiar son pues empresas sociales y representan una alternativa vigente y en crecimiento de lo que tendencias actuales de la economía definen como tales, esto es, organizaciones que guiadas no por el interés de repartir remanentes, favorecen el desarrollo social y económico a través de la provisión de servicios – en este caso de bienes meritorios – a poblaciones con menores ingresos y para cubrir necesidades de bienestar<sup>3</sup>.

La ley dispone la naturaleza y estructura organizacional de las cajas y les asigna la ejecución de las referidas funciones, así como las somete a la inspección y vigilancia estatal.

<sup>2</sup> Ver sentencia Corte Constitucional C- 508 de 1997

<sup>3</sup> Ver YUNUS, Muhammad. *Un mundo sin pobreza. Las empresas sociales y el futuro del capitalismo*. Editorial Paidós, 2008, España.

Con ello la sociedad logra contar con una red de prestatarias especializadas en todo el país, que sin cargar la estructura oficial, sirven a propósitos generales, vinculando lo privado y lo público, en una amalgama de especial connotación.

Bien ha sostenido la Corte Constitucional que el fundamento del sistema de subsidio familiar y de las cajas de compensación familiar es el principio de la participación, esto es la democracia participativa que informa el Estado social de derecho. Desde esa perspectiva, el sistema y las cajas que lo operan se constituyen en un vínculo entre Estado y sociedad<sup>4</sup>.

#### **4. GESTIÓN PRIVADA**

Por la naturaleza de las cajas y su autonomía al amparo de lo previsto por el artículo 103 de la Constitución Política, la ejecución de los roles a su cargo como operadoras del sistema de subsidio familiar se da mediante un esfuerzo de gestión privada, aplicando en su actividad los principios y esquemas de organización y servicio que corresponden a los particulares.

La participación de particulares en la ejecución de servicios públicos ha sido recogida por el Estado de tiempo atrás y, específicamente, en cuanto atañe al campo de la protección social fue reiterada por el artículo 48 de la Constitución.

En el caso del subsidio familiar, esta participación se había estructurado desde mucho antes, con la implementación del sistema y la creación de las cajas de compensación familiar y ahora se refuerza, a través de la habilitación para que dichas operadoras participen en otros ámbitos de la protección social, como ocurre en el campo de la salud, bien mediante la operación de programas EPS de cajas de compensación, bien a través de la constitución de EPS en las que concurren aquellas.

Los servicios que se asignan a las cajas se operan pues mediante formas privadas de administración y gestión.

Son colaboradores sometidos al régimen laboral ordinario o de servicios quienes prestan su concurso a estas instituciones, así como estas se someten al régimen de contratación entre particulares – excepto los casos por supuesto, en que como privados concurren en procesos contractuales convocados por entidades públicas.

Por la naturaleza de las funciones a su cargo no obstante, las cajas se hallan vigiladas por el Estado y se someten a un régimen especial que les es propio, sin que por ello se predique una inclusión o adscripción a la estructura de las entidades públicas, bien nacionales o territoriales.

La gestión particular favorece la aplicación de esquemas de control y medición sobre resultados y compromete el mantenimiento de niveles de eficiencia adecuados, lo que ha posibilitado a las cajas reducir sus propios gastos de administración, no obstante asumir en forma creciente nuevos roles.

#### **5. FLEXIBILIDAD Y DIVERSIDAD EN LA OPERACIÓN**

La gestión particular de las cajas ha posibilitado un esquema flexible con el cual se asegura la respuesta a necesidades sociales, a la medida de los destinatarios.

Por su origen como corporaciones privadas y por su esquema de organización, las cajas responden con ductilidad a la atención de prestaciones y servicios sociales, ajustándose a las expectativas de servicio de sus usuarios.

Esto se consolida además a través del esquema territorial de operación que se ha aplicado al interior del sistema, con el que ha sido posible

<sup>4</sup> Ver sentencia Corte Constitucional C- 575 de 1992.

garantizar el reconocimiento de las diferencias regionales en lo que atañe a las condiciones de la población trabajadora y de los beneficiarios de los servicios de las cajas, de tal suerte que las respuestas dadas por el sistema correspondan a esas condiciones y no se apliquen esquemas rígidos o únicos, por supuesto sí, a partir de los estándares legales de operación y responsabilidad que son comunes.

Una clara evidencia sobre esta particularidad se refleja en la capacidad de respuesta rápida del sistema en lo que respecta a la asunción de nuevos roles. En esa evolución histórica de progresiva atención de necesidades sociales, las cajas han logrado adaptarse para responder a los requerimientos nuevos que les ha correspondido asumir, por ejemplo recientemente, en el campo de la atención a desempleados.

Los esquemas de actuación de las cajas pueden así mismo incorporar con flexibilidad componentes particulares, de tal suerte que se trata de organizaciones integradas por diversas unidades de operación y servicios, que en todo caso conservan su integralidad, tanto funcional y organizacional, como de criterio, en la medida en que como se ha resaltado orientan sus esfuerzos hacia la consecución del bienestar individual, familiar y social, eje que es transversal a toda su operación.

La no uniformidad en el alcance de prestaciones, sobre los estándares mínimos fijados por las normas, da una riqueza especial al sistema y fomenta en los departamentos en donde operan varias cajas de compensación familiar, la competencia por el servicio, lo que provoca dinámica y mejora constante en últimas a favor de quienes son la razón de ser del sistema y de las cajas, sus afiliados y beneficiarios.

## 6. CAPITALIZACIÓN SOCIAL

Los recursos aportados por los empleadores para la financiación del sistema por mandato de ley, así como aquellos que son producidos por la propia operación de servicios a cargo de las cajas de compensación familiar; acrecen no patrimonios particulares ni se reparten entre determinadas personas o instituciones, sino que capitalizan socialmente y se encuentran afectados al fin colectivo a cargo del sistema.

“Para la Corte el señalamiento de los objetivos y prioridades en los que deben ser aplicados los recursos que administran las Cajas de Compensación constituye una expresión de la competencia interventora del Estado en la economía destinada a mejorar la calidad de vida de la población trabajadora (artículo 334 de la C.P.), puesto que pretende asegurar que los recursos de los empleadores con destino al subsidio familiar sean invertidos en obras y programas de interés general”<sup>5</sup>.

De otro lado, la inversión de los recursos aportados por los empleadores con destino a la financiación del sistema de subsidio familiar capitaliza para el sector de los trabajadores como lo ha reconocido la Corte Constitucional, por lo que constituye un patrimonio colectivo de interés general, bajo administración de las cajas de compensación familiar:

“Los recursos de las Cajas no son propiedad privada del empleador ni de los trabajadores en particular, sino del sector de los trabajadores remunerados... La propiedad de estos recursos, así como su administración, a diferencia de lo que sucede con el Fondo Nacional del Café, no pertenece al Estado y en consecuencia no media al respecto un contrato entre la Nación y la entidad...”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Sentencia Corte Constitucional C-1173 de 2001, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández;

<sup>6</sup> Sentencia Corte Constitucional C-575 de 1992

En ese orden de ideas, constituye el sistema un referente único en lo que respecta a participación del tercer sector de la economía, el cual asume la gestión de servicios de la protección social, en beneficio de la población trabajadora del país, dependiente e independiente, y de los desempleados, a más de otras poblaciones sujetas de especial protección del Estado. Se trata de un patrimonio no privado pero tampoco público, sino de carácter social, cuya titularidad ostenta el sector trabajo y que tiene afectación especial y control estatal, independiente de su gestión bajo reglas de orden privado.

## **7. FIN DE INTERÉS PÚBLICO**

Los propósitos a los que sirve el sistema de subsidio familiar se concretan en todos los casos a la atención de necesidades de interés colectivo.

De una parte, la satisfacción de la prestación social subsidio familiar para los trabajadores y sus familias, que constituye igualmente una prestación de la seguridad social dentro del ramo genérico de las asignaciones familiares, es una finalidad pública delegada en su prestación a las cajas de compensación familiar y de alto impacto en el ámbito laboral y en la justicia de las relaciones entre empleadores y trabajadores.

De la misma manera, los servicios sociales cubiertos por las cajas permiten la realización de derechos sociales, económicos y culturales amparados por la Constitución Política, como las prestaciones de desempleo atienden un claro fin de la seguridad social.

Por su parte, la ejecución de servicios en ejecución de la política social, como la atención de niños y el reconocimiento de subsidios de vivienda de interés social, es manifestación de función pública en cuanto que con ella se persigue el logro de los fines del Estado Social de Derecho.

La ejecución de actividades en el ámbito de la seguridad social hace que las cajas desarrollen el servicio público tal y desplieguen en ese orden de ideas, prestaciones de interés general, con las cuales además se materializan derechos constitucionales.

La operación de las cajas implica pues el desarrollo de roles de interés público que el Estado ha confiado a entidades especializadas de carácter privado, las cuales gestionan tanto recursos de orden parafiscal en lo que corresponde a los ingresos por aportes patronales del 4% sobre la nómina, como de índole privada en lo que atañe a los ingresos operacionales que derivan de la gestión de los propios servicios a su cargo.

Lo anterior sin perjuicio de las actividades que en relación con su objeto las cajas pueden ejecutar y que corresponden a roles diferentes de atención de necesidades de la comunidad, las entidades estatales, los empleadores y las personas en general, esto último, en el caso de los servicios que ofrecen con la posibilidad de ser abiertos al público en general en mercadeo y recreación.

## 4. CONSIDERACIÓN SOBRE LA NATURALEZA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Como lo resume la Corte Constitucional, el subsidio familiar es una prestación social de los trabajadores, pagada por los empleadores del país por conducto de una caja de compensación familiar:

Esta prestación, constituye así mismo un beneficio del sistema de seguridad social, en la medida que el ramo de las asignaciones familiares hace parte de las prestaciones clásicas de un sistema tal, conforme lo prevenido por la OIT (Convenio 102 o de normas mínimas) y por el Código Iberoamericano de Seguridad Social, incorporado a la legislación nacional por la Ley 516 de 1999.

Comparte entonces el subsidio familiar una doble connotación. De un lado, se refiere a la descripción legal e histórica, por la cual se trata de un pago originado en la relación laboral, cuyo responsable es el empleador, y de otro, implica la atención de un beneficio del sistema de seguridad social.

La incorporación de las cajas de compensación familiar y del sistema al espectro de la seguridad social, ha quedado clara tanto a nivel legal (véase Ley 1151 de 2007), como de doctrina (ver sentencia C – 341 de 2007, Corte Constitucional, M.P. Humberto Sierra).

La Corte Constitucional ha señalado que el subsidio familiar constituye una prestación social a cargo de los empleadores, que no es pagada directamente a los trabajadores sino por medio de las cajas de compensación familiar. Así se expresó:<sup>7</sup>

“Dentro de los variados servicios que las Cajas de Compensación prestan a sus afiliados [se] deben mencionar los programas y servicios de salud, nutrición, vivienda, crédito de fomento, recreación y mercadeo (L.21 de 1982, art. 62). De otra parte, el subsidio familiar es una prestación social a cargo de los empleadores que se paga a los trabajadores de

<sup>7</sup> Sentencia Corte Constitucional C-149 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

menores y medianos ingresos, en dinero, especie y servicios (L.21 de 1988, art.1°), por conducto de las Cajas de Compensación Familiar, con arreglo a lo ordenado por la ley (L.21 de 1982, art. 15). Es claro que unos son los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar en calidad de entidades que desarrollan diversos programas para la prestación de la seguridad social y otra la actividad que cumplen en calidad de entidades pagadoras del subsidio dinerario. Este auxilio especial es una obligación impuesta por la ley a los empleadores, que no debe ser cancelada en forma directa por el patrono sino mediante la destinación de parte del valor de la nómina a las Cajas de Compensación Familiar para que éstas realicen el desembolso respectivo."

Pero a más de lo anterior, dicho subsidio se reconoce como especie o instrumento de la seguridad social, por lo cual es no solamente viable sino deseable que las Cajas de Compensación Familiar extiendan sus servicios y coberturas, más aún cuando como en la actualidad la pretensión de universalización se expresa mediante la instauración de un sistema de protección social.

En otro pronunciamiento<sup>8</sup> manifestó la Corte lo siguiente, en relación con la naturaleza del subsidio familiar:

***"Los principios que lo inspiraron y los objetivos que persigue, han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social."* (cursiva nuestra)**

<sup>8</sup> Sentencia Corte Constitucional C-508 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

De lo anterior se desprende que la prestación subsidio familiar (otorgada en dinero, especie y servicios) a cargo de las Cajas tiene un origen laboral, asumiéndose como una prestación social a cargo del empleador. Pero adicionalmente y en razón de la estructuración del sistema de seguridad social, la misma es entendida como emanación de ésta, por lo que los servicios que la ley le ha asignado al sistema de subsidio familiar por conducto de las cajas, como operadoras, revisten el carácter de servicios de la seguridad social, que hoy denominaríamos de bienestar dentro del sistema de protección social.

Como prestación social, el subsidio familiar halla su sustento en lo previsto por el artículo 53 de la Constitución Política, en materia de garantías mínimas para el trabajador, en tanto como manifestación de la seguridad social, dicha institución se sustenta adicionalmente en las previsiones del artículo 48 ib.

Tampoco se pierda de vista que las prestaciones que el sistema brinda a los desempleados se ubican así mismo en el ámbito de la seguridad social.

Esta argumentación cabría también, aplicando un criterio amplio de interpretación, al régimen de subsidio familiar de vivienda de interés social, que si bien no se cataloga legalmente como prestación del sistema de seguridad social clásico, sí constituye un elemento de especial relevancia en la generación de capital humano y a juicio de la propia Corte Constitucional, representa una de aquellas prestaciones que en sentido lato hacen parte de la noción de aseguramiento social.

## 5. FORMA DE FINANCIACIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR Y PARAFISCALIDAD ATÍPICA

Atendiendo la naturaleza del subsidio familiar como una prestación social de los trabajadores es lo lógico que la misma se financie con recursos provenientes del empleador.

Tal es la razón histórica del aporte del 4%, que no puede perderse ahora de vista.

Ahora, en su consideración como prestación que cubre la seguridad social, igualmente es de plena admisibilidad que se provea su financiación mediante aportes, máxime si se considera que en general sistema en Colombia se estructura sobre la aportación de empleadores y trabajadores.

En efecto, en lo que atañe al cubrimiento de la prestación para trabajadores, tiene pleno sustento histórico, lógico y jurídico constitucional, que ésta se atienda mediante aportes del sector formal de trabajo, sin perjuicio

por supuesto, como ha acontecido con el sistema de seguridad social en salud, por ejemplo, que se incorporen al sistema esquemas adicionales y nuevas fuentes de financiación, de origen tributario, si se quiere por ejemplo extender las coberturas y alcanzar al sector informal de la economía, para lo cual es no sólo posible sino deseable que en lo que podría denominarse el régimen subsidiado del sistema de subsidio familiar, se apliquen recursos de origen fiscal para financiar los beneficios de las asignaciones familiares y las prestaciones por desempleo para poblaciones no formalizadas laboralmente.

Por las particularidades que caracterizan a las contribuciones destinadas al cubrimiento del sistema de seguridad social, entre ellas, del aporte del 4% sobre la nómina del empleador; la doctrina ya las ha identificado como de naturaleza atípica.

Esto es, se ha abierto en Colombia un nuevo renglón en lo que respecta a exacciones fiscales, con reiterado reconocimiento y aval por la jurisprudencia constitucional.

La Corte Constitucional ha reconocido el origen parafiscal prevalente de la financiación en la seguridad social.

Refiriéndose al régimen de seguridad social en salud expresó<sup>9</sup>:

*“El sistema de seguridad social en Colombia es, pudiéramos decir, mixto. Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal. Las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado. Si los aportes del presupuesto nacional y las cuotas de los afiliados al sistema de seguridad social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. Por lo tanto no le son aplicables las normas orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud. En consecuencia las Entidades nacionales o territoriales que participan en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios. Ni mucho menos las EPS pueden considerar esos recursos parafiscales como parte de su patrimonio”.*

9 Sentencia Corte Constitucional SU – 408 de 1997, M.P., Alejandro Martínez Caballero.

Claramente la propia Corte Constitucional en forma reiterativa, se ha expresado en cuanto a la naturaleza parafiscal de los aportes de los empleadores que se pagan a las Cajas de Compensación Familiar, y por medio de los cuales se financia el sistema de subsidio familiar para pagar la prestación social de los trabajadores y atender finalidades de seguridad social<sup>10</sup>:

*“En lo que respecta a la financiación del subsidio, éste ha sido clasificado por la jurisprudencia como una contribución parafiscal atípica. En efecto, Al mismo tiempo que la Corte ha puesto de presente el carácter de prestación social que tiene el subsidio familiar, ha indicado también que la manera como han sido regulados los recursos que manejan las cajas de compensación familiar permite concluir que ellos son recursos provenientes de una exacción parafiscal de naturaleza atípica. Ello significa que la administración y destinación de esos recursos debe ceñirse exclusivamente a lo determinado en la ley. En un principio, la Corte expresó en la sentencia C-575 de 1992:<sup>11</sup>*

*“16. Es preciso clarificar la naturaleza fiscal de los recursos destinados por los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar, así:*

*“Las cotizaciones de los empleadores son aportes de orden parafiscal, que no impuestos ni contraprestación salarial.*

*“17. En efecto, las cotizaciones que los patronos realizan a las Cajas son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector. Su fundamento constitucional se encuentra hoy en el artículo 150 numeral 12 y en el 338 idem. Todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley.*

10 Sentencia Corte Constitucional, C – 393 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 M.P. Alejandro Martínez Caballero.



“Como ya lo tiene establecido esta Corporación, ‘la parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad...’

“18. No son impuestos porque no se imponen a todos los contribuyentes ni van a engrosar el presupuesto de ninguna entidad pública bajo el principio de universalidad ni son distribuidos por corporación popular alguna.

“19. No son tampoco renta de destinación específica porque simplemente no son renta estatal sino recursos de los trabajadores en tanto que sector.

“20. Mucho menos constituyen salario porque no son una contraprestación laboral directamente derivada del trabajo y como retribución del servicio”.

Específicamente sobre la atipicidad de las contribuciones al sistema de subsidio familiar la Corte Constitucional ha indicado:

“En la sentencia C-1173 de 2001<sup>12</sup> se aclaró que esos recursos no provenían de una exacción parafiscal ordinaria, sino atípica:

“No obstante, habría que precisar que estas contribuciones son rentas parafiscales atípicas si se repara en el elemento de la destinación sectorial, toda vez que han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de determinado grupo socio económico -los empleadores-, pero con el objeto de beneficiar a los trabajadores. Al respecto debe anotarse que para la jurisprudencia constitucional el concepto de grupo socio-económico supera la noción de sector, y debe entenderse en un sentido amplio, en tanto y en cuanto el beneficio que reporta la contribución no sólo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino que también puede extenderse a quienes en razón de los vínculos

jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones.<sup>13</sup>

“En su condición de rentas parafiscales los recursos del subsidio familiar no generan una contraprestación individual para sus destinatarios sino, todo lo contrario, para el sector o grupo económico al que ellos pertenecen.”

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

En consonancia con la historia y la naturaleza del subsidio familiar y del sistema que le sirve, la financiación del mismo se ha estructurado con recursos provenientes de aportes de los empleadores, quienes son los responsables de la prestación y que además contribuyen como ocurre en términos generales, con la financiación de las prestaciones de la seguridad social.

Téngase en cuenta que como prestación social, el subsidio familiar hace parte de las garantías mínimas que se reconocen a los trabajadores en Colombia, por lo cual las fuentes para su financiación

12 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

13 M.P. Jaime Araujo Rentería.

hallan sustento directo en las previsiones del artículo 53 de la Carta Política.

Pero además, si se considera que dicha prestación satisface igualmente un beneficio de la seguridad social, a los recursos con que se cubre se les aplica el principio de intangibilidad consagrado por el artículo 48 de la Constitución Política.

La financiación del sistema de seguridad social en Colombia se realiza mediante dos fuentes principales, impuestos y contribuciones parafiscales.

El principio de intangibilidad de los recursos de la seguridad social acogido por el artículo 48 de la Carta Política se refiere a las dos fuentes, en la medida en que por querer del constituyente tanto los recursos de origen tributario como los de orden parafiscal que están afectos al servicio público de seguridad social, se encuentran preservados a un fin específico y único.

Toda desviación o disminución de tales recursos con finalidad diferente, así se trate de una destinada a satisfa-

cer necesidades de interés general diferentes, será contraria a la Constitución. En tal dirección los múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional en lo que respecta al régimen tributario aplicable a las instituciones del sistema de seguridad social, cuando el establecimiento de tributos impacta en la materialidad de dichos recursos y distrae su destinación constitucional específica.

En el caso de las Cajas de Compensación Familiar la aplicación del concepto de recursos de la seguridad social contenida en el artículo 48 de la Carta Política se concreta exclusivamente a los ingresos por aportes que realizan los empleadores en cuantía del 4% sobre el valor de sus nóminas mensuales. Es con dichos aportes parafiscales atípicos que atienden las Cajas la prestación social subsidio familiar (en dinero, especie y servicios) y que cubren los servicios de seguridad social que les asigna la ley, entre ellos las prestaciones por desempleo.

## 6. CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO FINANCIERO DEL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR

Con más de cinco décadas de funcionamiento, Colombia definió un esquema de financiación de prestaciones para los trabajadores basado en los principios de la participación y de la solidaridad, que ha permitido la consolidación de un capital social y generado una dinámica singular para la gestión de finalidades de interés colectivo.

Exacciones sobre la nómina laboral a cargo de los empleadores que no se han incrementado desde su formulación inicial, equivalentes al 4%, han permitido el reconocimiento de la prestación subsidio familiar.

Por el reconocimiento de la solidaridad, de esa finalidad inicial única se ha transitado a que con los mismos recursos y bajo la misma administración, se proveen servicios para trabajadores no subordinados, independientes y desempleados, así como que se destinen

parte de esos aportes a la provisión de bienes para poblaciones sujetas de protección constitucional, como los niños en condición de pobreza.

Esto significa que la parafiscalidad atípica con la que se financia el sistema de subsidio familiar; corresponde a una expresión de la solidaridad para con el sistema de protección social, mediante la provisión de recursos por parte de los empleadores con los cuales atender necesidades del sector trabajo globalmente considerado – hasta fines relacionados con el desempleo – y de la ejecución de acciones de promoción social a otros sectores de la comunidad.

Ello ha permitido contar con fuentes independientes y adicionales para la financiación de fines de la protección social.

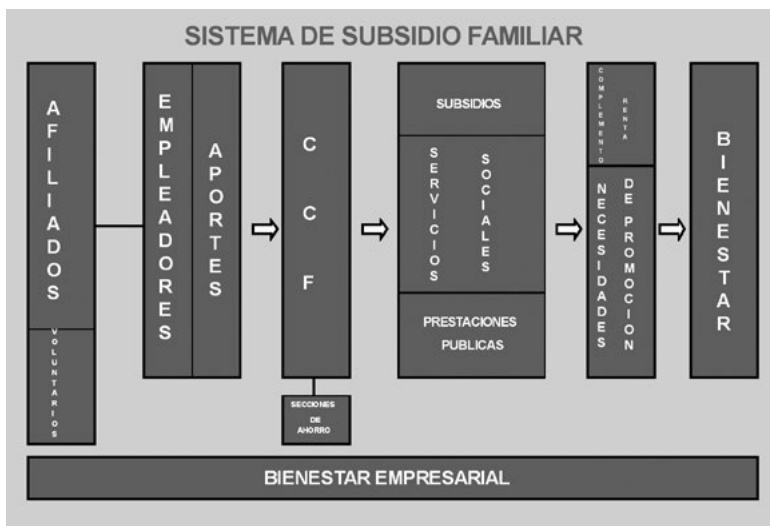
El impacto que este tipo de cargas genere en el mercado de trabajo debe ser considerado de manera integral, tanto teniendo en cuenta los efectos que producen los bienes y servicios que de ellas se derivan, como la participación global de la parafiscalidad con que se financian otros frentes de la seguridad social (salud, pensiones, riesgos del trabajo) y las demás condiciones sociales y económicas del empleo en el país. Por ello no es lógico atribuirle exclusivamente al aporte del 4% un efecto determi-

nante en la tasa de desempleo ni en la de informalidad laboral.

Esta contribución de otro lado, ha sido clave para la consolidación de condiciones de productividad en las empresas y para la promoción de desarrollo económico, en tanto ha provisto recursos adicionales para los trabajadores con menores niveles salariales –facilitándoles oportunidades de consumo – e impactado en la condición de bienestar familiar, a través de los servicios sociales.

## 7. ESQUEMA GENERAL DE LA OPERACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

En forma de gráfica se propone la estructura del sistema de subsidio familiar en Colombia<sup>14</sup>.



<sup>14</sup> Tomado de CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos. *Derecho de la protección social*. Editorial LEGIS, primera edición, Bogotá, 2009

La razón de ser del mismo se concreta en proveer condiciones de bienestar que faciliten el desarrollo digno de la población afiliada y beneficiaria de los servicios del sistema, tanto para los

afiliados obligatorios, como en lo que respecta a los afiliados voluntarios y a las poblaciones sujetas de atención por su condición de vulnerabilidad.

## 8. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL A CARGO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

Vistas de manera sintética las condiciones de operación del sistema de subsidio familiar y de sus operadoras, las cajas de compensación familiar, se proponen algunos elementos para la reflexión en lo que atañe a sus particularidades desde una perspectiva general de la política social y su ejecución.

Se trata en primer término de un modelo con amplia experiencia y sometido a prueba durante más de cincuenta años, luego de los cuales se aprecian resultados sociales y económicos inobjectables y lo que es más llamativo, efectos que se evidencian en la aceptación del modelo por parte de la sociedad.

En efecto, las cajas de compensación familiar son percibidas con altos

niveles de aceptación y credibilidad por parte de los ciudadanos, sin que se haya deteriorado su imagen pública por falta de transparencia.

Es así mismo un modelo único, con el que no cuentan otras sociedades del continente americano y que facilita la participación del sector privado en la ejecución de la política social en general, y de las prestaciones de la protección social en particular.

La colaboración de particulares en la provisión de bienes meritorios, tanto como prestaciones sociales de los trabajadores, como servicios sociales y atenciones en el campo de la promoción social, posibilita una gestión ágil y flexible, que descarga organizativamente al Estado y a las entidades públicas,

comprometiéndose en todo caso, esquemas de control sobre la operación de las cajas de compensación familiar; tanto en lo administrativo, como en lo fiscal.

La financiación parafiscal atípica permite de otro lado afectar recursos del sector productivo que contribuyen a su productividad, bien por servicios directamente relacionados con su gestión (para la empresa y la población trabajadora, generando bienestar y fomentando condiciones de competitividad), como en la provisión de servicios sociales de promoción que se demandan en el ámbito de la protección social.

La administración de estos recursos por las cajas de compensación familiar igualmente genera la opción de capitalizarlos socialmente, sin aplicar esquemas netamente públicos como tampoco privatistas, lo que genera confianza y opciones de manejo acordes con las necesidades sociales del país.

La observación y el seguimiento de este modelo de intervención se estiman de prioritario interés, así como su consolidación, mediante las mejoras y ajustes que resulten acordados luego de una amplia y soportada deliberación pública, y con la que se asegure su permanencia y extensión.



# **LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMO OPERADORAS DE POLÍTICA SOCIAL: CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO Y RESULTADOS<sup>15</sup>**

---

*15 Elaborado por Julio Alejandro Abril, Asesor Financiero de ASOC-AJAS.*



# 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo expone un análisis general sobre la operación de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia desde las perspectivas operativa, económica y cuantitativa, y asume el rol de estas entidades como modelo participativo y mixto de gestión y ejecución de políticas públicas en el ámbito social.

Los aportes aquí presentados buscan enriquecer el análisis sobre la operación de las Cajas de Compensación Familiar y su impacto en la política social del país. Así mismo persiguen ambientar la discusión para una serie de futuros productos académicos de ASOCAJAS y su Centro de Pensamiento en los que se estudie a profundidad los diferentes servicios y prestaciones que el Estado colombiano ha encomendado a las Cajas.

Este documento está organizado de la siguiente manera: la primera sección presenta el marco general que define a las Cajas de Compensación Familiar como operadoras del Sistema de Subsidio Familiar; la segunda sección analiza la población beneficiaria de las Cajas; en la tercera se revisan los mecanismos y formas de intervención social de las Cajas; en la cuarta se evidencian los niveles de producción de bienes y servicios a cargo de las Cajas; en la quinta sección se exponen los resultados observados en la población beneficiaria respecto a la acción de las Cajas, y; finalmente, con base en la evidencia recogida se presentan algunas conclusiones en torno a la operación de las Cajas de Compensación Familiar como gestoras de la política social en Colombia.



## 2. RESUMEN EJECUTIVO

Las Cajas de Compensación Familiar se constituyen en empresas sociales líderes en la prestación de servicios de calidad y oportunidad, comprometidas con el bienestar del trabajador, su familia y el desarrollo social de las regiones. Su población beneficiaria cubre más de la mitad del país, especializándose en la de ingresos bajos y medios.

Para lograr altos estándares de servicios e impactar en forma positiva a su población beneficiaria han desarrollado importantes capacidades de gestión, y de cooperación en cada uno de los mercados de servicios en los cuales intervienen; las Cajas trabajan mancomu-

nadamente con autoridades nacionales y locales, organismos de desarrollo internacional, empresarios, la comunidad educativa, y los trabajadores y sus familias.

Los resultados más importantes observables en las poblaciones y mercados atendidos por las Cajas están enmarcados en el aporte al capital social y familiar de las comunidades beneficiarias, por su intervención integral en todos los aspectos del bienestar de los trabajadores y su acción en red con los distintos actores comprometidos con el desarrollo y el bienestar.



### 3. LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMO OPERADORAS DEL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR

Las Cajas de Compensación Familiar son las operadoras del Sistema de Subsidio Familiar; como corporaciones privadas, sin ánimo de lucro, que gestionan una amplia gama de prestaciones y servicios sociales en beneficio del trabajador y su familia, así como de la comunidad en general, y específicamente de sectores de menores ingresos.

Para su funcionamiento se combinan distintas fuentes de financiación, específicamente las que provienen de aportes de los empleadores y los denominados recursos propios que se generan a partir de sus propias actividades sociales y del cobro de tarifas por los servicios que prestan; así mismo gestionan recursos de cooperación internacional. Es importante resaltar que dada su naturaleza jurídica, todos los recursos administrados por las Cajas de Compensación Familiar deben aplicarse al bienestar de la población

atendida y que los remanentes que de ellos puedan generarse, no se reparten, sino que se capitalizan y reinvierten para el logro de los fines sociales dispuestos por el Estado.

Sus estructuras de dirección a nivel de los Consejos Directivos están conformadas en igualdad de representación por los trabajadores y los empleadores afiliados, lo que promueve la solidaridad social entre estos y aquellos, a la vez que genera un esfuerzo de concertación y gestión compartida única. De esta forma son para el Estado un poderoso aliado en la ejecución de políticas que promueven el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de la responsabilidad social empresarial. Fomentan así mismo relaciones mutuamente beneficiosas con clientes y proveedores, así como generan infraestructuras de primera calidad para cumplir con su objeto social.

Son las Cajas organizaciones flexibles y dinámicas; y comparativamente con sus potenciales competidoras (empresas u organizaciones públicas y por referencia, las instituciones de la seguridad social) presentan mayores niveles de eficiencia en la utilización de sus recursos.

Cuentan con talento humano profesional de amplio sentido social; han desarrollado por su parte, la tecnología necesaria para una gestión y administración de recursos que garantice el retorno de la inversión social que se canaliza a través de ellas.

Por todo esto, es posible afirmar que las Cajas de Compensación Familiar hoy en día son empresas sociales líderes en la prestación de servicios de calidad y oportunidad, comprometidas con el bienestar del trabajador, su familia y el desarrollo social de las regiones. Este enfoque de desarrollo regional y su vocación misma, las ha llevado a generar mecanismos de focalización hacia las poblaciones más vulnerables.



## 4. POBLACIÓN BENEFICIARIA DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

La población beneficiaria de las Cajas de Compensación Familiar se puede dividir en tres grandes grupos: i) población beneficiaria del sistema de subsidio familiar; ii) población beneficiaria por prestaciones sociales delegadas o contratadas con el Estado, y iii) población beneficiaria particular que accede a los servicios o productos que ofrecen las Cajas sin ser objeto de alguna política pública o programa particular.

- a. Población beneficiaria del sistema de subsidio familiar: se trata de los trabajadores formales dependientes que tengan la condición de permanentes, dentro de los cuales se pueden diferenciar para efectos de los distintos productos y servicios que les son prestados:
  - i. Trabajadores que devengan hasta 4 salarios mínimos mensuales, en los que se focaliza el subsidio familiar y los servicios y productos prestados o entregados.
  - ii. Trabajadores en cooperativas de trabajo asociado que hayan facturado el año anterior un mínimo de 435 salarios mínimos.
  - iii. El resto de trabajadores formales que devengando más de 4 salarios mínimos mensuales son beneficiarios de la red de servicios y productos, no obstante no así de la prestación social del subsidio familiar.
  - iv. Las familias de los trabajadores mencionados, quienes por pertenecer al grupo familiar tienen el derecho de acceder a la red de servicios de la Caja de Compensación Familiar a la cual esté afiliado el trabajador.
  - v. Pensionados, trabajadores independientes y contratistas y trabajadores cooperados no obligados, que voluntariamente decidan afiliarse al sistema.

vi. Desempleados y Mipymes que serán beneficiarios de las prestaciones por desempleo y de los incentivos dirigidos a la generación de empleo.

Es de resaltar que esta población tiene acceso a los servicios sociales ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar; los cuales se traducen en una amplia gama de coberturas cuyo referente común es la generación de bienestar individual, familiar y empresarial.

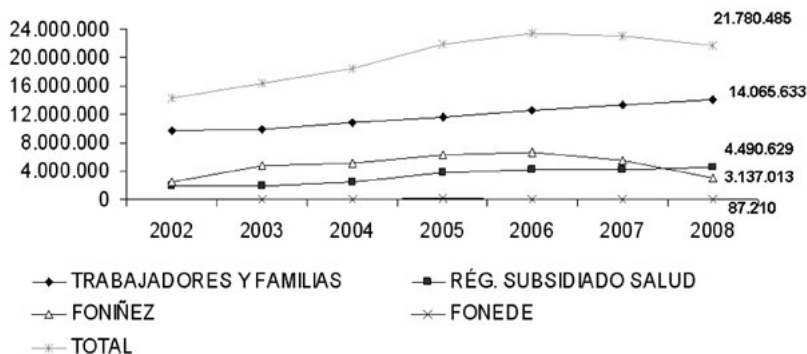
- b. Población beneficiaria de prestaciones y beneficios sociales por delegación o encargo del Estado, dentro de la cual se puede diferenciar:
  - i. Niños de cero (0) a seis (6) años y jóvenes de seis (6) a quince (15) años de los niveles 1 y 2 de SISBEN o en situación de exclusión social o vulnerabilidad.

- ii. Beneficiarios de los aportes que las CCF deben destinar al régimen subsidiado de salud.
- c. Población que corresponde a personas que voluntariamente acceden a los productos y servicios que ofrecen las Cajas para satisfacer alguna necesidad de bienestar.

En suma, la población beneficiaria del subsidio familiar y de las prestaciones delegadas o acordadas con el Estado llegó el año anterior a los 21.7 millones, número que se mantiene con tendencia creciente a lo largo de los años observados 2002 – 2008. De esta manera es posible afirmar que un 52% de la población total del país<sup>16</sup>, es beneficiaria directa en forma total o parcial de las acciones de las Cajas de Compensación Familiar.

*16 De acuerdo con las cifras del Censo DANE 2005 que proyectan una población total de 41.468.384.*

**GRÁFICA I.  
POBLACIÓN BENEFICIARIA DIRECTA DE LAS CAJAS**



Fuente: Asociadas

Nos referimos a continuación al tipo de intervención que llevan a cabo las Cajas de Compensación Familiar sobre estas poblaciones y los productos y servicios que son producidos y/o entregados.

## 5. FORMAS DE INTERVENCIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

Las Cajas de Compensación Familiar ejecutan una variedad importante de acciones de interés colectivo materializadas a través de prestaciones y servicios sociales que podemos clasificar en cinco grandes grupos: i) prestaciones clásicas de la seguridad social; ii) prestaciones por servicios sociales; iii) prestaciones de vivienda; iv) prestaciones de la protección social por delegación del Estado, y; v) prestaciones contratadas/concesionadas con el Estado<sup>17</sup>.

a. Prestaciones clásicas de la seguridad social: se trata de las asignaciones familiares que las Cajas entregan a los trabajadores afiliados de medianos y menores ingresos, que tienen personas a cargo. Así mismo están las coberturas por paro forzoso o desempleo que cubren tanto a trabajadores afiliados que entran en

dicha condición, como a no afiliados y a microempresas. Se materializan a través de:

- i. El subsidio familiar, el cual puede ser en dinero, especie o servicios. El subsidio en especie se da principalmente a través de alimentos, vestido, becas de estudio y textos y útiles escolares, suministros funerarios, medicamentos, entre otros. El subsidio en servicios se aplica sobre las tarifas de los servicios sociales que ofrecen las Cajas a su población afiliada beneficiaria, en actividades tales como recreación, cultura, crédito etc.
- ii. Beneficios por desempleo, los cuales consisten en subsidios en especie a los que acceden personas que hayan o no tenido afiliación a una Caja, en capacitación para la reinserción laboral que es recibida por los desempleados que tuvieron

<sup>17</sup> Tomado de Cortes González Juan Carlos, *Derecho de la Protección Social*, Bogotá, Editorial Legis, 2009.

afiliación anterior a la Caja, y en microcréditos a los que acceden Mipymes que generen empleos.

- b. Prestaciones por servicios sociales: nacen de la posibilidad de reconocer el subsidio familiar a través de la prestación de servicios sociales y se han constituido en pilar fundamental del bienestar de los trabajadores y las comunidades. Dependiendo del caso particular estos servicios sociales pueden aplicar tarifas subsidiadas o inferiores a las que ofrecería el mercado. Los servicios sociales que prestan las Cajas son:
  - i. Recreación y turismo social: Se trata del desarrollo de programas e infraestructura que promuevan el bienestar físico, espiritual, social, etc. La recreación y el turismo complementan el bienestar individual, familiar y social de la población trabajadora y de sus familias, y así mismo se extiende a población no afiliada.
  - ii. Cultura: Se trata de programas que promuevan el conocimiento y las potencialidades creativas y que redunden en el fortalecimiento del tejido social. Entre ellas son comunes programas en artes escénicas, plásticas, musicales, las danzas, los conciertos, conferencias y conversatorios, etc.
  - iii. Educación formal: Entendida como aquella que se imparte en establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de ciclos lectivos, con sujeción a las pautas curriculares y conducentes a grados y títulos. Esto es preescolar, educación básica, educación media y educación superior.
  - iv. Educación no formal: se trata de programas de formación laboral y académica que tienen por objeto tanto preparar a las personas en áreas de los sectores productivos y en competencias laborales específicas, como la adquisición de conocimientos y habilidades en los diversos temas de la ciencia, las matemáticas, la técnica, la tecnología, las humanidades.
  - v. Bibliotecas: Se trata de centros de recursos educativos y culturales, donde se impulsa y dinamiza el conocimiento y la cultura a través principalmente de los libros. Las bibliotecas combinan así mismo recursos tecnológicos con actividades y servicios diversos que en conjunto promueven el acceso a la información y la cultura.
  - vi. Nutrición: se trata de programas tanto de consumo como de adquisición de productos alimenticios para mejorar las dietas alimentarias de los afiliados y sus familias.
  - vii. Cuidado de adultos mayores: se prestan servicios tanto individuales como colectivos que promueven el bienestar de los adultos y su integración al entorno familiar.
  - viii. Salud: Las Cajas adelantan actividades de medicina tanto curativa como preventiva, así como programas de salud ocupacional dirigidos a empleadores.
  - ix. Crédito: Existen distintas modalidades de prestación de estos servicios crediticios. De un lado se encuentran los créditos para servicios sociales que presta cada Caja, así como las diversas líneas de crédito que ofrece la corporación para sus afiliados, que van desde créditos de libre consumo hasta créditos para

adquisición de vivienda; igualmente están los créditos para el fomento de industrias familiares destinados a capital de trabajo o adquisición de maquinaria y equipo; finalmente se aplican en convenio, otros créditos por los cuales entidades especializadas complementan los servicios de crédito de las Cajas, sin dejar de mencionar la habilitación legal en cuanto a que a través de secciones especializadas, se realicen actividades de intermediación financiera especial por parte de dichas entidades.

- x. Mercadeo: A través de la provisión de bienes de consumo que se distribuyen en cadenas de almacenes de las Cajas, tanto de la canasta básica, como de mercado abierto y que se extiende hasta los servicios de farmacia.

Algunos de estos servicios sociales pueden ser prestados al público en general, como ocurre con los de mercadeo y recreación. Otros servicios cuentan con regímenes especiales y destinaciones específicas por ley, como ocurre con los de educación.

- c. Prestaciones de vivienda: se trata de la causación y el pago del subsidio familiar de vivienda de interés social en principio para las familias afiliadas de la propia o de otras Cajas y, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, para familias no afiliadas. Junto con los subsidios que se entregan con recursos del Estado (FON-VIVIENDA), estas intervenciones se convierten para la población beneficiaria en tres tipos de soluciones para vivienda: construcción en sitio propio, mejoramiento y adquisición de vivienda nueva. Mediante todas ellas se apunta a permitir al hogar disponer de condiciones satisfactorias de espacio, estructura, servicios públicos, o iniciar el proceso para

obtenerlas en el futuro, generando capital familiar de alto valor.

El otorgamiento de subsidios de vivienda, y en general, la actuación de las cajas como organizadoras de demanda y de oferta de vivienda en Colombia, se constituye en una función de alto impacto en la política social y de empleo del país.

- d. Prestaciones de la protección social por delegación del Estado: se trata del traslado a la operación de las Cajas de una serie de funciones de interés público, tradicionalmente a cargo del Estado y de entidades públicas, tales como:

- i. Atención de niños y jóvenes o en situación pobreza, exclusión social o vulnerabilidad: La atención de niños se desarrolla con una red de jardines sociales atendidos por equipos humanos altamente competentes e infraestructura de primera calidad, orientados a aliviar necesidades de alimentación, salud, violencia y maltrato infantil, entre otros. Por su parte la atención de jóvenes se refiere a la ampliación del tiempo escolar en cuatro horas semanales por estudiante a través de estrategias educativas, pedagógicas, culturales, deportivas, recreativas, entre otras. En ambos casos las estrategias se desarrollan con base en los lineamientos trazados por el Gobierno Nacional.
- ii. La financiación del régimen subsidiado de salud, bien actuando como aseguradoras (EPS de dicho régimen) o a través del giro de recursos a la subcuenta de solidaridad del Fosyga.

- e. Prestaciones sociales contratadas/ concesionadas con el Estado: se trata de la prestación de servicios a partir de la existencia de una re-

lación tipo mercado con alguna entidad pública del orden nacional o territorial. En particular se pueden resaltar las siguientes formas de intervención:

- i. Operación de los trámites y el reconocimiento de los subsidios familiares de vivienda de interés social para población no afiliada con recursos (estatales) de FONVIVIENDA; esto se hace a través de una unión temporal de todas las Cajas del país.
- ii. Operación directa o por asociación, de entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de salud.
- iii. Operadores de información dentro del sistema de planilla integrada de liquidación de aportes (PILA).
- iv. Operación de empresas o instituciones sociales del Estado, como jardines infantiles, colegios públicos, sistema público

de empleo, entre otros; esto se hace en forma directa o en alianza con entes territoriales y entidades públicas.

Finalmente es importante resaltar que más allá de las prestaciones de origen legal obligatorio, las Cajas han desarrollado distintos grados de evolución institucional y de asociación con actores territoriales, nacionales e internacionales que les han permitido así mismo, alcanzar niveles de atención distintos en relación con las demás prestaciones sociales cubiertas.

Ejemplo de esto es la participación de las Cajas en proyectos de desarrollo conjuntos con socios como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, así como el impulso de intervenciones innovadoras como en el caso del manejo de remesas provenientes del exterior, para la compra de vivienda propia por parte de las familias afiliadas residentes en Colombia.

## 6. NIVELES DE PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

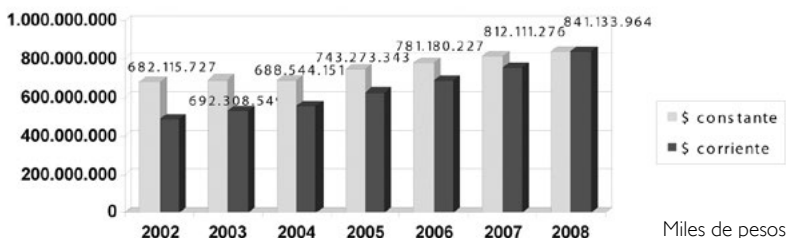
Veamos algunas mediciones y reflexiones sobre los niveles de producción de los últimos años de las Cajas de Compensación Familiar en su conjunto, medidos tanto en términos de bienes y servicios efectivamente producidos y/o entregados a la población beneficiaria, como en términos de recursos monetarios que estos representan bien en pesos constantes como en dólares según la tasa representativa del mercado promedio del 2008, calculada por el Banco de la República<sup>18</sup>.

*18 Para 2008 el Banco de la República calculó una TRM de \$1.996,26 pesos.*

### A. SUBSIDIO FAMILIAR Y PRESTACIONES POR DESEMPLEO:

- i. Subsidio familiar en dinero: en 2008 las Cajas entregaron en subsidio monetario un total de \$841.133 millones de pesos, esto es en dólares \$ 427.783.695; ello representó en promedio mensual durante el año, 3,9 millones de cuotas, de \$15.833 pesos promedio cada una. La evolución del subsidio monetario en términos reales entre 2002 y 2008 fue del 23%.

**GRÁFICA 2.  
SUBSIDIO MONETARIO**



Fuente: Informes estadísticos CCF Supersubsidio- Oficina de Planeación y Desarrollo

- ii. Subsidio familiar en especie: en 2008 las Cajas entregaron subsidios en especie por \$48.815 millones de pesos, esto es en dólares \$24.826.739. Las modalidades más utilizadas fueron servicios de educación formal (59%) y productos de las áreas de mercadeo de las cajas (24%); el restante (17%) se entrega en servicios de salud no incluidos en el plan obligatorio de salud, recreación, educación no formal y otros servicios. La evolución del subsidio en especie en términos reales entre 2002 y 2008 fue del 51%.

**CUADRO 1.  
SUBSIDIO EN ESPECIE**

AÑO	Número de Subsidios	Constantes \$ (miles)
2.002	1.437.890	32.352.221
2.003	1.396.923	27.987.519
2.004	1.814.594	37.450.429
2.005	2.754.019	42.320.836
2.006	2.583.118	44.468.952
2.007	3.223.723	49.221.749
2.008	3.988.732	48.815.824

Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

- iii. Subsidios por desempleo: en 2008 las Cajas beneficiaron con subsidios a un total de 87.210 desempleados, por un valor de \$61.014 millones de pesos, esto es en dólares \$31.030.894. Tales datos incluyen los beneficiarios con y sin vinculación anterior a una Caja.
- iv. Capacitación para inserción laboral: en 2008 las Cajas atendieron a 85.460 beneficiarios sin empleo a través de actividades de formación, con un costo total de \$37.715 millones de pesos, que representan \$19.181.401 dólares.
- v. Microcréditos: durante 2008 las Cajas asignaron un total de 1.633 microcréditos, por un valor de \$27.169 millones de pesos, que representan \$13.817.571 dólares.

**CUADRO 2.  
BENEFICIOS POR DESEMPLEO FONEDE**

VARIABLES	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08
<b>MICROCREDITO (35% Fonedo)</b>						
CREDITOS ASIGNADOS	55	637	667	906	1.051	1.633
CREDITOS ASIGNADOS (MILES DE PESOS)	742.830	9.529.535	7.444.333	7.640.177	10.191.412	27.168.937



<b>SUBSIDIOS DESEMPLEADOS CON VINCULACION A LAS CAJAS ( 30% Fonede)</b>						
NÚMERO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS	11.619	49.653	60.510	58.619	63.714	69.690
SALDO ASIGNADO (MILES DE PESOS)	5.681.465	26.642.685	34.764.527	36.076.946	41.837.415	48.863.496
<b>SUBSIDIOS DESEMPLEADOS SIN VINCULACION A LAS CAJAS ( 5% Fonede)</b>						
NÚMERO DE SUBSIDIOS ASIGNADOS	6.251	15.809	51.784	18.142	16.886	17.520
SALDO ASIGNADO (MILES DE PESOS)	3.108.389	8.472.119	29.657.518	10.946.503	11.031.919	12.151.309
<b>SERVICIO DE CAPACITACION PARA INSERCIÓN LABORAL (25% Fonede)</b>						
NUMERO DE BENEFICIARIOS	1.801	40.508	72.596	75.275	75.275	85.460
VALOR EJECUTADO (MILES DE PESOS)	2.805.731	16.356.337	25.037.429	29.769.478	29.769.478	37.715.622

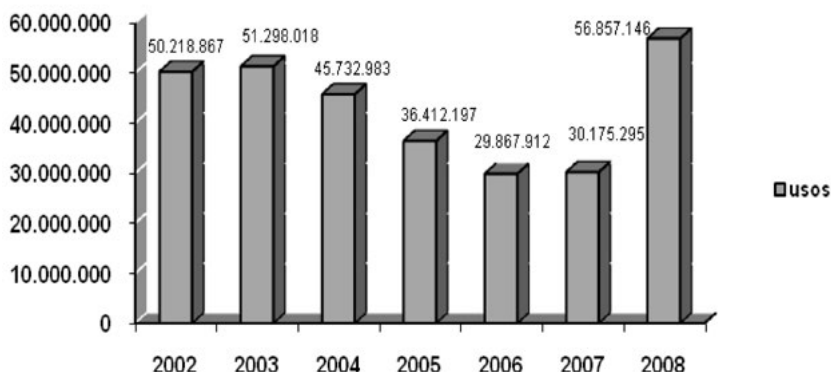
Fuente: Informes de las C.C.F. Supersubsidio - División Operativa – Oficina de Planeación y Desarrollo.

## B.SERVICIOS SOCIALES

- i. Recreación y turismo social: la cuantificación del servicio de recreación y turismo social reviste altos grados de complejidad y dificultades en el levantamiento de la información. No obstante, a continuación se presentan los usos que los beneficiarios

hicieron de los programas y de la infraestructura, como aproximación a la valoración que los mismos realizan sobre los servicios. Durante el 2008 se registraron 50.218.867 usos en los programas turísticos, recreativos, vacacionales y deportivos, entre otros.

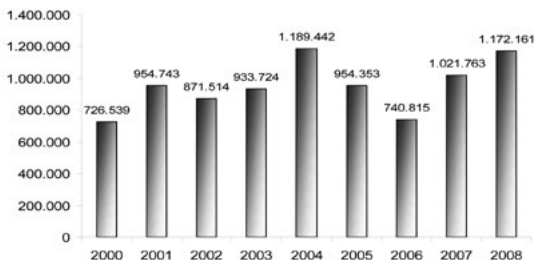
**GRÁFICA 3.  
RECREACIÓN Y TURISMOS SOCIAL - USOS**



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

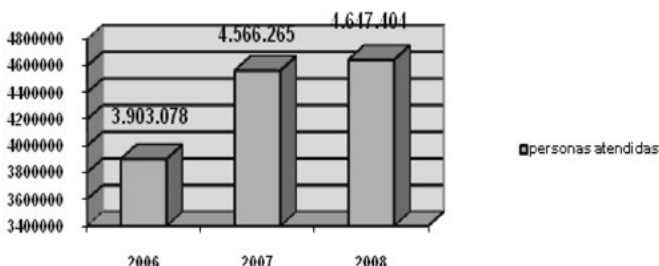
### GRÁFICA 4. SERVICIOS DE CULTURA

- ii. Cultura: Durante el 2008 se prestaron servicios culturales a un total de 4.647.404 personas, en conciertos, teatro, conferencias y exposiciones, entre otros.



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

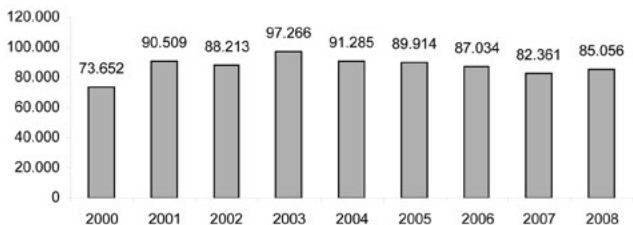
### GRÁFICA 5. ALUMNOS EN EDUCACIÓN FORMAL



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

- iii. Educación formal: Durante el 2008 finalizaron los programas para los cuales se matricularon un total de 85.056 personas; el 11% en educación preescolar; 71% en educación básica primaria y secundaria; 15% en media académica y técnica y el restante en programas de educación superior.
- iv. Educación no formal: Durante 2008 un total de 1,172,161 personas cursaron programas de educación no formal, el 90% de ellos en programas de educación informal (menos de 161 horas), el restante 10% en programas de formación laboral y académica.

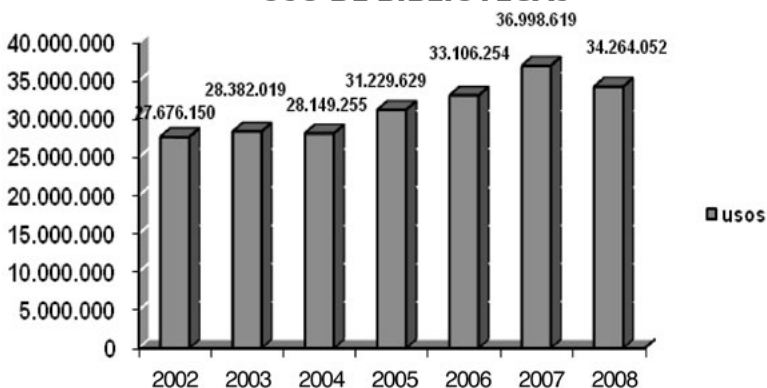
### GRÁFICA 6. ALUMNOS EN EDUCACIÓN NO FORMAL



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

- v. Bibliotecas: Durante 2008 los usuarios de las Cajas hicieron uso de los servicios en 34.264.052 ocasiones.

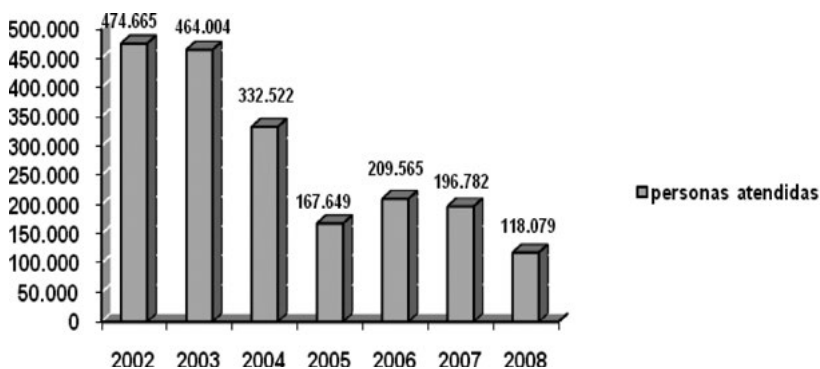
**GRÁFICA 7.  
USO DE BIBLIOTECAS**



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

- vi. Nutrición: Durante 2008 se atendió un total de 118.079 personas en servicios de nutrición<sup>19</sup>.

**GRÁFICA 8.  
PERSONAS ATENDIDAS EN NUTRICIÓN**

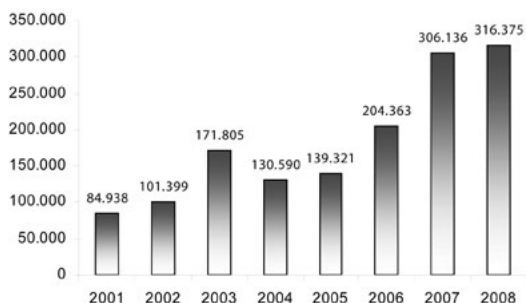


Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

- viii. Cuidado de adultos mayores: Durante 2008 fueron atendidos 316.375 adultos mayores.

<sup>19</sup> La forma como se reportan las estadísticas a la Supersubsidio se ha venido modificando en forma importante, buscando que los datos cuenten únicamente las personas atendidas. Anteriormente se contaban también su grupo familiar y otros beneficiarios.

### GRÁFICA 9. ADULTOS MAYORES ATENDIDOS



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

ix. Salud: Durante 2008 se llevaron a cabo 61.811.274 actividades de salud; las más importantes fueron exámenes de laboratorio clínico (21%), charlas y sesiones

consideradas actividades preventivas (17%) y consultas de medicina general (16%), odontología general (8%), medicina especializada (6%), entre otras.

### CUADRO 3. SERVICIOS DE SALUD - ACTIVIDADES REALIZADAS

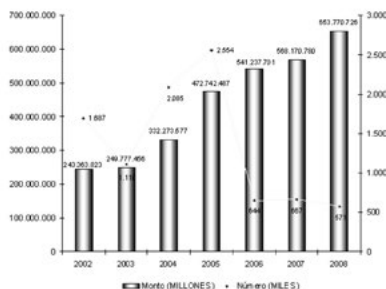
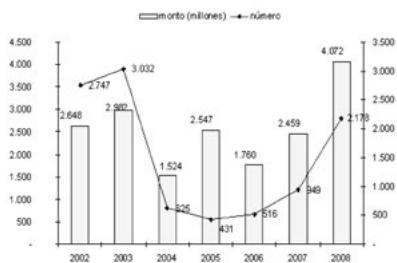
TIPO DE ACTIVIDADES		TOTAL ACTIVIDADES						
Nombre	Unidades	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Medicina General	Consultas	6.360.105	5.564.232	6.079.217	7.046.240	8.794.052	9.683.073	9.846.223
Pediatría	Consultas	828.643	787.584	854.719	889.734	1.019.539	917.708	909.504
Medicina Especializada	Consultas	1.774.158	1.955.891	2.140.888	2.577.997	3.013.350	3.044.411	3.338.184
Odontología General	Sesiones	2.950.512	2.788.940	3.425.492	3.852.361	4.521.970	4.997.892	4.825.128
Odontopediatría	Sesiones	179.369	232.075	173.416	196.103	245.147	276.891	257.204
Laboratorio Clínico	Exámenes	5.198.497	4.715.150	5.774.116	7.269.231	9.275.457	10.382.406	12.768.445
Rayos X	Estudios	826.707	649.846	812.573	1.014.534	1.325.288	1.570.984	1.880.668
Urgencias	Consultas	1.187.578	-	-	-	1.776.217	1.983.547	2.094.949
Hospitalización	Charlas y Sesiones	199.863	-	-	-	282.580	365.856	718.646
Salud Ocupacional	Charlas	-	-	-	-	353.117	330.161	351.602
Otras Actividades Curativas	Consultas	4.663.834	5.707.955	2.356.066	2.173.787	2.835.936	3.036.502	3.298.718
Otras Actividades Preventivas	Charlas y Sesiones	4.106.755	3.867.498	4.075.946	4.915.334	5.840.566	6.717.026	10.535.276
Otras Actividades		1.096.999	2.133.993	6.047.689	7.012.823	6.708.675	7.960.367	10.986.727
TOTAL		29.373.020	28.403.164	31.740.123	36.948.144	45.991.892	51.266.823	61.811.274

Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

x. Créditos: Durante 2008 se beneficiaron 2.178 personas con créditos para industrias familiares por un monto total de \$4.072 millones de pesos, esto es en dólares \$2.070.842. Por su parte los créditos para servicios sociales beneficiaron a 570.862 personas, por un valor

total de \$653.771 millones de pesos, que en dólares representan \$332.494.546. Finalmente se entregaron 31.000 de los considerados "otros créditos", por un monto total de \$95.117 millones de pesos que en dólares equivalen a \$48.374.579.

**GRÁFICA 10.  
CRÉDITOS INDUSTRIAS FAMILIARES Y SOCIALES**



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

c. Prestaciones de vivienda: Durante 2008 con recursos administrados por las Cajas de los aportes de los empleadores se entregaron un total de 30.547 subsidios de vivienda, por un valor total de \$232.823 millones de pesos; esto es en dólares \$118.408.806. En el 82% de las veces este subsidio llegó a personas con ingresos de hasta 2 salarios mínimos. El valor promedio del subsidio fue de \$7.621.783, es decir \$3.876 dólares.

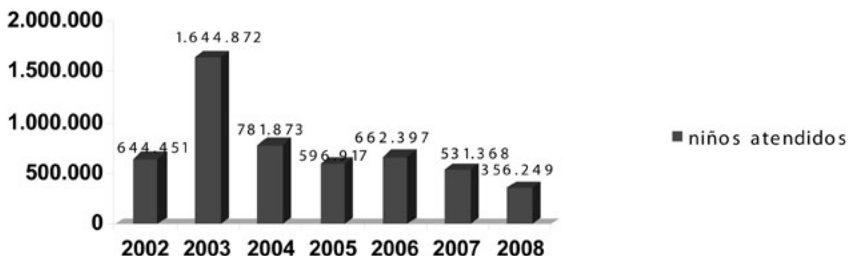
**CUADRO 4.  
SUBSIDIOS VIVIENDA ENTREGADOS  
CON RECURSOS DE LAS CAJAS**

Número y valor de los subsidios entregados			
	Número	Valor (millones)	\$ promedio subsidio
2002	29.716	197.889	6,659
2003	27.546	181.263	6,580
2004	20.371	142.078	6,975
2005	22.110	125.096	5,658
2006	28.865	191.099	6,620
2007	34.355	241.896	7,041
2008	30.547	232.823	7,622

Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

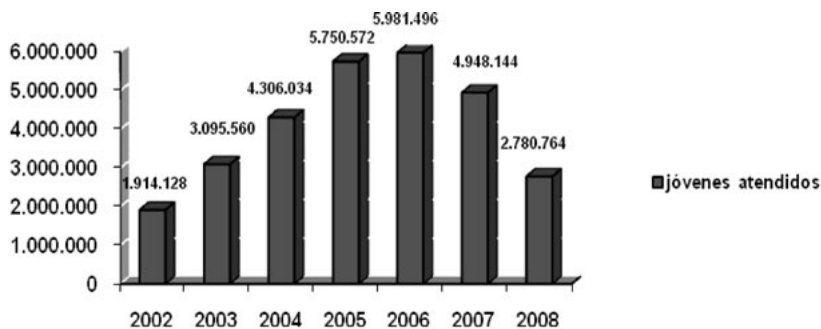
- d. Prestaciones sociales por delegación del Estado
  - i. Atención de niños y jóvenes: Durante el 2008 se beneficiaron 356.249 niños en programas de cuidado, alimentación y desarrollo integral de la niñez. Por su parte la atención de jóvenes con jornada escolar complementaria tuvo una cobertura de 2.780.764 jóvenes<sup>20</sup>.

**GRÁFICA 11.  
NIÑOS ATENDIDOS**



- ii. Financiación del régimen subsidiado de salud: Por concepto de transferencias a la salud durante el 2008 se hicieron operaciones por un valor total de \$182.687 millones de pesos, que en dólares representa \$92.910.740. En términos reales estas transferencias han crecido 32% durante el periodo 2002 – 2008.

**GRÁFICA 12.  
JÓVENES CON JORNADA ESCOLAR COMPLEMENTARIA**

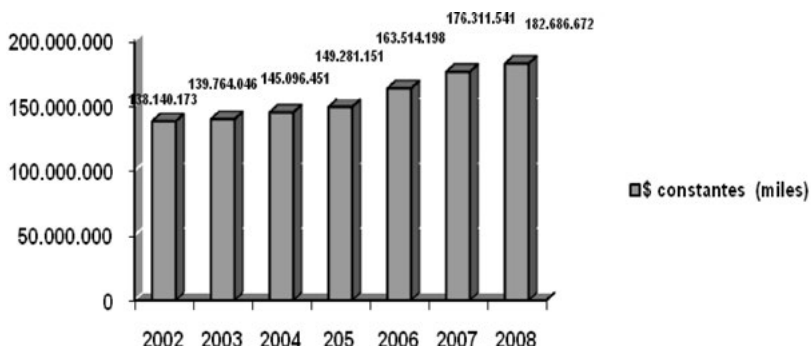


Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo.

- e. Prestaciones sociales contratadas o en concesión con el Estado
  - i. Subsidios de vivienda a población no afiliada: A través de la unión temporal de todas las Cajas de Compensación Familiar del país se operan los trámites de recepción de solicitudes y asignaciones de subsidios otorgados por el Estado contra recursos fiscales. Durante el 2008 se entregaron 6.664 subsidios, por un valor total de \$38.291 millones de pesos, que representan \$19.473.851 dólares.

<sup>20</sup> La forma como se reportan las estadísticas a la Supersubsidio se ha venido modificado en forma importante, buscando que los datos cuenten únicamente los niños y jóvenes atendidos. Anteriormente se contaba también su grupo familiar y otros beneficiarios.

**GRÁFICA 13.  
TRANSFERENCIAS A LA SALUD**



Fuente: Informes estadísticos C.C.F. Supersubsidio – Oficina de Planeación y Desarrollo

**CUADRO 5.  
SUBSIDIOS VIVIENDA ENTREGADOS CON RECURSOS DEL ESTADO**

NÚMERO Y VALOR DE LOS SUBSIDIOS ENTREGADOS			
	Número	Valor (millones)	\$ promedio subsidio
2002	2.392	13.121	5,485
2003	17.930	125.438	6,996
2004	33.369	227.601	6,821
2005	24.723	174.124	7,043
2006	28.058	236.911	8,444
2007	25.313	205.845	8,132
2008	33.458	225.670	6,745

Fuente: CAVIS – UT

- ii. Operación directa o por asociación de entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de salud: Durante 2008, las Cajas registraron un total de 4.490.629 afiliados al régimen subsidiado de salud por conducto de entidades bajo su operación directa y de 5.374.839 afiliados en el régimen contributivo. Como se verá más adelante, estas coberturas representan importantes porcentajes del total de las personas afiliadas tanto a régimen contributivo como a régimen subsidiado.

### CUADRO 6. COBERTURAS EN SALUD

AFILIADOS DE LAS CAJAS RÉGIMEN SUBSIDIADO Y CONTRIBUTIVO DE SALUD		
	SUBSIDIADO	CONTRIBUTIVO
2002	1.977.566	1.781.644
2003	1.827.113	1.994.146
2004	2.540.574	2.266.215
2005	3.875.349	2.502.715
2006	4.231.936	2.760.115
2007	4.109.851	3.059.014
2008	4.490.629	5.374.839

Fuente: Informes del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud al Congreso de la República; Ministerio de la Protección Social. Cálculos ASOCAJAS.

- iii. PILA: Como operadoras de información dentro del sistema de planilla integrada de liquidación de aportes, las Cajas de Compensación Familiar del país participan a través de Compensar, Asocajas, Fedecajas y Simple.

### CUADRO 7. OPERADORAS DE INFORMACIÓN EN PILA

OPERADORAS DE INFORMACIÓN 2008		
	PLANILLAS	REGISTROS
COMPENSAR	262.068	1.932.729
ASOCAJAS	268.999	1.010.111
FEDECAJAS	51.321	211.192
SIMPLE	150.653	1.407.807
TOTAL MERCADO	1.653.754	9.007.675

Fuente: ASOCAJAS / Jaime Torres C. y CLA. S.A.

- iv. Operación de jardines sociales: actualmente las cajas intervienen a través de una red de 82 jardines sociales entre infraestructura propia, arrendada, en comodato o en coadministración, en los que se atendió en 2008 un total de 356.249 niños.
- v. Operación del servicio público de empleo del SENA: actualmente la totalidad de las Cajas se encuentran capacitadas para el uso del servicio público de empleo y al menos un 35% de ellas se encuentran efectivamente operándolo. Con esto se busca unir en una sola base de datos la información de las Cajas y del SENA para articular los procesos tendientes a reducir el desempleo friccional.

Por otro lado se encuentran en construcción un total de 12 jardines sociales en una nueva modalidad de asociación, con el ICBF quien construye y dota los jardines, los municipios que aportan los terrenos necesarios y las Cajas de Compensación Familiar quienes adelantan la operación de los jardines. Con estos

nuevos 12 jardines se beneficiarán adicionalmente 6.720 niños menores de 6 años de Sisben I y II.



## 7. RESULTADOS EN LA POBLACIÓN BENEFICIARIA

Analicemos a continuación los resultados observables respecto de la población beneficiaria y de los mercados de comunidades o clientes con los cuales intervienen o se relacionan las Cajas con intervenciones como las antes mencionadas.

Es importante resaltar a este respecto la existencia de dificultades metodológicas y de información que se presentan al pretender agregar el valor que esta serie de intervenciones produce en los beneficiarios y en el país en general. Debido a estas dificultades serán presentados solamente resultados en las prestaciones de: subsidio familiar; prestaciones de vivienda; prestaciones sociales por delegación / contratación con el Estado.

No obstante ello, el esfuerzo que se inicia con este análisis se constituye en una primera visión de los resultados que será profundizada en entregas posteriores por parte de ASOCAJAS y de su Centro de Pensamiento.

### **A. RESULTADOS EN TORNO AL SUBSIDIO FAMILIAR:**

El subsidio familiar expresado tanto en dinero como en especie tiene efectos

positivos directos sobre el ingreso familiar de los trabajadores que lo reciben. Estos efectos positivos pueden darse bien por elevación del ingreso o bien por liberación de recursos. Así mismo estos efectos directos inciden en una menor desigualdad medida por ingreso de esta misma población.

La demostración empírica de estos efectos será objeto de trabajo por parte de ASOCAJAS y su Centro de Pensamiento y expuesto a la comunidad afiliada, de investigadores y al país en general, en futuras publicaciones.

Ahora bien, es posible analizar el efecto directo promedio del subsidio monetario y en especie, tomando como medida de análisis el salario mínimo. El análisis consiste en determinar el aumento en el ingreso de un trabajador de un salario mínimo como resultado del subsidio familiar promedio tanto en dinero como en especie.

El promedio del subsidio familiar en dinero se obtiene promediando las cuotas monetarias que cada Caja entrega a sus trabajadores beneficiarios.

Por su parte el promedio del subsidio familiar en especie se obtiene promediando primero el valor subsidiado en cada servicio y luego el subsidio en especie promedio de cada servicio. Por otro lado es necesario considerar que el promedio de personas a cargo de

la población beneficiaria de estos subsidios es de 1.8 personas. De esta forma es preciso considerar el valor del subsidio familiar promedio en relación también con la composición promedio de las personas a su cargo.

**CUADRO 8.  
SUBSIDIO FAMILIAR PROMEDIO**

Subsidio monetario promedio	Subsidio especie promedio	Promedio de personas a cargo	Subsidio familiar promedio
15.833	19.604	1.8	\$ 63.786

Fuente: Cálculos ASOCAJAS.

Así las cosas, el subsidio familiar representa un aumento en el ingreso familiar de 13.72% (\$63.786) en promedio sobre el salario mínimo vigente de 2008 - \$461.500.

Es importante resaltar que debido a dificultades de tipo metodológico estas estimaciones no consideran el subsidio de vivienda, que en promedio es de \$7.6 millones por familia, como tampoco valora el acceso a servicios subsidiados. No obstante es posible afirmar que en conjunto tales recursos tienen un impacto positivo adicional muy importante sobre los ingresos familiares.

Finalmente recuérdese que estos son valores promedio y que existen diferencias regionales en la asignación monetaria y en el valor del subsidio por cada tipo servicio (especie). Por ejemplo, la cuota monetaria más alta llega a los \$26.934 y en especie el servicio con más subsidio alcanza los \$31.492.

b. Resultados en torno a las prestaciones de vivienda:

Los resultados en las prestaciones de vivienda se analizan desde dos puntos de vista: i) los resultados en asignación de subsidios y costos de operación de las Cajas en relación con la operación que hacía el INURBE antes del 2002, y; ii) las soluciones de vivienda y los proyectos en los que participan las Cajas.

- i. La operación del INURBE representaba para el Estado un costo de funcionamiento fijo de \$25.000 millones de pesos aproximadamente (pesos corrientes de 2002). Con esto se asignaron 14.574 subsidios por un valor de \$106.988 millones de pesos en 2002. INURBE entra en liquidación en 2002, sin embargo es posible establecer la forma como hubieran evolucionado sus costos de funcionamiento.

### CUADRO 9. COSTO FUNCIONAMIENTO INURBE – PROYECTADO

Costo funcionamiento INURBE	
2002	25.000
2003	26.250
2004	27.563
2005	28.941
2006	30.388
2007	31.907
2008	33.502
<b>TOTAL</b>	<b>203.550</b>

A partir del 2002 opera la unión temporal de Cajas de Compensación Familiar CAVIS – UT, para la asignación de dichos subsidios del Estado. Contrario a lo que ocurría con el INURBE, el costo de funcionamiento de esta unión temporal se relaciona con los subsidios asignados. Es decir, que se cobra al Estado un porcentaje fijo del 5% sobre los subsidios asignados, cambiando el esquema de operación sobre una base de gestión por resultados.

En el periodo comprendido entre 2002 y 2008 la CAVIS - UT facturó al Estado por la entrega de subsidios un total \$75.356 millones de pesos. Esto representa un ahorro para el Estado de aproximadamente \$128.194 millones de pesos, o un 63% sobre su costo de funcionamiento proyectado. En términos del subsidio promedio de \$6.744.873 que en 2008 entregaron las Cajas con tales recursos, representa aproximadamente la disponibilidad de 19.006 subsidios más para las familias colombianas.

ii. Por su parte las soluciones de vivienda y los proyectos en que participan las Cajas representan un importante impulso para el trabajo y la economía nacional. Durante el 2008 con proyectos de vivienda de las Cajas

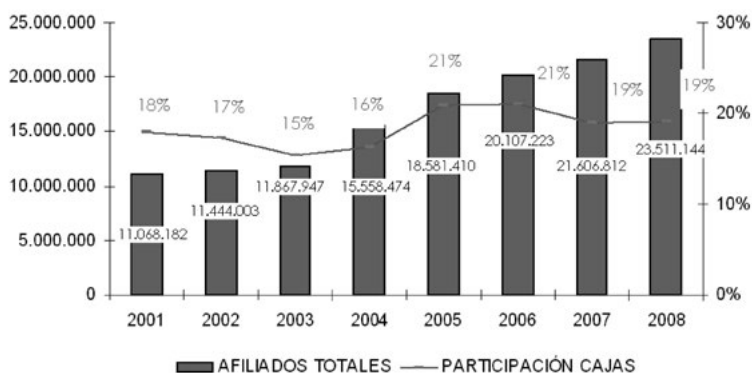
se lograron entregar 11.468 soluciones de vivienda, con las cuales se incentivó un total de 81.107 empleos directos. El 65% de estos proyectos de vivienda son para vivienda nueva, el 31% para mejoramiento de vivienda y el restante 4% para construcción en sitio propio y vivienda usada.

c. Resultados en torno a las prestaciones por delegación / contratación con el Estado.

Los resultados para las prestaciones por delegación o contratación con el Estado serán analizados desde el punto de vista de la participación dentro de los respectivos mercados en los cuales las Cajas intervienen. Se consideran para ello dos casos: i) la participación en salud en relación con el tamaño del mercado en los regímenes subsidiado y contributivo, y ii) la participación en relación con la gestión de los operadores de información dentro del sistema de planilla integrada de liquidación PILA.

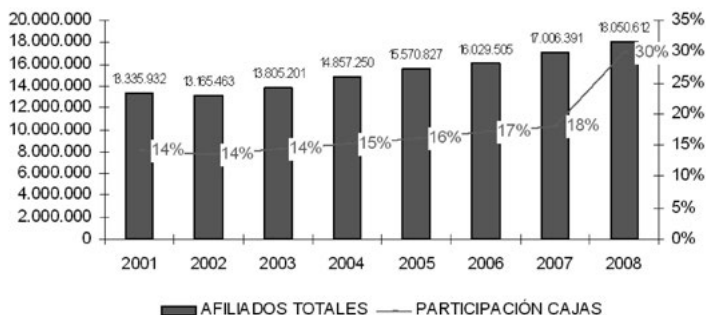
i. Los afiliados de las Cajas al régimen subsidiado de salud representan 19% del total de los afiliados en el país; por su parte los afiliados de las Cajas en el régimen contributivo representan el 30% del total de afiliados del país en 2008.

**GRÁFICA 14.  
RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD**



Fuente: Informes del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud al Congreso de la República; Ministerio de la Protección Social. Cálculos ASOCAJAS.

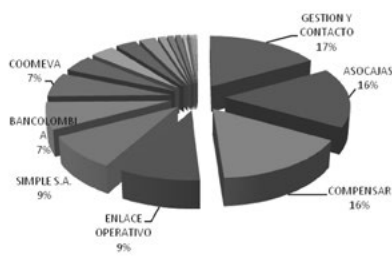
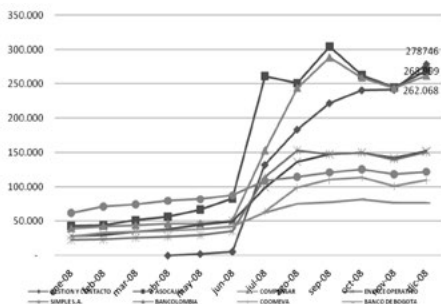
**GRÁFICA 15.  
RÉGIMEN CONTRIBUTIVO DE SALUD**



Fuente: Informes del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud al Congreso de la República; Ministerio de la Protección Social. Cálculos ASOCAJAS.

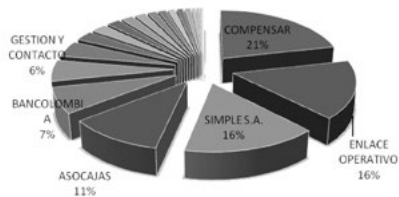
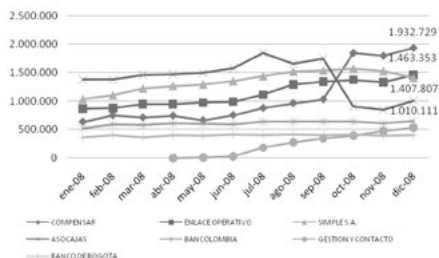
- ii. La participación de las Cajas en el mercado de los operadores de información dentro del sistema de planilla integrada de liquidación de aportes PILA representa el 44,33% en relación con el total de las planillas y el 50,64% en relación con el total de registros.

**GRÁFICA 16.  
PLANILLAS TOTAL MERCADO**



Fuente: ASOCAJAS / Jaime Torres C. y CIA. S.A.

**GRÁFICA 17.  
REGISTROS TOTAL MERCADO**



Fuente: ASOCAJAS / Jaime Torres C. y CIA. S.A.



## 8. CONCLUSIONES

En este documento se ha descrito el esquema de operación de las Cajas de Compensación Familiar, haciendo evidente una cadena de valor para la población cubierta.

Como se mostró en los capítulos anteriores, algunos resultados son visibles en términos del ingreso familiar, de la participación de las Cajas en distintos mercados de la seguridad social y en términos de ahorros y eficiencias derivados de sus esquemas operativos. Así mismo quedaron planteados importantes retos metodológicos para establecer los resultados derivados de los servicios sociales en la población beneficiaria y en los distintos mercados y comunidades en los que aquellas intervienen.

Con base en la información analizada se presentan las conclusiones consideradas más relevantes:

- La cobertura poblacional de las Cajas sea en forma directa o indirecta, o en forma total o parcial, supera los 21.7 millones de personas lo cual excede el 52% de la población total del país. Esta cifra así como la consideración sobre los limitados recursos bajo administración de las Cajas – tomando en cuenta la destinación específica de un alto componente de ellos – y la reflexión sobre el esfuerzo de eficiencia desplegado, convierte a las Cajas en instituciones proveedores de bienestar únicas en el país y en el contexto internacional.
- No obstante las falencias metodológicas para incorporar todos los componentes, el subsidio familiar tiene importantes efectos sobre el ingreso (13.7% de un salario mínimo aproximadamente) de las familias beneficiarias. Adicionalmente, es necesario considerar que este subsidio familiar no es sólo una transferencia monetaria sino que representa todo un acompañamiento para el desarrollo humano y familiar mediante programas y acceso a infraestructura de calidad.
- Para el desarrollo de sus labores, las Cajas cuentan con un recurso humano propio que a diciembre de 2008 ascendía a 69.176 personas, de las cuales cerca del 75% está comprometida directamente en el bienestar de la población beneficiaria. Con esto se resalta por un lado, el valor del sistema como

institucionalidad de bienestar social, y por otro, el importante papel de las Cajas como generadoras de empleo en ambientes socialmente responsables.

- La acción de las Cajas está plenamente integrada en las redes de acción de cada área o mercado en los cuales intervienen; esto es evidente desde su misma conformación como empresas donde la participación de empresas y trabajadores dirección a su devenir; así como en las múltiples asociaciones con autoridades locales, nacionales, educativas, internacionales, etc. De esta manera se han venido constituyendo en ejemplos de asociación público-privada para la gestión con calidad y con objetivos claramente alineados hacia el bienestar de la población, con altos estándares de desarrollo tanto de programas y servicios como en el ámbito de recursos humanos. El sistema de subsidio familiar y sus operadoras, las Cajas de Compensación Familiar, son para el país y otras latitudes un modelo único de empresa social.
- Con todo esto la acción de las Cajas se enmarca claramente en la formación de capital social y capital familiar, teniendo en cuenta dos elementos:
  - i) la intervención directa y puntual sobre distintos aspectos del bienestar de los trabajadores, sus familias y las comunidades, en términos de ingreso, vivienda, protección por desempleo, salud, educación, recreación, servicios crediticios, nutrición, atención de niños y adultos, cultura, etc., y
  - ii) la capacidad que tienen las Cajas de operar en red con los distintos actores públicos y privados, académicos, de cooperación y de desarrollo internacional, así como con los mismos trabajadores y empleadores en procura de alcanzar el bienestar de comunidades saludables, familias y personas integradas, en términos económicos y sociales.



# CONSIDERACIONES SOBRE SISTEMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y SERVICIOS SOCIALES EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA<sup>1</sup>

## ANÁLISIS SOBRE LOS SISTEMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN PAÍSES DE AMÉRICA

---

*1 Artículo elaborado en colaboración con la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social CODESS*



# 1. INTRODUCCIÓN

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) define los programas de Asignaciones Familiares (AF) como las prestaciones en dinero o en servicios cuyo objeto es permitir la constitución o el desarrollo normal de las familias, sea aportando una contribución periódica y permanente para el mantenimiento de las personas a cargo del jefe de familia, sea brindando un apoyo especial en ciertas circunstancias de la vida de las familias y, principalmente, en el momento de su formación.

Una AF puede, además, tener como objetivo adicional el estímulo directo de la natalidad o la promoción de una política de salud, servir de instrumento en la lucha contra la pobreza y para la distribución de la riqueza, así como ayudar en la universalización de la educación.

En el mundo existe una diversidad de programas de AF, ya sea por el alcance de la población cubierta, por las modalidades de cobertura, por la forma de financiamiento o de gestión y demás. Desde el punto de vista de la cobertura, la heterogeneidad es enorme y va desde los países que tienen definida la prestación de AF de carácter

universal, hasta aquellos donde el programa no existe.

La Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social (CODESS) con el apoyo del Centro Interamericano de Seguridad Social (CIESS), aplicó una encuesta (ver anexo No. 2) a funcionarios de instituciones de la seguridad social, a fin de conocer un poco más sobre la realidad en la materia de asignaciones familiares en Argentina, Chile, Colombia, México y Estados Unidos.

Las instituciones consultadas fueron:

Argentina: Administración de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y facultado para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares.

Chile: Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), corporación chilena de derecho privado cuya misión es contribuir al perfeccionamiento y desarro-

llo de la seguridad social a través de i) la capacitación y formación de recursos humanos; ii) investigación y estudio de nuevos servicios y tecnologías iii) Difusión e intercambio de conocimiento y iv) la asesoría y consultoría nacional e internacional en estudios y disciplinas relacionadas con la seguridad social.

Colombia: Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS), corporación autónoma de derecho privado, sin ánimo de lucro, con patrimonio y personería jurídica, organizada como entidad gremial, cuyo objeto es estimular la solidaridad y el progreso de las Cajas de Compensación Familiar; para lo cual trabaja con ellas de manera estrecha y coordinada en la tarea de lograr mejores condiciones de equidad y de justicia social para beneficio de la familia colombiana.

México: Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), entidad que como prestadora de servicios fomenta la salud de la población trabajadora asegurada y de sus familias, de los pensionados y de los estudiantes de manera integral, a través de la provisión de servicios preventivos y curativos médicos, de guarderías y de prestaciones económicas y sociales previstos en la Ley del Seguro Social.

Estados Unidos: Office of Income Security Programs (Oficina de Seguridad de Ingreso Suplementario), de la Social Security Administration. Oficina encargada del programa de Seguridad de Ingreso Suplementario (SSI, sus siglas en inglés) por medio del cual se pagan beneficios a los adultos incapacitados y a niños que tienen ingresos bajos y recursos limitados.

Cabe señalar que la Oficina de Seguridad de Ingreso Suplementario de la Administración del Seguro Social de EE.UU. no contestó la encuesta porque las preguntas no son aplicables a los programas de seguridad social estadounidenses. Sin embargo, con base en las preguntas de la encuesta, elaboró un documento (ver anexo No. 1) descriptivo de los programas de seguridad social que incluye tanto los servicios cubiertos como los excluidos, tipos de beneficios, forma en que los beneficios son financiados, el beneficiario representante y los programas de Seguridad de Ingreso Suplementario. Asimismo, se integró información sobre los beneficios por desempleo (beneficios bajo la autoridad de la ley federal y estatal y no bajo la Administración del Seguro Social de los EE.UU.)

## 2. DESARROLLO

La información obtenida puede sintetizarse de la siguiente manera:

### 1. TIPO DE PERSONAS A LAS CUALES SE LES APLICAN COBERTURAS POR PERSONAS A CARGO.

- A excepción de México, todos los países que respondieron la encuesta aplican coberturas por personas a cargo del trabajador.
- Colombia es el único país que no aplica cobertura por personas a cargo de los pensionados.
- Todos los países no aplican coberturas por personas a cargo del informal o independiente.
- Sólo en Argentina se aplican coberturas por personas a cargo de desempleados.

### 2. ENTIDADES QUE RECONOCEN LAS COBERTURAS

- Sólo en Argentina y en México las coberturas que se mencionaron anteriormente y que cada país tiene, son reconocidas por entidades de previsión estatal. En Colombia

las cajas de compensación familiar son entidades de seguridad social privadas que reconocen estos tipos de coberturas. Chile no respondió sobre esta última, pero en este país también las Cajas son entidades privadas que cumplen algunas funciones de seguridad social.

- En México estas coberturas también pueden ser operadas por entidades especializadas privadas, como en el caso del servicio de guarderías a cargo en todo caso del IMSS. Las Cajas de Compensación colombianas son entidades privadas que se especializan en el otorgamiento del subsidio familiar y en la prestación de servicios sociales.
- En los países encuestados los empleadores tienen a su cargo los beneficios que esas coberturas dan al trabajador, es decir que sin la voluntad de los empleadores estos no se otorgan. En Chile se financian con recursos de presupuesto público, no obstante pueden darse prestaciones complementarias acordadas con el empleador.

### 3. INSTITUCIONES QUE SUMINISTRAN LAS PRESTACIONES POR PERSONAS A CARGO

- En Argentina, las instituciones que suministran las prestaciones por personas a cargo son: I) Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); II) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) y III) Ministerio de Desarrollo Social. En Chile, las Cajas de Compensación y Asignación Familiar. En Colombia las Cajas de Compensación Familiar y en México el Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS.

### 4. TIPO DE REGULACIÓN DE LAS PRESTACIONES

- En todos los países la regulación de las prestaciones por personas a cargo son de rango legal. En Chile y Colombia también hay regulación de rango reglamentario o administrativo. En todos los países las normas que se aplican a las prestaciones por asignaciones familiares son de orden nacional estatal.

### 5. TIPO Y MONTO DE PRESTACIONES OTORGADAS POR PERSONAS A CARGO

- En Colombia las prestaciones por personas a cargo de los beneficiarios consisten en pagos monetarios periódicos y subsidios en especie y servicios. En México se reconocen en servicios. En Argentina además de estos pagos otorgados para el hijo, hijo con discapacidad y cónyuge, existen los pagos periódicos únicos o por momentos en los casos de nacimiento, matrimonio, adopción, ayuda escolar, prenatal y maternidad. En Chile existen varias modalidades de pagos: monetarios periódicos, periódicos únicos o por

momentos, suministro de bienes o en especie y prestación de servicios.

- Las prestaciones económicas que se reconocen por personas a cargo consisten en promedio mensual en:

Argentina: Entre US \$ 36 y 27 (asignación por hijo)

Chile: US \$ 8,42

Colombia: US \$10

México: US \$ 17,57 nominales (cifras a diciembre de 2008)

- En Argentina, Chile y México las prestaciones monetarias por personas a cargo son de monto variable según niveles de ingreso de los beneficiarios. En Argentina además de esa modalidad existe la que depende de la zona geográfica. En Colombia son de monto único a nivel regional/provincial.
- Sólo en Argentina y Colombia se aplican cuotas más altas o diferenciales por personas a cargo. En Argentina existen este tipo de cuotas por persona a cargo con invalidez y además también se aplican otras cuotas diferenciales en los montos de las asignaciones familiares dependiendo del ingreso del trabajador/beneficiario. En Colombia también se aplican cuotas más altas por persona a cargo discapacitada (doble cuota de subsidio).

### 6. CATEGORÍA Y NÚMERO DE PERSONAS QUE DAN DERECHO A LAS PRESTACIONES

- En Argentina, el orden de prelación para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo son padres, guardadores, tutores o tenedores en el mismo nivel. Chi-

le no respondió a este respecto y en Colombia no hay prelación; se reconoce la prestación por hijos, padres y hermanos. En México a los pensionados por invalidez, o retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se les concede asignaciones familiares por concepto de carga familiar y el orden de prelación de los beneficiarios considerados es: esposa o concubina y los hijos; si el pensionado no tuviera ni esposa o concubina, ni hijos menores de 16 años, se concede a los padres del pensionado.

- En todos los países las prestaciones por asignaciones familiares se reconocen por cualquier número de personas a cargo, a excepción de México donde se reconocen por un orden de prelación o exclusión entre personas a cargo.
- En Argentina, Chile y México las categorías de hijos y cónyuge o compañero/a dan derecho a prestaciones por personas a cargo con respecto del beneficiario. Además de estas categorías en Chile también tienen derecho los nietos, la madre viuda o los ascendentes mayores de 65 años, mientras que en México los padres también otorgan este derecho. En Colombia se da por hijos, padres y hermanos.

## **7. NIVELES DE INGRESO, PERÍODOS DE TIEMPO Y DEMÁS REQUISITOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES POR PERSONAS A CARGO**

- Para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo se focaliza la protección exigiendo un nivel máximo de ingresos o renta en todos los países, a excepción de México.

- Para tener derecho a prestaciones por personas a cargo sólo en Argentina y México se exigen períodos mínimos o tiempos de cotización a la seguridad social o de aportes. En Argentina los períodos y tiempos son los siguientes:

- Prenatal (antigüedad mínima y continuada de tres (3) meses a la fecha de concepción, pudiendo acreditar antigüedad inmediata anterior en otros empleos del régimen de Asignaciones Familiares o con la Prestación por Desempleo.).
- Maternidad (antigüedad mínima y continuada en cada uno de los empleos de tres (3) meses a la fecha de inicio de la Licencia por Maternidad. La trabajadora que logra la antigüedad con posterioridad a la fecha en que inició la Licencia por Maternidad percibe esta Asignación Familiar por los días que le resten gozar de la Licencia pre-parto y/o post-parto, a partir de la fecha en que alcanzó la antigüedad requerida.).
- Nacimiento/Matrimonio/Adopción (antigüedad mínima y continuada en el empleo de seis (6) meses a la fecha del evento).

En México las asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y se concederá a los pensionados por invalidez, retiro, cesantía y vejez.

- El nivel de ingreso o renta máxima mensual para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo son:

Argentina:	USD \$1.280
Chile:	USD \$780
Colombia:	USD \$1.046
México:	No aplica

- A excepción de México en todos los países existen otros requisitos adicionales para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo. En Argentina son la antigüedad, el rango de sueldo (tope máximo y mínimo), ser trabajador en relación de dependencia/beneficiario de ART o Desempleo/Jubilado/Pensionado.

En Chile se debe estar afiliado a una caja de compensación y asignación familiar. En Colombia el pago de aportes por parte del empleador debe estar al día; las personas a cargo deben cumplir los rangos de edad y la escolaridad en institución educativa debe estar enlazada a este requisito, para hijos mayores de 12 años; también se exige acreditar 96 horas de labor al mes.

## 8. PRESTACIONES POR HIJOS, PADRES, CÓNYUGE Y HERMANOS

- En Argentina las prestaciones por hijos se reconocen hasta la edad de 18 y sin límite de edad para el caso de hijo con discapacidad. En Chile, 18 años (24 si está estudiando). En México las asignaciones familiares cesarán en el caso de los hijos cuando cumplan 16 años de edad, o hasta 25 años si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional. En caso de que el hijo beneficiario se encuentre incapacitado para mantenerse por sí mismo debido a inhabilitación para trabajar por enfermedad crónica, física o psíquica, las asignaciones se continuarán pagando en tanto no desaparezca la inhabilitación.
- Las prestaciones por padres no se reconocen en Argentina, pero en Chile se reconocen a partir de la edad de 65 años o en caso de viudez y en México las asignaciones familiares se otorgan al pensionado por invalidez y retiro, cesantía en edad avanzada o

vez, siendo beneficiarios los padres del pensionado, siempre que no tuvieran esposa, concubina o hijos menores de 16 años.

- Las prestaciones por cónyuge en Argentina se reconocen para el jubilado/pensionado siempre (teniendo en cuenta los topes) y para la jubilada/pensionada sólo en caso de que su cónyuge sea discapacitado. En Chile se reconocen por invalidez, y en México se conceden a los pensionados por invalidez o retiro, cesantía en edad avanzada y vejez..
- Las prestaciones por hermanos en ningún país se reconocen.

## 9. FINANCIACIÓN DE LAS PRESTACIONES

- Las prestaciones por personas a cargo se financian en Argentina y México con aportes dentro de los girados al sistema de seguridad social; en Chile con otras fuentes contenidas en la ley de Presupuesto de la Nación y en Colombia con aportes específicos llamados aportes de nómina o parafiscales a cargo de los empleadores.
- En Argentina los recursos que financian las prestaciones por personas a cargo se originan en aportes del trabajador, empleador y el sistema de seguridad social. En Chile se originan del Estado o entidades públicas y en Colombia de los empleadores particulares o estatales y de los independientes o trabajadores por cuenta propia (cuando se afilian en forma voluntaria pero sin derecho a subsidio). En México por los trabajadores, empleadores y el estado o entidades públicas.
- El valor total de los aportes o partidas que se destinan para financiar las prestaciones por personas



a cargo en Argentina es 7,5% del total de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia (Mínimo Garantizado por Ley). En Chile el Estado otorga el subsidio de asignación familiar que consiste en un monto uniforme por cada carga familiar; al mes de diciembre de 2008 el monto por cada carga familiar equivalía a US\$ 11,03 para los ingresos inferiores a US\$ 276; US\$ 8,64 para los ingresos entre US\$ 276 y US\$ 542; US\$ 2,81 para los ingresos entre US\$ 542 y US\$ 845; y, US\$ 0,00 para los ingresos superiores a US\$ 845. El Monto Total Anual de Asignaciones Familiares durante 2008 fue de MUS\$ 188.566, esto representa el 0,11% del PIB. En Colombia 4% del valor de los salarios pagados mensualmente (calculado sobre la nómina), suma cercana a los dos billones y medio de pesos para 2008.

En México, los recursos necesarios para financiar las prestaciones por invalidez y vida, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos obligados, así como de la contribución que corresponda al Estado. En el caso de invalidez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir el uno punto setenta y cinco por ciento (1,75%) y el cero punto seiscientos veinticinco por ciento (0,625%) sobre el salario base de cotización, respectivamente. En todos los casos en que no esté expresamente prevista por la Ley o por convenio, la cuantía de la contribución del Estado para los seguros de invalidez y vida, será igual al siete punto ciento cuarenta y tres por ciento (7.143%) del total de las cuotas patronales. Dentro de estos aportes se encuentra el monto para cubrir las asignaciones familiares.

En el caso de retiro a los patrones les corresponde el dos por ciento (2%) del salario base de cotización, en el caso de cesantía en edad avanzada y vejez a los trabajadores y patrones les corresponde cubrir el tres punto cinco por ciento (3,50%) y uno punto cinco por ciento (1,50%) sobre el salario base de cotización respectivamente; adicionalmente el gobierno federal aportará mensualmente una cuota social equivalente al cinco punto cinco (5,5%) por ciento del salario mínimo general para el distrito federal, por cada día de salario cotizado.

## **10. SERVICIOS Y SUBSIDIOS RECIBIDOS POR LOS BENEFICIARIOS DE LAS PRESTACIONES**

- Los beneficiarios de prestaciones por personas a cargo y su grupo familiar de todos los países reciben servicios sociales o complementarios. En Argentina son en salud; en Chile son de crédito social, becas de educación, bono de nupcialidad, natalidad, mortalidad y centros vacacionales. En Colombia, también en salud pero en eventos diferentes a los componentes del sistema de seguridad social en salud, educación, capacitación, recreación, crédito para diferentes eventos, vivienda, subsidio al desempleo, atención al preescolar, cultura, tercera edad. En México tendrán acceso a las prestaciones sociales que tienen por finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevar su nivel de vida.
- En Argentina y Chile los beneficiarios de prestaciones por personas a cargo tienen acceso a subsidios adicionales públicos en salud y educación. En Chile además de estos tienen subsidios de vivienda. En Colombia pueden ser beneficiarios de subsidios de vivienda de interés

social y en México los beneficiarios pueden tener acceso a las prestaciones de solidaridad social y prestaciones sociales.

- En Argentina las instituciones de seguridad social o los empleadores ofrecen a los beneficiarios de estas prestaciones servicios de salud, cuidado de adultos mayores. De igual forma en este país, otras instituciones como los sindicatos de trabajadores ofrecen actividades deportivas, culturales, guarderías y recreación. En Chile las cajas de compensación de asignación familiar ofrecen servicios de recreación, deporte, salud, vivienda, cultura educación y crédito, especialmente. En Colombia, las cajas ofrecen servicios de recreación, deporte, salud, vivienda, cultura, educación, crédito, nutrición materno infantil y cuidado de adultos mayores, entre otros. En México de recreación, deporte, salud, vivienda, cultura, educación, crédito, nutrición materno infantil y cuidado de adultos mayores a cargo del IMSS.

## **II. REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS PRESTACIONES Y SUS REFORMAS**

- En Argentina, la regulación jurídica de las prestaciones por personas a cargo se encuentran en leyes, decretos y resoluciones reglamentarias; en Chile en leyes, decretos (con fuerza de ley), circulares y resoluciones; en Colombia en la Constitución, leyes, decretos, resoluciones y circulares. En México en la Ley del Seguro Social.
- En todos los países han ocurrido recientes reformas a la normatividad que regula las prestaciones por personas a cargo. En Argentina se modificaron los rangos, topes de remuneración para acceder al cobro y los montos de las prestaciones. Chile

no mencionó cuáles eran estas reformas – se refieren a participación de las Cajas en servicios de crédito hipotecario y a la vinculación voluntaria de independientes. Colombia creó un Fondo para el Desempleo (Fondo para promover crédito a las microempresas y otorgar subsidios y servicios de capacitación para los desempleados), así como un fondo para la atención a niños de familias pobres en edad preescolar. También se rediseñó el pago de la prestación monetaria por persona a cargo para fijarla con un criterio departamental y se ajustaron los valores del subsidio familiar de vivienda, a tiempo con el fortalecimiento del crédito (se facultó a las Cajas a desarrollar actividades de intermediación financiera) y la habilitación a las Cajas para participar en actividades de educación superior. En México se reformó la Ley del Seguro Social en julio de 1997.

## **12. ÓRGANOS Y AUTORIDADES QUE REGULAN LAS PRESTACIONES POR PERSONAS A CARGO**

- En Argentina y Colombia el órgano público que dirige la política en materia de prestaciones por personas a cargo es un ministerio. En Colombia es el Ministerio de Protección Social y en Argentina es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social; además de estos ministerios también dirigen la política de esta materia la Administración Nacional de la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En Chile la dirige la Superintendencia de Seguridad Social y en México el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- En todos los países existe una autoridad que inspecciona, vigila y

controla el adecuado manejo del sistema de prestaciones por personas a cargo. Argentina no especificó qué autoridad era. En Chile es la Superintendencia de Seguridad Social y en Colombia el control general lo realiza la Superintendencia de Subsidio Familiar; pero coexisten esquemas de control disperso: en servicios de salud, la Superintendencia Nacional de Salud; en cuanto a infraestructura de recreación y turismo, así como buena parte de las políticas de microcrédito, actúa el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; frente a actividades de intermediación financiera, la Superintendencia Financiera; para lo que corresponde a vivienda de interés social, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; en las actividades educativas y sus complementarias, participa el Ministerio de Cultura. En México el control corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social.

### 13. SUBSIDIO Y SEGURO POR DESEMPLEO

- En materia de subsidio al desempleo la regulación que está vigente en Argentina es la Ley N° 24013 (Trabajadores Ley de Contrato de Trabajo 20744) y la Ley N° 25371 (Trabajadores de la Construcción). En Chile El DFL N° 150 del año 1982 regula esta materia y es aplicable para todos aquellos trabajadores que hayan firmado contrato de trabajo desde que entra en vigencia la ley hasta antes del 2 de octubre de 2002, puesto que quienes han firmado con posterioridad, están bajo el amparo de la Ley N° 19.728 cubiertos por el Seguro de Cesantía. En Colombia, la ley que estableció el subsidio por desempleo fue la 789 de 2002, que se desarrolla con decretos reglamentarios. En México la Ley del Seguro Social.

- En Chile el seguro está orientado a todos los trabajadores dependientes del sector privado que estén cotizando en el Seguro de Cesantía. No aplica para los empleados públicos; las Fuerzas Armadas y de Orden; los trabajadores independientes o por cuenta propia, dada la inexistencia de contratos de trabajo regidos por el Código del Trabajo; los menores de 18 años; los pensionados, ya que están acogidos a otro tipo de protección.

Para recibir beneficios del seguro de cesantía los afiliados que tengan contrato a plazo fijo deben cotizar al menos 6 meses continuos o discontinuos y quienes tengan contrato indefinido, deben haber cotizado al menos 12 meses continuos o discontinuos.

Otras fuentes legales relacionadas, son las circulares dictadas por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales son de aplicación general, y los dictámenes que la misma Institución dicta, los que son de aplicación particular.

En Colombia no existe un Seguro de Desempleo como lo marca el Convenio 106 de la OIT; se ofrece por el sector de las compañías aseguradoras un seguro de desempleo, tomado voluntariamente por quien tenga la capacidad económica para aportar mensualmente una prima. Otro seguro de desempleo está atado a una línea de crédito para vivienda popular y se aplican seguros también para el pago de cuotas de crédito. En México no existe ningún tipo de seguro.

- En Argentina existe una modalidad de Seguro de Desempleo por la cual se aplica una prestación tal, pagadera en 4 a 12 cuotas mensuales como subsidio público para desempleados. En Chile también. Téngase en cuenta que en Colombia los subsidios para desempleados se cubren con recursos provenientes de aportes patrona-

les. En México no existe subsidio en la materia.

#### **14. GENERALIDADES**

Como se puede observar, los programas de AF están destinados principalmente a los asalariados del sector formal de la economía. Algunos trabajadores del sector público tienen regímenes propios, aunque con igual o similar nivel de prestaciones.

Todos los programas están focalizados por nivel de ingresos, por encima del cual no se tiene derecho a la prestación y existe una gran dispersión entre países.

El principal componente en todos los países consiste en una prestación monetaria para menores a cargo de los asegurados; el segundo componente más importante es el cónyuge o compañero/a, a excepción de Colombia. Chile adiciona prestaciones a nietos y Colombia presenta la particularidad de extender la prestación a los asegurados cuyos hermanos dependan de ellos.

En materia de edades de hijos el más restrictivo es México (16 años es la máxima edad) siempre y cuando no estén estudiando en planteles del sistema educativo nacional. Los hijos con discapacidad no tienen límite de edad y generalmente reciben asignación doble.

En todos los casos, el asegurado no aporta solo, salvo la excepción de los afiliados voluntarios en Colombia.

En Chile el financiamiento está a cargo del Estado o entidades públicas. En Argentina y México la prestación la paga el trabajador, el empleador y el sistema de seguridad social o el Estado. En Colombia la financiación corresponde exclusivamente al empleador.

El nivel de ingresos o renta máxima mensual de los asegurados es variable y oscila entre los USD 1280 mensuales y los USD 780 en tres países (Argentina, Chile y Colombia). En Argentina los

montos de la prestaciones económicas por hijo son sensiblemente mayores, dependiendo del nivel de ingresos y de la región.

En los últimos quince años, en algunos países de América Latina, además de los programas tradicionales de seguridad social como son las AF y otras intervenciones públicas, se han implementado nuevos instrumentos de políticas públicas destinados a apoyar a las familias con hijos y dirigidas prioritariamente a aliviar la pobreza infantil y promover la inclusión social.

Téngase en cuenta que en la región el empleo informal (sin protección de la seguridad social) supera con creces el 50 por ciento de la población económicamente activa (PEA) y, dados sus diseños, los programas tradicionales de AF no llegan a un alto porcentaje de la población, en particular a la población en situación de pobreza, donde los hogares se caracterizan por tener un mayor número de niños, respecto a la población general, y estar desempleados o pertenecer al sector informal de la economía.

Estos programas consisten principalmente en transferencias monetarias condicionadas a que se cumplan determinados requisitos (en general concurrencia al sistema educativo y controles regulares de salud, además de otras intervenciones). Colombia evidencia un esquema fuerte de intervención de su sistema de AF en la atención de poblaciones tradicionalmente no cobijadas por éste (financiación del régimen subsidiado de salud, niños de familias pobres, desempleados).

Tales programas se han implementado en Brasil (Bolsa Escola), México (Oportunidades), Chile (Chile Solidario), Colombia (Familias en Acción – Acción Social), Honduras (PRAF), Nicaragua (Red de Protección Social), (Programa Familias por la Inclusión Social) y en Uruguay (Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social PA-

NES), entre otros países.

## PROGRAMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN ARGENTINA<sup>21</sup>

---

*21 Artículo elaborado por Nora Inés Marasco y presentado en el Curso Gerencia de Programas y Prestaciones Sociales para una Sociedad de Bienestar, del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social CIESS, México D.F., 2009.*

*Nora Inés Marasco: Licenciada en Economía por la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Argentina. Se ha desempeñado como Presidenta de la Comisión de Asignaciones Familiares, Desempleo y otras Prestaciones Sociales de la Asamblea Permanente de la Seguridad Social de Argentina (APESS), y como Vicepresidenta de la Comisión de Asignaciones Familiares de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). En la Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina (ANSES) fue Gerente de Asignaciones Familiares y de Organización y Métodos.*



# 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Seguridad Social no es otro que el de brindar protección a quienes sufren o experimentan los diversos riesgos que la vida misma propone. Se trata, mediante una compensación económica, de restablecer el equilibrio deseable en la sociedad, el cual es roto o alterado por la efectiva ocurrencia de tales riesgos.

Las Asignaciones Familiares pretenden cubrir las contingencias sociales vinculadas a las cargas familiares de las personas, contemplando el otorgamiento de prestaciones en dinero o en especies. De esta manera, se pretende facilitar la constitución de las familias, contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales, a la elevación de los niveles de vida de la familia y a su bienestar en el sentido más amplio, sea aportando una contribución periódica y permanente para el mantenimiento de las personas a cargo del jefe de familia, sea brindando un apoyo especial en ciertas circunstancias de la vida de las familias y principalmente en el momento de su formación. Las prestaciones por asignaciones familiares integran el mecanismo de redistribución de una parte del ingreso nacional y ofrecen

la innegable ventaja de mantener un equilibrio entre el salario y las cargas familiares.

Estas prestaciones pueden cubrir contingencias tales como embarazos y maternidades, pero también pueden fomentar aspectos culturales y de formación social como la asistencia a la escuela de los menores, la rehabilitación integral de los niños discapacitados o la especialización universitaria para los jóvenes.

Una asignación familiar puede constituirse en un instrumento poderoso de política económica, pudiendo combinar objetivos en el marco de otras políticas sociales, vinculados al estímulo directo de la natalidad o la promoción de una política de salud; servir de instrumento en la lucha contra la pobreza integrando el mecanismo de redistribución de una parte del ingreso nacional; ayudar en la universalización de la educación y contribuir a disminuir o eliminar la discriminación de los trabajadores/as entre aquellos con y sin cargas familiares, como así también por razones de género. Es conocida la importancia que tiene la familia como primer agente so-

cializador del individuo y como vínculo entre éste, la sociedad y el estado, erigiéndose como pilar referente para las políticas sociales.

La familia está inserta y sufre las consecuencias de la dinámica de los grandes cambios de las últimas décadas: el fenómeno de globalización económica, la flexibilización de los mercados y la tercerización de la producción, factores que en conjunto provocan que muchos trabajadores y jefes de familia queden en la informalidad y el subempleo, cuando no en el desempleo total. Por otro lado, se constata que la familia ha sufrido importantes cambios en cuanto a su constitución. Además del modelo tradicional (padre, madre e hijos) se observan otras estructuras: familias reconstituidas, familias monoparentales cuyo jefe es la mujer, etc.

Contar con un Régimen de Asignaciones Familiares permite a los países disponer de una serie de efectos económicos y sociales, entre los que pueden destacarse:

En el ámbito laboral, la eliminación de la discrecionalidad por parte del

empleador en la elección entre trabajadores con cargas y sin cargas de familia

Para los aspectos macroeconómicos, representa una herramienta importantísima para la aplicación de políticas activas vinculadas tanto con la redistribución del ingreso nacional, como para el fomento de medidas estratégicas tales como incentivos para la educación de la población, priorización de desarrollo para determinadas actividades productivas que respondan al modelo de país definido, protección ante discapacidades, recuperación de zonas geográficas deprimidas, o como instrumento articulador entre las restantes políticas sociales (salud preventiva, campañas de vacunación, escolarización, control de la mortalidad infantil, etc.)

Finalmente, vinculado con el aspecto regional, las prestaciones por asignaciones familiares pueden convertirse en un instrumento de política económica para direccionar la migración interna de trabajadores y familias, y para el asentamiento de polos de actividad económica.



## 2. LAS ASIGNACIONES FAMILIARES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

La República Argentina cuenta con un régimen de Asignaciones Familiares de alcance nacional, y comparte el esquema contributivo sobre el cual se sustentan la mayoría de las prestaciones de la Seguridad Social. Las características del empleo y el monto del salario, ambos vinculados a la existencia de cargas de familia, determinan el acceso a las distintas prestaciones del Régimen de Asignaciones Familiares. Técnicamente, el sistema es de base contributiva para los trabajadores en relación de dependencia de la actividad privada y pública, para los beneficiarios de la Prestación por Desempleo y los beneficiarios de la Ley de Riesgos del Trabajo. Y de base no contributiva para los beneficiarios de jubilaciones y pensiones nacionales, de pensiones no contributivas por invalidez y de pensiones honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur.

### I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El surgimiento del régimen de asignaciones familiares tiene su origen en

logros sindicales. En el año 1956, en oportunidad de negociarse el Convenio Colectivo de Trabajo para Empleados de Comercio (Convenio 108), se estableció el funcionamiento de una caja de compensaciones familiares para los empleados del sector, concediéndose una asignación por hijo a aquellos trabajadores con cargas de familia. Dichos beneficios eran financiados por una contribución patronal respecto de todos sus trabajadores dependientes.

A partir de la presión ejercida al gobierno nacional por parte del resto de los gremios y sindicatos, se dictó el Decreto-Ley 7.913/57 (BO 23/7/57, reformado y ampliado por el Decreto-Ley 16.811/57), el cual instauró el régimen para los trabajadores de comercio y servicios y estableció el mecanismo de pago de estas prestaciones denominado "fondo compensador".

Este mecanismo consistía que el empleador, en primer término, determinaba el derecho a la prestación conforme los requisitos establecidos en la

ley para cada uno de sus empleados dependientes con cargas de familia, y luego adelantaba el valor monetario resultante a sus trabajadores junto con el salario mensual. Posteriormente, al momento de efectuar sus aportaciones laborales mensuales ante el fisco, él procedía a descontar o “compensar” el valor entregado en concepto de asignaciones familiares del valor de las contribuciones, y depositaba el monto neto o solicitaba al Estado un reintegro en caso que las asignaciones pagadas superaran el valor de la contribución patronal obligatoria, la cual ascendía al 4% de la planta total de trabajadores.

El Decreto-Ley 7914/57 estableció un régimen similar para las empresas industriales privadas, creando la Caja de Subsidios Familiares para el personal de la Industria. Otras leyes dictadas a partir de entonces extendieron los beneficios a otras actividades y fueron aumentando las prestaciones a diversas situaciones que, según los distintos momentos, fueron consideradas como dignas de protección o amparo.

En diciembre de 1968 la Ley 18.017 se erige como un hito de innegable valor agregado a la Seguridad Social en la Argentina, ya que facilitó la constitución de normas legales comunes para todas las Cajas de Asignaciones Familiares -agentes pagadores y controladores del sistema- e incrementó notablemente el número de contingencias familiares subsidiadas. Por medio de esta Ley, las asignaciones familiares se universalizaron para todos los trabajadores en relación de dependencia, aún los que se desempeñaban en el ámbito de la Administración Pública Nacional, con la sola exclusión de los que laboraban en el servicio doméstico. Asimismo, se fijaron normas uniformes para acceder al cobro de las asignaciones familiares, tales como encontrarse en relación de dependencia efectiva, cumplir con un mínimo de horas trabajadas, antigüedad en el empleo, entre otras.

Esta ley introdujo, además, el concepto de “coeficientes zonales”, poniendo en evidencia el importante rol que pueden jugar las asignaciones familiares como herramienta de la política económica. Los “coeficientes zonales” identificaban zonas geográficas específicas que habilitaban a los habitantes de la misma a percibir un valor incrementado para algunas de las prestaciones incluidas en el régimen que pudieran corresponderle por su grupo familiar. Generalmente y desde el lado de la actividad económica, estas zonas geográficas también eran favorecidas con reducciones impositivas dirigidas a las empresas, con el objeto de fomentar el desarrollo de polos productivos en las mismas. De esta manera, la implantación de estos “coeficientes zonales” favorecía, por un lado, la “promoción industrial” de zonas económicamente deprimidas, al disminuir los aportes patronales al sistema, y por otro, el asentamiento de trabajadores y familias en las mismas, al contrarrestar el mayor costo y las condiciones de vida más exigentes que ellas suponían, mediante el incremento del monto de las prestaciones por asignaciones familiares en porcentajes muy importantes.

Respecto del esquema de pago de las prestaciones, esta ley mantuvo el esquema de “fondo compensador”. Cabe señalar sin embargo, que el pago de las asignaciones familiares incidía en forma directa sobre el presupuesto de las empresas empleadoras, afectando en algunos casos y de manera transitoria, los fondos destinados al funcionamiento productivo de las mismas. Esta situación de “impacto financiero” para el empleador, como así también las características particulares de algunas actividades productivas, originaron la búsqueda de nuevos mecanismos de pago para las asignaciones familiares, dando origen a la sanción, en junio de 1972, de la Ley 19.722.

Esta Ley dio origen al denominado "mecanismo de pago directo" de las prestaciones, que consistía en la liquidación y pago de las prestaciones por parte del organismo rector a través de oficinas de correo o dependencias bancarias, mientras se mantenía la obligación para el empleador de aplicar la contribución vigente sobre la suma de las remuneraciones abonadas a sus trabajadores dependientes.

Se lo concibió como una alternativa más ágil, idónea y efectiva para el pago de las asignaciones familiares a trabajadores que se desempeñaban en algunas actividades respecto de las cuales, por sus características particulares o por las zonas donde se desarrollaban, los esquemas administrativos del sistema de Fondo Compensador no alcanzaban a cubrir las necesidades y expectativas del régimen. Un ejemplo claro de ello, lo constituye el sector rural, que se caracteriza por su diversificación e inestabilidad, con trabajadores en relación de dependencia que pueden prestar servicios de forma permanente pero también de manera eventual o dentro de la temporada productiva (trabajadores migrantes o "golondrinas").

Con la implementación de esta forma de pago, las Cajas de Asignaciones Familiares tomaron a su cargo el pago de las prestaciones a los trabajadores rurales de todo el país, limitándose el empleador a efectuar la contribución pertinente sobre los sueldos. De esta manera se logró la cristalización de dos objetivos básicos: la efectiva percepción de las prestaciones por parte de los trabajadores y la eliminación del costo financiero surgido del mecanismo de compensación, que afligía al sector empresarial rural al tener que adelantar los importes de las asignaciones liquidadas y descontarlas a posteriori de la contribución. Con el correr del tiempo, quedó demostrada la efectividad del mecanismo de pago directo de las

prestaciones, posibilitando su extensión paulatina a otras actividades y a otras zonas geográficas, en general aquellas beneficiadas con los coeficientes diferenciales como manera de disminuir el costo financiero que implicaba para los empleadores el desembolso de asignaciones familiares ponderadas.

Posteriormente, con el dictado de la Ley 20.586, se amplía el pago de las asignaciones familiares a los jubilados y pensionados beneficiarios de Cajas Nacionales de Previsión. Esta extensión representa un significativo avance de la seguridad social, ya que los jubilados y pensionados reciben una asignación sin que para ello se exija ninguna contribución financiera ni la vigencia de contrato laboral alguno.

## 2. RÉGIMEN VIGENTE DE ASIGNACIONES FAMILIARES

El marco legal que regula el Régimen de Asignaciones Familiares en la República Argentina se encuentra plasmado en la Ley 24714 y su Decreto Reglamentario N° 1245, de aplicación desde octubre de 1996, habiendo sido complementado a lo largo del tiempo con varias normas, encontrándose actualmente vigente las siguientes:

Ley 24.700 del 14 de octubre de 1996

Resolución SSS N° 14 del 30 de julio de 2002

Resolución ANSES D.E.-N N° 1.289 del 10 de diciembre de 2002

Resolución SSS N° 60 del 30 de noviembre de 2004

Decreto N° 368 del 31 de marzo de 2004

Decreto N° 886 del 21 de julio de 2005

Decreto N° 1.134 del 19 de septiembre de 2005

Resolución ANSES D.E.-N N° 1.169 del 1° diciembre de 2005

Resolución Ss.PS.S. N° 2 del 17 de marzo de 2006

Resolución ANSES D.E.-N N° 255 del 23 de marzo de 2006

Resolución GNPyS - ANSES N° 012 del 27 de abril de 2006

Decreto 33 del 23 de enero de 2007

Decreto 337/08 del 3 de marzo de 2008

Decreto 1591/08, de octubre de 2008

Resolución ANSES 874/08 del 14 de Noviembre de 2008

Resolución ANSES 237/09 del 7 de Mayo de 2009

### **3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL RÉGIMEN**

El régimen se encuentra apoyado en dos subsistemas: uno contributivo y otro no contributivo.

El primero, está fundado en los principios de reparto y se financia, principalmente, con las contribuciones patronales a la Seguridad Social de índole obligatoria. Este subsistema es de aplicación a todos los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada -cualquiera sea su modalidad contractual-, a los beneficiarios de la Prestación por Desempleo y a los beneficiarios de la Ley de Riesgos del Trabajo.

El sistema no contributivo rige para los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, del Régimen de Pensiones No Contributivas por Invalidez y de Pensiones Honoríficas de Veteranos de la Guerra del Atlántico

Sur; y se financia con los recursos establecidos en sus leyes respectivas.

Con relación a los trabajadores del Estado Nacional, la mencionada Ley establece que gozarán de las prestaciones por asignaciones familiares en idénticas condiciones que los trabajadores de la actividad privada, generándose su financiamiento a través de partidas presupuestarias del Tesoro Nacional. A su vez y contando la República Argentina con una organización política de tipo federal, la mayoría de los estados provinciales que la conforman contemplan para los trabajadores dependientes de sus administraciones, un régimen de asignaciones familiares de características similares al nacional.

El régimen establece claramente que las prestaciones incluidas son inembargables y no constituyen conceptos remuneratorios, quedando, por ende, exentas de la aplicación de gravámenes y retenciones, estableciendo solo prestaciones monetarias. Asimismo, el valor de dichas prestaciones no debe ser considerado para la determinación y liquidación de suplementos y adicionales, para la conformación del sueldo anual complementario, ni tampoco para el pago de indemnizaciones por despido, enfermedad o accidente.

### **4. PRESTACIONES CONTEMPLADAS**

En una clasificación amplia, éstas pueden agruparse en:

- De pago mensual, representadas por la asignación por hijo, por hijo con discapacidad y por cónyuge.
- De corta duración, dadas por la asignación prenatal y por la asignación por maternidad, que contrarresta la prohibición legal de prestar servicios durante el período pre y post-parto. La asignación por ayuda escolar anual, a su vez, trata de mitigar los gastos que demanda el inicio de un ciclo lectivo.

- De pago único, representadas por las asignaciones por Nacimiento, Matrimonio y Adopción, como eventos puntuales y únicos que se dan en la vida de una persona.

Por lo tanto, el régimen establece que las prestaciones contempladas para los trabajadores en relación de dependencia, los beneficiarios de la prestación por desempleo y de riesgos del trabajo serán las correspondientes a:

- Asignación por hijo: consiste en una suma mensual por cada hijo menor de dieciocho años que se encuentre a cargo del titular.
  - Asignación por hijo con discapacidad: representa una suma mensual que se abona por cada hijo a cargo, sin límite de edad, que acredite la condición de discapacidad ante las autoridades competentes. Cabe señalar que el concepto de discapacidad a contemplar para el régimen de asignaciones familiares es distinto del que se aplica en el régimen previsional. En este último, la discapacidad está asociada al titular de la prestación y esa prestación, ya sea una jubilación o una pensión por invalidez, guarda relación con la capacidad de trabajo que tiene esa persona (por eso para el otorgamiento de estas prestaciones debe contemplarse una incapacidad laboral mínima del 66%). En el régimen de asignaciones familiares, las prestaciones por discapacidad no están asociadas a la capacidad laboral ni hacen hincapié en un porcentaje mínimo de incapacidad del menor; sino en una situación puntual de ese grupo familiar que requiere de una ayuda monetaria extra para poder solventarlo. Por ende, esa incapacidad puede ser temporal, transitoria o permanente. Por eso, por ejemplo, pueden generar una asignación por hijo discapacitado aquellos chicos que tengan alguna disfunción
- auditiva, la cual puede ser superada con un tratamiento puntual, requiriendo la familia, por ese periodo, una suma adicional de dinero que permita afrontar el tratamiento.
- Asignación prenatal: representa una suma de dinero equivalente a la asignación por hijo, que se abona desde el momento de la concepción hasta el nacimiento del hijo, cubriendo todo el periodo de gestación.
  - Asignación por ayuda escolar: consiste en el pago de una suma anual fija que se abona al inicio de los ciclos lectivos o al inicio de una rehabilitación en el caso de discapacitados. El objetivo de esta prestación es ayudar a las familias con los gastos que se originan al inicio de los periodos de clase, con la compra de materiales y libros educativos.
  - Asignación por maternidad: representa el pago de una suma igual a la remuneración bruta mensual que la trabajadora hubiera debido percibir durante el periodo de licencia laboral correspondiente a su maternidad, el que tendrá una extensión máxima de tres meses.
  - Asignación por nacimiento: representa una suma de dinero que se abona ante la acreditación de ese acontecimiento.
  - Asignación por adopción: en aquellos casos donde se concrete la adopción legal de un menor; se prevé el pago de una prestación especial por única vez.
  - Asignación por matrimonio: establece el pago por única vez de una suma de dinero ante la acreditación del matrimonio del titular. Esta prestación podrá ser percibida por ambos cónyuges en el caso que ambos trabajen.

Paralelamente, las prestaciones contempladas para los beneficiarios

del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones nacional corresponden a la asignación por hijo, por hijo con discapacidad, asignación por ayuda escolar anual y cónyuge. Las tres primeras contemplan idénticas características que las señaladas para los trabajadores en relación de dependencia, mientras que la prestación por cónyuge consiste en una suma de dinero que se abona al titular del beneficio por la existencia de un consorte legal.

## **5. CARACTERÍSTICAS VINCULADAS AL ACCESO A LAS PRESTACIONES**

Es preciso tener en cuenta que el pago de las asignaciones familiares se encuentra indisolublemente ligado a la efectiva prestación de tareas registradas, es decir, de aquellas por las que existe obligación de contribuir al régimen, de manera que en los casos de licencias sin goce de sueldo, estado de excedencia, suspensiones, o reserva de puesto de trabajo, no corresponderá su liquidación.

Para los casos en que un trabajador se encuentre trabajando en relación de dependencia en más de un empleo, de manera simultánea —situación conocida como “pluriempleo”—, la percepción de los beneficios por asignaciones familiares quedará condicionada al valor resultante de la suma de las remuneraciones percibidas en todos ellos.

En los casos en que un beneficiario jubilado reingrese a la actividad laboral, las prestaciones por asignaciones familiares que pudieran corresponderle deberá percibir las, obligatoriamente, junto con su haber previsional. En cambio, para el caso del titular de una pensión, si éste se encuentra trabajando en relación de dependencia y tuviera derecho a las asignaciones familiares, podrá optar por encuadrar los beneficios en el marco de los trabajadores en relación de dependencia o en el marco de los

beneficiarios jubilados y pensionados, seleccionando el esquema que le resulte más beneficioso.

A su vez, y en el caso que ambos progenitores tengan derecho al cobro de asignaciones familiares, ya sea que se encuentren trabajando en relación de dependencia o sean beneficiarios de la prestación por desempleo o de la Ley de Riesgos del Trabajo, sólo uno de ellos tendrá derecho a la percepción de los beneficios que pudieran corresponderle —figura conocida como “pluricobertura”—, debiendo ejercer los mismos una opción puntual en la cual conste cuál de ellos tendrá a su cargo la percepción pertinente.

Respecto de los periodos de prescripción de reclamos, la Ley 24.714 fija un plazo de dos años para formalizar los reclamos de prestaciones impagas.

## **6. EXCLUSIONES AL RÉGIMEN**

Dos tipos de exclusiones al Régimen son explicitadas en la Ley: la primera en función de la actividad desarrollada por el trabajador, y la segunda en función del valor de los ingresos percibidos.

Respecto a las exclusiones por actividad, éstas alcanzan a los trabajadores del servicio doméstico, a los trabajadores que se desempeñen como docentes en universidades privadas, y a los docentes y no docentes de establecimientos de enseñanza privada. Las exclusiones vinculadas con los niveles de ingresos están dirigidas a aquellas personas cuyo salario exceda los topes establecidos por el marco normativo, el cual ha sufrido adecuaciones a lo largo del tiempo desde la entrada en vigencia de la ley, excepto cuando se trate de las asignaciones por maternidad, por hijo con discapacidad y ayuda escolar para hijo con discapacidad, donde su percepción no está condicionada a tope remuneratorio alguno.

De esta forma, no solo se establecen exclusiones puntuales, sino que la Ley limita, en un marco de escasez de fondos públicos y de proliferación de iniciativas vinculadas con la reducción del gasto nacional, el acceso a los beneficios que ella consagra.

## **7. COEFICIENTES ZONALES**

El marco normativo de la Ley 24.714 y complementarias mantiene vigente la aplicación de coeficientes zonales para el pago de valores diferenciales de asignaciones familiares conforme la zona geográfica donde el trabajador preste servicios, o donde el jubilado o pensionado resida y cobre su haber mensual.

En tal sentido, se incorporan a este esquema diversas zonas de frontera limítrofes con Chile y Bolivia, como una medida de política demográfica para el fomento de asentamientos de familias en las mismas que permitan reforzar la presencia nacional en éstas.

Paralelamente, y en relación a los topes salariales que limitan la percepción de los beneficios, la Ley contempla para las mismas zonas geográficas topes salariales más elevados. Esta medida trata de paliar el mayor costo de vida registrado en dichas zonas por tratarse, generalmente, de zonas inhóspitas, el cual incide en los valores remunerativos promedio vigentes en las mismas.

De esta manera la ley establece que los trabajadores en relación de dependencia que presten servicios en las zonas explicitadas, tendrán derecho a valores de asignaciones familiares incrementados respecto del valor general definido.

Para los beneficiarios previsionales, el valor diferencial de las asignaciones familiares alcanza a aquellos titulares que residen y cobran sus haberes previsionales en las provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa

Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; y la localidad de Carmen de Patagones de la Provincia de Buenos Aires.

## **8. TOPES Y RANGOS REMUNERATORIOS COMO CONDICIONANTES DEL ACCESO A LAS PRESTACIONES**

La sanción de la Ley 24.714 permitió cristalizar, respecto de marcos normativos anteriores, modificaciones sustanciales a la concepción redistributiva que siempre caracterizó al Régimen de Asignaciones Familiares, las cuales reforzaron sus efectos.

Estas modificaciones produjeron una clara transferencia de recursos desde las personas que perciben un mayor salario hacia los de menores recursos, cuyos grupos familiares generalmente son más numerosos. Es decir, si bien el esquema de financiamiento se continuó realizando sobre la nómina completa de los trabajadores, el acceso a las prestaciones se estructuró en función del monto salarial percibido por los mismos, fijando topes remuneratorios máximos y mínimos que delimitaban las exclusiones. A su vez, se fijaron rangos salariales intermedios asociados a una escala creciente de montos de asignaciones familiares. Esta medida también abarcó a los beneficiarios del subsistema no contributivo, es decir los jubilados y pensionados nacionales, indicándose un tope máximo de haber que condiciona el pago de los beneficios por asignaciones familiares.

Aquellos trabajadores cuya remuneración superase el tope máximo determinado de \$4.800, que en términos de dólar (a octubre de 2009) representan U\$ 1280, quedan excluidos del Régimen. Complementariamente, aquellos que no alcanzaran a percibir una remuneración mensual mínima de

\$100 (U\$ 27), tampoco tendrían derecho a los beneficios del mismo. Para los beneficiarios jubilados y pensionados, no rige el tope inferior; mientras que el superior se fija en un haber previsional de \$4.800 (U\$ 1.280).

A su vez, los valores de las asignaciones familiares se establecieron en base a una escala creciente asociada a rangos de remuneración o haberes previsionales pre-establecidos, que como ya se ha dicho, han variado a lo largo del tiempo. Actualmente, para los trabajadores en relación de dependencia que realicen tareas en zonas geográficas no diferenciales, la contingencia por hijo, por ejemplo, representa un valor monetario mensual de:

- \$135 (U\$ 36), si la remuneración mensual es superior a \$100 (U\$ 27) e inferior a \$2.400 (U\$ 640);
- de \$102 (U\$ 27), si la remuneración se encuentra entre \$2.400 y \$3.600 (es decir, U\$ 640 y U\$ 960),
- y de \$ 68 por hijo si la remuneración mensual se encuentra en el rango de \$3.600 y \$4.800 (U\$ 960 y U\$ 1.280).

A su vez, para el universo de beneficiarios jubilados y pensionados, el valor general de la asignación por hijo será de:

- \$135 (U\$ 36) para aquellos haberes de hasta \$2.400 (U\$ 640)
- de \$102 (U\$ 27), si el haber se encuentra entre \$2.400 y \$3.600 (es decir, U\$ 640 y U\$ 960;
- y de \$ 68 por hijo si el haber mensual se encuentra en el rango de \$3.600 y \$4.800 (U\$ 960 y U\$ 1.280).

Cabe señalar que las asignaciones por hijo con discapacidad, ayuda escolar para hijo con discapacidad y la maternidad no están sujetas a límites salariales o haberes previsionales.

## 9. FINANCIAMIENTO

La fuente de financiamiento de las prestaciones por asignaciones familiares correspondiente al universo de beneficiarios alcanzados por el Sub-Sistema Contributivo quedó comprendida por:

- una contribución a cargo del empleador del orden del 7,5%, sujeta a las normas de reducción de alícuotas reguladas por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en su rol de organismo recaudador; que ha aplicado desde el año 1996 a la fecha.
- una contribución patronal del orden del 14% sobre los montos abonados por los empleadores a sus trabajadores en concepto de vales alimentarios emitidos por las empresas autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,
- intereses, multas y recargos,
- rentas provenientes de inversiones, y
- donaciones, legados y otros tipos de contribuciones.

Actualmente, las alícuotas contributivas representan el 5.5% de la nómina salarial a su cargo para las empresas de servicios y del 4.44% para el resto de las empresas, integrando la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) del 20% y del 16% respectivamente.

Respecto de las diferencias emergentes entre los guarismos establecidos en la ley y los mencionados, cabe señalar que durante la década del 90 tuvo amplia aplicación la política de reducción de aportes y contribuciones con el objeto de reducir los llamados "costos empresariales", como una forma de incrementar la competitividad de las empresas.

Básicamente, el argumento esgrimido para concretar la baja en las contri-



buciones patronales estaba dado por la necesidad de mejorar los términos de intercambio en el marco del MERCOSUR, habida cuenta que la vigencia de la Ley de Convertibilidad generaba una revalorización del peso respecto de las monedas de los socios comerciales. Dicha situación tornaba necesario establecer una baja en la composición de los costos de los bienes transables, a fin de hacerlos más competitivos. Otro argumento esgrimido para avalar dicha reducción de contribuciones, tanto por parte de expertos en economía locales como funcionarios públicos y de organismos internacionales, estaba dado por la posibilidad de incrementar el nivel de empleo existente y, por ende, de mejorar un mercado laboral que, por ese entonces, ya acusaba los primeros impactos fuertes del desempleo y de la precarización en las condiciones laborales.

Así, en el año 1991, la contribución representaba el 7,5% de la nómina salarial, generando una masa de ingresos superior a la erogación a realizar por el Estado para el pago de las prestaciones, configurando por cierto un superávit financiero que el Estado utilizaba para financiar otras prestaciones de la seguridad social, como prestaciones previsionales o planes sociales.

En el año 1993 se dicta la primera norma legal que pone en vigencia, a partir de enero de 1994, la primera reducción en el porcentaje de contribución, específicamente para la actividad primaria, industrial y de construcción. Dicha reducción fue del orden del 30 al 80% en función de zonas geográficas determinadas que se consideraban críticas, y a las cuales se tornaba necesario proteger o reactivar.

En el año 1995, a través del Decreto 372 y posteriormente del Decreto 292, si bien se extienden las reduccio-

nes de contribuciones al resto de las actividades, se mantiene el criterio de beneficiar a las actividades primarias, a la industria y a la construcción con un porcentaje de contribución inferior al resto de las actividades, manteniendo la reducción mencionada anteriormente.

A partir del segundo semestre de 1995 y para el resto de las actividades, se establece un cronograma de reducciones paulatinas que finalizarán con deducciones que van del 80% al 30% según la zona geográfica.

A esa altura, la contribución original del 7,5% en 1991 se había convertido en una tasa máxima de 5,25% y una mínima del 1,5% en el año 1995. Cabe señalar que el mismo criterio económico que se cristalizó para seleccionar la zona geográfica a promover con un valor reducido de contribución, coincidía mayoritariamente con las zonas geográficas que, desde el Régimen de Asignaciones Familiares, se quisieron proteger con un mayor reconocimiento de valores de las cargas familiares de los trabajadores dependientes que prestaran servicios en las mismas a través del mantenimiento del concepto de "coeficientes zonales". Ejemplo de ello es el caso de la provincia de Tierra del Fuego, donde se registraba un aporte de 2,25% sobre la nómina laboral y el valor de las asignaciones familiares para trabajadores que prestaran servicios en ella cuadruplicaba el valor general.

En el año 2001, las contribuciones al Sistema Único de la Seguridad Social sufren una nueva modificación, plasmada en el Decreto 814 y la Ley 25.453, llevando la contribución correspondiente al subsistema de asignaciones familiares al 5,50% para las empresas de servicio y al 4,44% para el resto de las empresas, que son los valores actuales.

### CUADRO EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE CONTRIBUCIONES 1990 – 2001

Año	Tasa Contribución	Marco Legal	Vigencia
1991	7,50%	Ley 24013	Diciembre 1991
1993	5,3% - Máxima	Decreto 2609	Enero 1994
	1,5% - Mínima		
1995	7,13% - Máxima	Decreto 372	Marzo 1995
	3,8% - Mínima		
1998	5,25% - Máxima	Decreto 1520	Abril 1998
	1,5% - Mínima		
2001	5,56% - Máxima	Ley 25453 - Decreto 814	Julio 2001
	4,47% - Mínima		

A la luz de la experiencia recogida con la aplicación de la política de reducción de contribuciones patronales, hoy puede visualizarse que aquellos objetivos no fueron alcanzados. La medida económica elegida sólo consiguió, en el marco del esquema de contribución unificada (CUSS), una desfinanciación del régimen de Seguridad Social en su conjunto y una transferencia neta de ingresos del sector del trabajo al sector empresario, desde los sectores más desprotegidos a los más fuertes. Ello así, toda vez que el flagelo del desempleo creció en esos años y los productos transables argentinos recién comenzaron a ser competitivos a partir de la derogación del esquema de convertibilidad y de la implementación de una fuerte devaluación con efectos económicos en todos los habitantes del país, pero que castiga con mayor crudeza a aquellos que menos tienen.

#### 10. MECANISMOS DE PAGO DE LAS PRESTACIONES

En la actualidad siguen vigentes los dos esquemas de pago explicitados: el de Fondo Compensador y el de Pago Directo. Sin embargo, vale la pena aclarar que diversas decisiones estratégicas

por parte de los organismos rectores y ejecutores del Régimen de Asignaciones Familiares han marcado una preferencia por el mecanismo de pago directo de asignaciones familiares, dictando normas en ese sentido que tienden a la desaparición paulatina del mecanismo de compensación. Los orígenes de esta elección deben buscarse en las ventajas comparativas que fue ganando el mecanismo de pago directo respecto del esquema de compensación.

Tal como fuera mencionado anteriormente, en el mecanismo de fondo compensador el empleador adelanta los montos por asignaciones familiares que pudieran corresponderle a sus trabajadores conjuntamente con su remuneración mensual (por cuenta y orden del Estado Nacional). Luego compensa dicho valor del monto resultante de aplicar el porcentaje de contribución al Sistema Unificado de la Seguridad Social (SUSS) sobre la nómina laboral. Posteriormente, deberá depositar la diferencia en caso que las contribuciones de ley excedan a las asignaciones familiares adelantadas, o solicitar un reintegro ante el organismo de aplicación si estas últimas superan las obligaciones patronales de ley.

Básicamente, el procedimiento de fondo compensador entraña una mecánica sencilla desde lo operativo y de bajo costo para la administración pública. Pero a lo largo del tiempo, los empleadores han incurrido en errores o desvíos en la correcta determinación del derecho a las asignaciones familiares para sus trabajadores, situaciones que llegaron a afectar financieramente al régimen de seguridad social.

Este cúmulo de distorsiones dificultaba el control de las erogaciones reales del sistema. Y ese no era un tema menor, sobre todo teniendo en cuenta que a pesar del traspaso paulatino de empresas y trabajadores al esquema de pago directo de asignaciones familiares, la composición del gasto para el Sistema de Asignaciones Familiares estaba compuesto por el 78% de las prestaciones abonadas bajo el esquema de compensación y sólo el 22% pagadas en forma directa por el Estado Nacional a través de la ANSES, mediante la red bancaria y dependencias del Correo Argentino.

Por otro lado, la crisis económica y social que afectó a la República Argentina a partir del año 2001 tornó necesaria la asistencia y el protagonismo del Estado Nacional para paliar los efectos de la crisis en la ciudadanía.

En ese aspecto, si bien nadie duda que los servicios atinentes a la Seguridad Social son propios del Estado y que las asignaciones familiares son una parte inescindible de aquella, el mecanismo de compensación desdibujaba la imagen del Estado como responsable de la misma. A lo largo del tiempo, el pago de los Asignaciones Familiares por parte de los empleadores había provocado que no se visualice el cumplimiento, por parte del Estado, de esa función primordial que le es propia. Los roles se confundían. La gente del común consideraba que estas prestaciones integraban su salario y que el responsable último de ellas era su empleador. Llegaba incluso a ignorar

que es el Estado quien las paga. Sólo los empresarios que cumplen con sus pagos advierten esta función estatal, al procurar el reintegro del dinero que, en rigor, no hicieron sino anticipar. Quiere decir, entonces, que el capital privado si bien sirve para financiar de alguna forma al Estado al anticipar los fondos, por otra parte no permite identificar a este último como responsable final del pago de las asignaciones familiares, contribuyendo a su desdibujamiento frente a la sociedad.

En ese contexto, a partir del año 2002, el Estado Nacional delineó una estrategia redistributiva importante y tomó varias decisiones orientadas no sólo a asegurar la percepción de los beneficios por asignaciones familiares por parte de los beneficiarios destinatarios, sino también a optimizar el uso de las partidas presupuestarias pertinentes adecuando procesos administrativos y aquellos relacionados con la captura de información necesaria para cumplir su función. Esas decisiones fueron plasmadas en marcos normativos especiales, los cuales adoptaron plenamente el mecanismo de pago directo para efectivizar las asignaciones familiares y obligaron a la ANSES, como organismo ejecutor, a diseñar un proceso informático que permitiera liquidar mensualmente los beneficios contemplados en el Régimen.

## **II. CÓMO LLEGAN LAS PRESTACIONES A LAS PERSONAS?**

### **II.1. INTRODUCCIÓN**

La sanción de la Ley 24.714 implicó, más allá de los aspectos señalados, un importante avance en la sistematización de la determinación del derecho y la liquidación de las asignaciones familiares. Es justo señalar, asimismo, que el avance tecnológico registrado en los últimos quince años respecto de la disponibilidad de herramientas informáticas, junto con

el grado de masividad que las mismas conllevan, facilitaron las tareas de parametrización de aquellos requisitos legales que determinan el derecho a cada una de las prestaciones.

A partir del año 2002, se elaboró una propuesta que contenía una nueva metodología para la aplicación del régimen de asignaciones familiares. Esta propuesta contempló el diseño de procesos administrativos e informáticos, dando origen al Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF). El nuevo sistema administrativo informático permite la determinación unívoca del derecho a cada prestación por parte del Estado a través de reglas de derecho automatizadas, la liquidación mensual de las mismas conforme los valores vigentes en función de la zona geográfica donde el trabajador preste servicios y finalmente el pago de éstas en forma directa a los beneficiarios del Régimen a través de la red bancaria.

De esta manera se elimina la intermediación del empleador y por ende, los problemas detectados en el mecanismo del Fondo Compensador, al mismo tiempo que se asegura que el ciudadano que reúna las características establecidas, perciba los beneficios a los que tiene derecho en forma segura y transparente.

## **11.2. ASPECTOS TÉCNICOS PARTICULARES DEL SISTEMA ÚNICO DE ASIGNACIONES FAMILIARES (SUAF)**

En función que se estableció como objetivo estratégico del Estado Nacional la eliminación paulatina del mecanismo de compensación a partir de la implementación de procesos acordes por parte de la ANSES, fue necesario diseñar un sistema informático que permitiera absorber la determinación del derecho y la liquidación de las asig-

naciones familiares a aproximadamente 2 millones de trabajadores privados, con cargas de familia, mes a mes.

El esquema general de funcionamiento del SUAF se basa en el uso de grandes bases de datos y su adecuada interrelación. En tal sentido, para la liquidación de las asignaciones familiares se requieren tres tipos de datos básicos:

- Los vinculados con las personas y sus relaciones familiares: quién es quién y pariente de quién, con qué tipo de relación (esposa, hijo, etc.).
- Los vinculados con la relación laboral y las características de las mismas: actividad desarrollada, lugar de trabajo donde presta servicios, forma de contratación laboral, situación de revista, monto de remuneración percibido, etc.
- Aquellos relacionados a los requisitos legales de acceso a cada prestación, los cuales surgen de la Ley y el marco normativo vigente. Por ejemplo: hijos hasta 18 años de edad, presentación del certificado escolar dentro de los 120 días, etc.

Respecto de los datos de las personas y sus relaciones familiares, el Estado argentino cuenta con una base de datos donde se registra toda la información filiatoria de las personas, es decir nombre, apellido, número de documento, fecha de nacimiento, CUIL. Esta base se complementa con los datos correspondientes a las relaciones personales existentes entre esas personas, conformando entonces la base denominada Administrador de Personas o ADP. Las distintas relaciones interpersonales son identificadas a través de códigos, y la base cuenta con rutinas automáticas de consistencia y congruencia de datos, las cuales son aplicadas a las altas, bajas y modificaciones de relaciones. Esta base contiene todos los datos atribuibles a la persona, incluyendo datos de in-

capacidad, escolaridad, fallecimiento, etc., indicando en cada caso la fecha de entrada en vigencia de alguna relación puntual (por ejemplo para las guardas provisorias de menores) o fechas de eventos puntuales (por ejemplo matrimonios, divorcios).

Respecto de los datos vinculados con las relaciones laborales entre trabajadores y empresas, el Estado cuenta con una base de información denominada Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones "SIJP". En ella se registra mensualmente toda la información obrante en las Declaraciones Juradas electrónicas presentadas regularmente por los empleadores ante el organismo recaudador; la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Esas presentaciones se realizan mediante un aplicativo informático, el "Aplicativo SIJP", el cual contiene información detallada de las características de los vínculos laborales de cada trabajador. Esta situación permite, por un lado, calcular en forma automática a través de un algoritmo matemático no sólo los aportes personales y contribuciones patronales correspondientes a los Subsistemas Previsional, de Asignaciones Familiares y Fondo Nacional de Empleo a través de la CUSS, sino también los aportes y contribuciones que se aplican a la cobertura de salud y aquellos que corresponden a los seguros por riesgos del trabajo. Y por otro lado, provee de información sensible para la determinación del derecho a las prestaciones de la seguridad social de tipo contributivo, de manera sistémica, tal como lo realiza el SUAF. Los datos laborales que se obtienen a partir de estas Declaraciones Juradas son los siguientes:

- Remuneración mensual y apertura de dicha remuneración en distintos conceptos (aguinaldo, horas extras, etc.). Este desglose

de información facilita la determinación de la "remuneración habilitante" considerada para determinar el acceso a las prestaciones contempladas en el régimen de asignaciones familiares. En el caso que una persona tenga más de un empleo, se contemplará la información sobre cada uno de ellos y se sumarán los valores remunerativos de todos los empleos registrados en ese periodo. Este control se denomina de pluriempleo, y solo puede ser realizado por el Estado atento que éste cuenta con toda la información en una base de datos, a diferencia del empleador que para realizar este control depende de que su trabajador le informe si cuenta con otro empleo.

- Situación de revista con un vector en tres posiciones de forma de poder informar si un trabajador ha registrado más de una situación de revista en el mes, ya que esa información condiciona el acceso a las prestaciones. El marco normativo vigente contempla situaciones de revista que no generan cobro de asignaciones familiares, por ejemplo las suspensiones, licencia sin goce de haberes, licencia gremial, licencia por excedencia, reserva de puesto.
- Forma de contratación laboral: existen situaciones de contratación laboral como pasantías, becarios, empleo público provincial, etc. que no habilitan al cobro de asignaciones familiares.
- Actividad desarrollada por el empleado, dentro de la empresa., ya que existen actividades excluidas del Régimen de Asignaciones Familiares.
- Zona geográfica donde el trabajador presta servicios, situación

que define el monto de la asignación familiar correspondiente. Obviamente, estas zonas deben coincidir con la registración de los domicilios de explotación que la empresa haya realizado ante el organismo recaudador, ya que sería imposible contar con trabajadores en relación de dependencia en domicilios de explotación no informados o inexistentes.

Todos estos datos son de suma importancia para determinar correctamente el derecho a las asignaciones familiares, ya que cada uno de ellos es compulsado a través de reglas de liquidación informatizadas que definirán el acceso o no a los beneficios solicitados. En este marco, se torna de vital importancia que el empleador declare correctamente y con datos completos la situación laboral de cada uno de sus trabajadores mes a mes, de manera de no perjudicar a los mismos en los derechos que pudieran corresponderles respecto de las prestaciones contempladas en el Régimen de Asignaciones Familiares.

Por último, una tercera base está conformada por las reglas de negocio y las rutinas de determinación de derecho para cada una de las asignaciones familiares contempladas en la Ley, lo cual significa traducir en un algoritmo los requisitos exigidos por la reglamentación. A su vez, deben agregarse las novedades propias de asignaciones familiares que no pueden estar registradas en otras bases de datos y requieren de una captura puntual de información, por ejemplo las novedades sobre embarazos que habilitan a percibir la asignación por

prenatal, o los certificados médicos que avalan una maternidad.

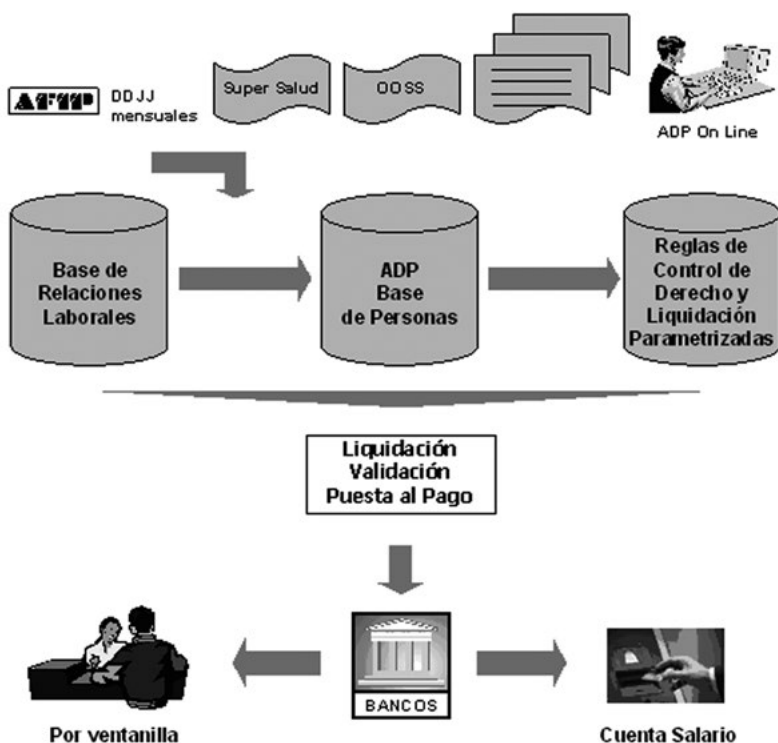
Esas reglas de liquidación reflejan todos los requisitos legales de las prestaciones, y a través de ellas se interrelacionan con los datos de las otras dos bases, dando como resultado una liquidación en caso de haber superado todos los controles, o un motivo de rechazo ante el primer requisito que no es alcanzado. Este proceso se llama "proceso de determinación del derecho" y es efectuado en forma mensual.

A su vez, como parte del control de derecho, en cada liquidación se efectúan cruces de datos contra otros sistemas liquidadores de prestaciones que contemplan asignaciones familiares, como prestaciones previsionales o por desempleo, de forma de evitar la doble liquidación de una carga ya sea por parte del titular o de su cónyuge en caso que éste último sea titular de una de esas prestaciones. Este control es llamado control de pluricobertura.

El proceso de pago en forma directa por parte de ANSES se realiza a través de la elección previa de un medio de pago por parte del beneficiario, pudiendo éste seleccionar cobrar a través de la red bancaria —ya sea por ventanilla o a través de la acreditación del valor en una cuenta bancaria que puede ser la misma en la cual percibe el salario o una cuenta particular a su nombre—, o a través de sucursales del Correo Argentino en el caso de zonas inhóspitas o de baja cobertura bancaria.

## GRÁFICO DIAGRAMA DE PROCESO – SISTEMA ÚNICO DE ASIGNACIONES FAMILIARES – SUAF

### SUAF - Sistema Único de Asignaciones Familiares



### 11.3. VENTAJAS DEL NUEVO SISTEMA

La entrada en vigencia de los procesos administrativos e informáticos que integran el Sistema Único de Asignaciones Familiares ocasionó numerosas ventajas comparativas en diferentes ámbitos y para diferentes actores.

Para la actividad empresarial representa:

- La eliminación del costo financiero que implica adelantar los montos

de las asignaciones familiares bajo el esquema de compensación.

- La simplificación en los procesos de liquidación de sueldos, al desentenderse el empleador de la problemática relacionada con la liquidación de las asignaciones familiares.
- La eliminación de los trámites para solicitar reintegros de asignaciones familiares, como así también las demoras en su tratamiento y efectivo pago.

- La reactivación de las economías regionales, al asegurar a los trabajadores la percepción de los beneficios por asignaciones familiares en dinero que se incorporan mayoritariamente al circuito del consumo.
- La optimización en la selección de trabajadores, ya que la selección de los mismos se centrará en las habilidades laborales propias y no influirá el grupo familiar a cargo

A su vez, el impacto beneficioso producido en el ámbito social y puntualmente para los trabajadores, es el siguiente:

- La certeza en la real percepción de los beneficios por parte de los destinatarios, asegurando percibir el dinero correspondiente por los beneficios de asignaciones familiares acreditados.
- La certeza en la real cobertura del grupo familiar a cargo.
- La eliminación de la discriminación laboral en función de las cargas familiares.

#### 11.4. INICIATIVAS E IDEAS TENDIENTES A OPTIMIZAR EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES

Como ha quedado plasmado a lo largo de este trabajo, la República Argentina cuenta con un régimen de asignaciones familiares consolidado y con la experiencia acumulada durante más de medio siglo de gestión, situación que le permitió ir superando en forma paulatina los desvíos que se fueron presentando. Sin embargo, aún quedan campos sin incursionar que podrían representar una mejora sustancial respecto a la ampliación del nivel de cobertura.

Uno de los puntos a considerar está vinculado con la universalización de la prestación por hijo, de manera

que todo aquel ciudadano que tenga un hijo menor a cargo, ya sea que trabaje por cuenta propia o en relación de dependencia, se encuentre desempleado o sea beneficiario de un plan social, cuente con la cobertura por hijo. De esa manera, se daría cabal cumplimiento a los preceptos establecidos en el Artículo 14Bis de la Constitución Nacional.

Una manera de concretar ese punto y contar con la financiación necesaria estaría dada por llevar la tasa de contribución a su valor histórico —es decir, al 7,5% de la nómina salarial—. Según estudios realizados al respecto<sup>22</sup>, el incremento presupuestario involucrado permitiría no sólo mantener el esquema actual —que cubre a casi 5 millones de menores de dieciocho años de edad—, sino que admitiría dar una prestación a más de 9 millones de niños y adolescentes, llevando la tasa de cobertura al 85% del total de personas entre cero y diecinueve años de edad censadas en el año 2001.

Otras iniciativas en este sentido están dadas por el “Ingreso Ciudadano para la infancia (INCINI)” que propone la extensión de las prestaciones abonadas por asignaciones familiares a la totalidad de niños del país<sup>23</sup>, menores de 18 años, siendo la receptora de la prestación la madre.

Por otro lado y teniendo en cuenta que es en la temprana infancia —entre el nacimiento y los cuatro años de edad— donde la desnutrición infantil y las bajas condiciones sanitarias producen los mayores estragos, sería importante contemplar la inclusión de una prestación diferencial por hijo menor

22 Nora Inés Marasco, “Régimen de Asignaciones Familiares, una propuesta redistributiva”, *Estudios de la Seguridad Social, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), Año 2005, N° 96*

23 Ver artículo Breve historia del Ingreso Ciudadano, *El ingreso ciudadano en la agenda de políticas públicas de la Argentina, de Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo. Para más información al respecto, consultar en [www.ciepp.org.ar](http://www.ciepp.org.ar)*



de cuatro años, direccionada sólo a grupos sociales considerados en situación de riesgo y bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, tales como presentación periódica de certificados de programas de vacunación y visitas regulares de asistentes sociales.

Respecto de las partidas financieras con las que actualmente se abonan las prestaciones por asignaciones familiares a trabajadores en relación de dependencia, sería importante ensayar una reasignación de prestaciones que permita cristalizar la ejecución de políticas sociales diferenciales respecto de zonas geográficas o provincias dentro del territorio nacional. Actualmente, las prestaciones que contempla el régimen de asignaciones familiares son las mismas para todo el país y sólo existen diferencias en los montos que se abonan por éstas en algunas zonas geográficas puntuales. Pero en realidad, la República Argentina está conformada por provincias con realidades muy distintas unas de otras, existen provincias ricas donde su realidad social y su dinamismo económico permitirían "resignar" ciertas prestaciones o la financiación de las mismas hacia otras provincias con menos posibilidades. Por ejemplo, la provincia de Formosa tiene diferentes características y necesidades que la provincia de Mendoza; mientras que la primera registra altas tasas de mortalidad infantil y precariedad sanitaria, la segunda requiere reforzar el cumplimiento de ciclos educativos terciarios y universitarios.

Por ello, y sobre la base de un régimen de cobertura nacional y universal para la prestación por hijo, correspondería introducir al sistema ciertas pautas de flexibilización que permitan asignar prestaciones en función de las realidades socioeconómicas regionales manteniendo el actual esquema de financiamiento, de manera de aprovechar

al máximo el poder de instrumento de política económica que representa el régimen de asignaciones familiares para el crecimiento sostenido del país.

En tal sentido, podrían relevarse las necesidades puntuales de cada provincia, en un trabajo conjunto del gobierno nacional con cada uno de los gobiernos provinciales, para direccionar los recursos financieros actuales bajo la forma de las prestaciones por asignaciones familiares adecuadas a cada situación: Formosa requerirá, quizás, focalizar su cobertura en base a prestaciones dirigidas a los menores de quince años, de manera de ayudar a las familias en los años más duros de su conformación. Podría establecerse una asignación general por hijo menor de quince años y otras complementarias que abarquen periodos críticos: menor de cuatro años, menor de diez años, etc. Y a su vez, fomentar la escolarización de esos menores con la creación de una fuerte prestación mensual por escolaridad con presentación regular del certificado escolar, absteniéndose de la prestación por ayuda escolar anual. La provincia de Mendoza, en cambio, podría tener otras necesidades vinculadas con la ayuda que deberían tener las familias durante la etapa de estudios superiores que puedan tener sus hijos, las que podrían sustentarse con la implantación de una prestación por hijo que se extienda hasta los 25 años si el mismo concurre a establecimientos educativos terciarios o universitarios.

En definitiva, si bien es importante contar con un régimen de asignaciones familiares de alcance nacional, no es imprescindible que el mismo otorgue idénticas prestaciones a todos los individuos. Sabiendo que los recursos monetarios son siempre escasos y es compleja su recaudación, bien vale la

pena hoy tratar de optimizar su distribución propendiendo al desarrollo de zonas deprimidas del país y a paliar

situaciones críticas puntuales con el objeto que, en el mediano plazo, desaparezcan.

## ASIGNACIONES FAMILIARES EN CHILE<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Documento elaborado por la Corporación para la Investigación, el Estudio y el Desarrollo de la Seguridad Social CIEDESS de Chile.

CIEDESS, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, es una corporación chilena de derecho privado cuya misión es contribuir al perfeccionamiento y desarrollo de la seguridad social desde el ámbito de las ideas, para lo cual orienta su acción a la capacitación y formación de recursos humanos, la investigación y estudio de nuevos servicios y tecnologías, la difusión e intercambio de conocimiento, la asesoría y consultoría nacional e internacional en estudios y disciplinas relacionadas con la seguridad social.

CIEDESS reúne a una amplia gama de colaboradores expertos en el análisis, puesta en marcha, gestión ejecutiva y fiscalización de sistemas de previsión, salud y desarrollo social.



# 1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES

## **I. DEFINICIÓN, DESCRIPCIÓN Y CUALIDADES DEL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

La asignación familiar en Chile es entendida como un subsidio estatal que consiste en una suma de dinero por cada carga familiar que un trabajador dependiente, pensionado o algunos trabajadores independientes, acredite. Es otorgada por el empleador a los trabajadores a través del Instituto de Previsión Social (IPS) o una Caja de Compensación de Asignación Familiar, según corresponda.

La asignación familiar al obrero nace en 1953, a través del Decreto con Fuerza de Ley 245, de fecha 31 de julio de ese año. El Servicio de Seguro Social, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, asume la distribución, determinación y pago del beneficio, sin

perjuicio de permitir la existencia de Cajas de Compensación particulares, que debían, en aquella época, ser creadas por asociaciones patronales, y contar con personalidad jurídica. Además, debían asegurar un pago de asignación igual o superior hasta en un 20% a la que pagaba el Servicio de Seguro Social y que no cobraran cotización obrera.

La asignación familiar, en cuanto a sus requisitos, era similar al concepto moderno que hoy manejamos. Se pagaba una asignación a una persona por cada causante existente, y los causantes eran la mujer legítima, entendiéndose por ella la esposa legal, los hijos legítimos y naturales menores de 15 años de edad o inválidos de cualquier edad (situación cambiada hoy en día por la igualdad de los hijos ante la ley, y en cuanto a los topes de edad); los hijos mayores de 15 y menores de 18 años que efectúen estudios en la forma que determina la ley N° 10.383 (situación también alterada respecto de los topes

de edad máxima para cursar estudios superiores; la ley referida es la antigua norma que regulaba el sistema de pensiones, previa a la entrada en vigencia del Decreto Ley N° 3.500 y sus modificaciones); el padre y madre legítimos o naturales y la madre ilegítima, mayores de 65 años de edad, o inválidos de cualquier edad (resurge en este punto la cuestión de legitimidad, descartada en términos de filiación en la legislación chilena).

El requisito económico para ser beneficiario de asignación familiar en esta normativa consistía en percibir remuneraciones y emolumentos, por cada persona considerada, causante y beneficiario, inferiores al 25% del salario medio de pensiones definido por el artículo 5 de la ley N° 10.383.

El monto de la asignación familiar definida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 245 es el equivalente al 0,35% del salario medio de pensiones definido en el artículo 5 de la Ley N° 10.383, vigente en el año que correspondiera.

Al igual que hoy, la asignación familiar se encontraba exenta de pago de impuestos o tributos de cualquier clase. Dentro de las asignaciones familiares, se puede encontrar la que denominamos maternal, la cual, no obstante, corresponde a la misma suma, por lo que simplemente se le distingue con fines doctrinarios.

Hay que tener presente, a este punto, que los subsidios familiares y cesantía no se encontraban incluidos dentro de esta normativa. A este punto, el subsidio de cesantía nace sólo en 1974, a través del Decreto Ley 603, como una ayuda económica, que se otorga durante un lapso máximo de un año, al trabajador que ha perdido su empleo y que cumple los requisitos establecidos por la ley. Este monto mensual es decreciente en el tiempo y se interrumpirá cada vez que se pierda la condición de cesante, sin perjuicio de recuperarlo cuando

nuevamente se adquiera tal calidad.

El Sistema Único de Prestaciones Familiares nace en 1974, por medio del Decreto Ley 307 y absorbe las asignaciones familiares. La Ley N° 2.761, de 1979 crea la asignación adicional de mano de obra, la cual no prospera en el tiempo, y la Ley N° 18.020, de 17 de agosto de 1981, crea el subsidio familiar; que incluye el subsidio maternal, el cual tiene como fin colaborar con el presupuesto familiar de aquéllos beneficiarios del sistema, de escasos recursos.

Finalmente, en 1982, se refunde el sistema de beneficios familiares en el Sistema Único de Prestaciones familiares y Subsidio de Cesantía para los trabajadores de los sectores público y privado, por medio del Decreto con Fuerza de Ley N° 150. Esta normativa, y sus posteriores modificaciones (la última fue la Ley N° 20.328, de 2009, referida al pago, por medio de las entidades pagadoras del sistema, del seguro de desempleo obligatorio), constituyen el sistema unitario de organización y control de los beneficios familiares.

## 2. MONTOS Y TIPOS DE ASIGNACIONES Y SUBSIDIOS

Las asignaciones y subsidios del sistema legal existentes a la fecha son:

- Asignación Familiar (incluida la maternal)
- Subsidio Familiar (incluido el maternal)
- Subsidio de Cesantía (para quienes permanecieron en el sistema antiguo de protección frente al desempleo)

En principio, las asignaciones familiares se calculaban en Chile sobre un porcentaje fijo sobre la remuneración. En cambio, al día de hoy, los montos a pagar por concepto de asignación familiar (que son los mismos de asignación maternal y subsidios), son los siguientes:

- a. Monto para beneficiarios cuyo ingreso mensual no exceda de US\$ 276, es de US\$ 11,03.
- b. Monto para beneficiarios cuyo ingreso mensual supere los US\$ 276 y no exceda los US\$ 542, es de US\$ 8,64.
- c. Monto beneficiarios cuyo ingreso mensual supere los US\$ 542, y no exceda los US\$ 845, es de US\$ 2,81
- d. Monto beneficiarios con ingresos mensuales que superen los US\$ 845, desde US\$ 0,00 (no se entrega asignación familiar).
- e. Monto a pagar por concepto de Subsidio Único Familiar: US\$ 12,44.-
- f. Subsidio de Cesantía: Cuota Valor I a 3 US\$ 33,19; cuarta a sexta cuota: US\$ 22,13; séptima cuota: US\$ 16,69.

### 3. PRESTACIONES ADICIONALES Y COMPLEMENTARIAS DEL SISTEMA

Las prestaciones adicionales son todos aquellos beneficios que las Cajas de Compensación de Asignación Familiar también entregan a sus afiliados, de carácter social y familiar; como préstamos en dinero, hasta por un plazo de 84 meses, definidos como Crédito Social, y Prestaciones Adicionales, tales como bonos por fallecimiento, matrimonio, nacimiento, o por escolaridad.

También permite la posibilidad de acceder a becas de estudio, convenios médicos y el uso de centros vacacionales o recreacionales.

En el caso de los trabajadores del sector público y de los pensionados afiliados a Cajas, ellos sólo tienen derecho a estas prestaciones de Bienestar Social.

Las prestaciones complementarias incluyen la administración de fondos

proporcionados por el empleador; por los trabajadores, o por ambos en conjunto, para otorgar beneficios no contemplados en los regímenes que administran.

En el caso de los pensionados, las Cajas pueden suscribir convenios con asociaciones de pensionados u otras entidades relacionadas con éstos, para el otorgamiento de prestaciones complementarias.

### 4. BENEFICIARIOS DEL SISTEMA

La determinación está hecha en los artículos 2, 3 y 4 del D.F.L. 150 de 1982:

*“Artículo 2º.- Quedan afectos al Sistema y son sus beneficiarios:*

- a) *Todos los trabajadores dependientes de los sectores público y privado;*
- b) *Los trabajadores independientes afiliados a un régimen de previsión que al 1º de Enero de 1974 contemplara en su favor y entre sus beneficios el de la asignación familiar;*
- c) *Los señalados en las letras anteriores que se hallen en goce de subsidios de cualquier naturaleza;*
- d) *Los señalados en las letras a) y b) que se hallen en goce de pensiones de cualquier régimen previsional, aún cuando en el respectivo régimen no hubieren tenido derecho al beneficio;*
- e) *Los beneficiarios de pensión de viudez y la madre de los hijos naturales del trabajador o pensionado en goce de la pensión especial a que se refiere el artículo 24º de la Ley N° 15.386 o en el artículo 5º del decreto N° 3.500, de 1980 y aquella establecida en el artículo 45º de la Ley N° 16.744;*
- f) *Las instituciones del Estado o reconocidas por el Supremo Gobierno que tengan a su cargo la crianza y mantención de niños huérfanos o abandonados y de inválidos, y*

- g) Las personas naturales que tengan menores a su cargo en virtud de una medida de protección dispuesta por sentencia judicial.

Artículo 3°.- Serán causantes de asignación familiar:

- a) La cónyuge y, en la forma en que determine el reglamento, el cónyuge inválido;
- b) Los hijos y los adoptados hasta los 18 años, y los mayores de esta edad y hasta los 24 años, solteros, que sigan cursos regulares en el enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior, en instituciones del Estado o reconocidos por éste, en las condiciones que determine el reglamento;
- c) Los nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados por éstos, en los términos de la letra precedente;
- d) La madre viuda;
- e) Los ascendientes mayores de 65 años;
- f) Los niños huérfanos o abandonados, en los mismos términos que establece la letra b) de este artículo y los inválidos que estén a cargo de las instituciones mencionadas en la letra f) del artículo 2°, de acuerdo con las normas que fije el reglamento, y
- g) Los menores, en los mismos términos que establece la letra b) de este artículo, que hubiesen sido confiados al cuidado de personas naturales en virtud de una medida de protección dispuesta por sentencia judicial.

No regirán los límites de edad establecidos en las letras b), c) y e) respecto de los causantes afectados de invalidez en los términos que determine el reglamento, calificada por el Servicio de Salud correspondiente u otro que señale dicho reglamento.

Los beneficiarios señalados en la letra e) del artículo 2°, sólo podrán invocar

como causantes de asignación familiar las mismas cargas por las cuales tenía derecho a este beneficio el causante de la pensión respectiva.

Artículo 4°.- Las trabajadoras comprendidas en las letras a), b) y c) del artículo 2° tendrán derecho a una asignación maternal que será de monto igual al de la asignación familiar, la que se les pagará por todo el período del embarazo.

Su pago se hará exigible a partir del quinto mes de embarazo, previa certificación competente de tal hecho y de su control, extendiéndose con efecto retroactivo por el período completo de la gestación.

Igual derecho tendrán los beneficiarios mencionados en las letras indicadas en el inciso primero, respecto de sus cónyuges embarazadas que sean causantes de asignación familiar."

El requisito genérico, respecto de la cobertura de los beneficios, es que los causantes de asignación familiar o subsidio familiar en su caso, vivan a expensas del imponente o beneficiario, y, en el caso del subsidio familiar, que no tengan una renta igual o superior a la mitad del ingreso mínimo mensual. Distinto es el caso del subsidio de cesantía, el cual tiene como único requisito el siniestro de la terminación de contrato de trabajo, el hecho que no sea por una causa de su propia voluntad, cumplir con las semanas de cotizaciones previsionales (52), el no haber suscrito una nueva relación laboral, y el hecho de no estar adscrito el régimen de Seguro Obligatorio de Desempleo de la ley N° 19.728 de 2001.

## 5. AFILIACIÓN Y DESAFILIACIÓN AL SISTEMA

Aquí hay que distinguir entre la afiliación al IPS, o a una Caja de Compen-



sación de Asignación Familiar. En el primer caso, la afiliación ocurre automáticamente a propósito de la autorización de una carga familiar, o del cobro de reembolso respecto del pago de una asignación familiar autorizada.

La documentación necesaria para autorizar la carga familiar es la siguiente:

- Cédula de Identidad del imponente.
- Contrato de Trabajo.
- Libreta de Familia o Certificados civiles que acrediten parentesco según corresponda Certificado de la Comisión de Medicina Preventiva de Invalidez (Compin), en el caso de cargas familiares por invalidez.
- Certificado de Alumno regular.
- Escolaridad cuando corresponda.
- Certificado del 5º mes de embarazo de la trabajadora o carga cónyuge embarazada de un trabajador; extendido por el Servicio de Salud, para el cobro de la asignación maternal.
- Informe Social que establezca situación de abandono en los casos que corresponda.

Es importante mencionar que el trámite de autorización de una carga familiar no tiene costo. Éste se solicita en las Sucursales y Centros de Atención del Instituto de Previsión Social (ex INP), en todo el país.

En caso de trabajadores cuyo empleador se encuentra afiliado a Caja de Compensación deben dirigirse a esa entidad, donde le indicarán, de acuerdo a su situación particular la documentación que deberá presentar.

Para que una empresa o institución, pública o privada, pueda afiliarse a una Caja de Compensación, se requiere siempre la voluntad del empleador y del acuerdo de los trabajadores. Este acuerdo debe obtenerse en una asamblea especialmente convocada para tal efecto. En ella el empleador propone una Caja. Para ser aprobada la propuesta, requiere

del voto de la mayoría absoluta de los trabajadores o funcionarios.

En la asamblea debe estar presente un ministro de fe. En el caso de las empresas o instituciones que tengan 25 ó más trabajadores, esta autoridad debe ser un inspector del trabajo, un notario público o un funcionario de la administración civil del Estado designado por la Dirección del Trabajo.

En las entidades empleadoras que tengan menos de 25 trabajadores, podrá actuar como ministro de fe el empleador o su representante.

La única finalidad de la asamblea es manifestar la voluntad de los trabajadores de afiliarse y/o desafiliarse a una determinada Caja de Compensación.

Toda la información sobre los beneficios que otorga una determinada Caja, debe darse a conocer en forma previa a la asamblea.

El ingreso de los pensionados a una Caja de Compensación debe hacerse en forma individual. Su afiliación a una Caja significará el descuento mensual de una cuota que puede alcanzar hasta el 2% de su pensión.

Su afiliación debe efectuarse únicamente en las oficinas de la respectiva Caja, incluyendo oficinas móviles, debidamente autorizadas.

En el caso de los pensionados, el período mínimo de afiliación es de 12 meses, plazo que rige tanto para cambiarse de Caja como para desafiliarse del Sistema.

El proceso de desafiliación de una Caja de Compensación se rige por las mismas reglas señaladas para la afiliación; es decir, se requiere la voluntad de la entidad empleadora y el de la mayoría absoluta de los trabajadores.

Para desafiliarse de una Caja, la entidad empleadora debe respetar un

período mínimo de afiliación de seis meses.

En el caso de los pensionados, para desafiliarse, el pensionado deberá concurrir a cualquier oficina de la Caja en que se encuentre afiliado y suscribir la correspondiente solicitud de desafiliación, la que sólo podrá producir efecto una vez transcurrido el período mínimo de afiliación de 12 meses.

## **6. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA ÚNICO DE PRESTACIONES FAMILIARES Y SUBSIDIO FAMILIAR**

El sistema se financia con cargo al Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía, creado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 150, de 1981, el cual dedica los artículos 20 al 25 a su regulación.

*“Artículo 20°.- El sistema se financiará con cargo a un fondo único, el que se denominará “Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía”, en adelante “el Fondo”*

*Artículo 21°.- El fondo se financiará exclusivamente con aportes fiscales que se fijarán en la Ley de Presupuestos y se regirá por lo dispuesto en el decreto ley N° 1.263, de 1975 y sus modificaciones.*

*Artículo 22°.- Los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente al pago de los beneficios del sistema y los del régimen de Subsidios de Cesantía para los trabajadores del Sector Privado establecido en el Párrafo Primero del Título II de este decreto con fuerza de ley y de los gastos de administración del Sistema y de dicho régimen.*

*Artículo 23°.- El Sistema operará sobre la base de un Programa anual que será aprobado por decreto supremo, dentro del mes de Diciembre y que regirá para el año siguiente, el cual llevará la firma de los Ministros de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social.*

La Superintendencia de Seguridad Social, en adelante “la Superintendencia”, preparará y propondrá el programa a la consideración de los Ministros de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social, dentro del mes de Noviembre de cada año.

El programa comprenderá cada ejercicio anual; contendrá el presupuesto de ingresos y gastos correspondientes; consultará las reservas presupuestarias que se estimen necesarias; fijará las partidas que correspondan a cada institución que participe en la Administración del Sistema por concepto de pago de los beneficios, y asignará los recursos para los gastos de administración de dichas instituciones.

*Artículo 24°.- Para formular el Presupuesto y el programa del Fondo, todas las instituciones pagadoras del beneficio deberán preparar presupuestos y programas particulares en los que se consignen el número probable de asignaciones a pagar y, si procediere, las necesidades financieras para gastos de administración.*

En el caso del Fisco, proporcionará los antecedentes respectivos la Dirección de Presupuestos. Los presupuestos y programas particulares serán confeccionados de acuerdo con las normas que establezca la Superintendencia y dentro del plazo que ella fije. La falta de presentación oportuna de los presupuestos y programas habilitará a la Superintendencia para confeccionarlos por sí, en mérito de los datos que obren en su poder.

El incumplimiento de la obligación contenida en el inciso primero, hará acreedores a los responsables a las sanciones establecidas en las disposiciones orgánicas de la Superintendencia.

La Superintendencia calificará los presupuestos y programas presentados por las instituciones y confeccionará el Presupuesto y el Programa con los antecedentes obtenidos.

De acuerdo con las necesidades de cada institución administradora, la

*Superintendencia podrá modificar las partidas correspondientes al pago de los beneficios con el objeto de ajustarlas a los gastos reales que se vayan produciendo. No obstante, si se hiciera necesario modificar el Presupuesto en sus cifras globales, éste sólo podrá ser modificado por decreto supremo con las firmas de los Ministros de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social, previo informe de la Superintendencia.*

*Artículo 25°.- Los gastos de administración del Sistema en cada ejercicio no podrán exceder, en conjunto, del 8% del gasto en beneficio.*

*El reglamento establecerá los factores que se considerarán para determinar el monto de los aportes que deban efectuarse a cada institución que tenga consultadas en el Programa partidas a su favor por este concepto."*

## **7. INSTITUCIONES ACTORAS EN EL PAGO DE LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA**

El IPS, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, o el mismo empleador en su caso, con derecho a reembolso, son los pagadores naturales de las asignaciones familiares. El último caso, en Chile, suele verse en empresas con menos de 25 trabajadores, o en el caso de las trabajadoras de casa particular. El IPS, Instituto de Previsión Social, es el encargado del pago directo de las asignaciones familiares, así como del reembolso a empleadores particulares y Cajas de Compensación de Asignación Familiar, respecto de los pagos que éstos hagan a los beneficiarios del sistema.

### **7.1. CAJAS DE COMPENSACIÓN DE ASIGNACIÓN FAMILIAR**

Son corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro. Su objetivo, es administrar, respecto de sus afiliados, prestaciones de seguridad social.

Pueden afiliarse a una Caja de Compensación, colectivamente, las entidades empleadoras con sus trabajadores e, individualmente, los pensionados.

Las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF) administran dos tipos de prestaciones de seguridad social: las Prestaciones Legales y las Prestaciones de Bienestar Social.

Su marco jurídico está determinado de la siguiente manera:

El estatuto general de las Cajas de Compensación está contenido en la Ley N° 18.833.

El reglamento de Crédito Social se aprobó por D.S. N°91, de 1979, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El reglamento de Prestaciones Adicionales se aprobó por D.S. N° 94, de 1979, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Cada Caja tiene reglamento particular de estos beneficios y su propio Estatuto aprobado por D.S. del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Existen numerosas Circulares de la Superintendencia de Seguridad Social que han ido regulando las actividades de las CCAF.

### **7.2. INSTITUTO DE PREVISIÓN SOCIAL IPS**

El Instituto de Previsión Social (IPS) es un servicio público creado a partir del artículo 53 de la Ley 20.255 de Reforma al Sistema Previsional, descentralizado, y con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El IPS desarrolla sus funciones bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.

El nuevo servicio tiene por objetivo la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados ante-

riormente por el INP, y constituye un servicio público regido por el Sistema de Alta Dirección Pública, establecido en la ley N° 19.882.

### 3. MEDICIÓN DE IMPACTO

#### I. CUÁNTO REPRESENTAN LOS SISTEMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN LA ECONOMÍA NACIONAL, TENIENDO EN CUENTA CIFRAS DE LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS EN RELACIÓN CON EL PIB?

La Asignación familiar es un subsidio otorgado por el Estado, el cual consiste en un monto uniforme por cada carga familiar que un trabajador dependiente, pensionado o algunos trabajadores independientes, acredite. La magnitud de

dicho monto se relaciona directamente con el ingreso mensual del trabajador.

Dichos montos, al mes de diciembre de 2008, equivalían a US\$ 11,03 para los ingresos inferiores a US\$ 276; US\$ 8,64 para los ingresos entre US\$ 276 y US\$ 542; US\$ 2,81 para los ingresos entre US\$ 542 y US\$ 845; y, US\$ 0,00 para los ingresos superiores a US\$ 845.

Durante los últimos años el monto total de las asignaciones ha disminuido, al igual que su participación en el PIB. Lo anterior es producto de la disminución del beneficio.

#### MONTO TOTAL ANUAL DE ASIGNACIONES FAMILIARES

Año	Gasto en Asignación Familiar MUS\$	% del PIB
2004	225.421	0,17
2005	222.875	0,15
2006	231.420	0,14
2007	215.620	0,12
2008	188.566	0,11

Fuente: Boletines anuales Superintendencia de Seguridad Social. FMI.  
Elaboración CIEDESS.

## 2. CUÁL ES EL IMPACTO DE LAS PRESTACIONES CUBIERTAS POR DICHS SISTEMAS EN LO QUE RESPECTA AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL?

La cobertura de las asignaciones ha ido disminuyendo constantemente a un promedio de 5% en los últimos 5 años. Comparando el número de beneficios pagados con respecto a la fuerza de trabajo ocupada, se observa una caída, que también ha sido permanente.

### COBERTURA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

Año	Asignaciones Familiares Pagadas	% Fuerza de Trabajo Ocupada
2004	2.735.164	46,00
2005	2.800.674	45,39
2006	2.685.436	42,82
2007	2.278.387	35,33
2008	2.122.610	31,96

Fuente: Boletines anuales Superintendencia de Seguridad Social. FMI.

Elaboración CIEDESS.

## 3. VALORACIÓN DE ESCENARIOS POSIBLES EN CUANTO A LA CONTINUIDAD O NO DE DICHS SISTEMAS Y SU IMPACTO FRENTE A LA SEGURIDAD SOCIAL

La asignación tiene la ventaja de ser prácticamente constante en el tiempo. A partir de 1990, año en que se dicta la Ley N° 18.987, el monto unitario pagado por cada causante de asignación familiar está definido en función del ingreso promedio mensual percibido por el beneficiario y se estructura con el monto del beneficio por tramos. A través de dicha Ley, cada año se incrementa el monto del beneficio, con la particularidad de

favorecer en mayor proporción a los trabajadores de menores ingresos.

Las prestaciones familiares se siguen otorgando independiente del marco económico en que se encuentre el país. El beneficio se mantiene para trabajadores en escenarios de mayor vulnerabilidad como: cesantes, períodos de incapacidad laboral, embarazadas, defunciones y pensionados.

Al igual que el monto designado en este tipo de prestaciones, la participación en el gasto en Seguridad Social ha decrecido continuamente, debido al crecimiento en la importancia de otros beneficios sociales (con su respectivo aumento en monto), especialmente en los últimos años.

## GASTO EN ASIGNACIONES FAMILIARES VS GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL

Año	Gasto en Asignación Familiar MUS\$	Gasto en Seguridad Social MUS\$	% Gasto en Seg. Social
2004	225.421	14.342.613	1,57
2005	222.875	15.167.782	1,47
2006	231.420	16.518.267	1,40
2007	215.620	18.675.869	1,15
2008	188.566	21.684.765	0,87

Elaboración CIEDESS.

### 4. MEDICIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO QUE REPRESENTA EN LA ECONOMÍA DE LAS FAMILIAS EL CUBRIMIENTO DE PRESTACIONES POR LA VÍA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES.

Si bien no se trata de un subsidio focalizado y el monto de las prestaciones puede ser escaso, significa el 1,8% del total de ingresos monetarios del decil más pobre de la población. Esta prestación se complementa con otros

subsidios que entrega el Estado, como las pensiones asistenciales (pensión básica solidaria desde julio de 2009), subsidio familiar, bono Chile Solidario, subsidio al agua potable, etc, los cuales constituyen el 26,2% del ingreso monetario del mismo grupo. La asignación familiar representa el 7% del ingreso por subsidios del primer decil.

Existen beneficios complementarios como la asignación maternal que se entrega durante todo el período de embarazo; los inválidos, cualquiera sea su edad, tienen derecho al doble de la asignación correspondiente; los pensionados, independiente de su modalidad (retiro programado o renta vitalicia).

### DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS Y SUBSIDIOS POR QUINTIL (INGRESO PROMEDIO PER CAPITA MENSUAL)

INGRESOS (US\$)	Quintil de Ingreso Autónomo					
	1	2	3	4	5	TOTAL
<b>INGRESO AUTONOMO</b>	244,18	514,41	742,17	1.162,55	3.205,45	1.173,75
<b>Subsidios focalizados</b>	35,30	15,24	8,04	4,41	1,57	12,91
<b>Subsidios no focalizados</b>	5,60	6,71	4,61	2,91	1,19	4,20
Asignación familiar	5,20	6,36	4,31	2,66	1,07	3,92
<b>Total Subsidios</b>	40,89	21,95	12,65	7,31	2,76	17,11
<b>INGRESO MONETARIO</b>	285,07	536,36	754,82	1.169,86	3.208,21	1.190,86
<b>Total Subsidios/Ingreso Monetario</b>	14,34%	4,09%	1,68%	0,63%	0,09%	1,44%

Fuente: Encuesta CASEN 2006.

Elaboración CIEDESS.

## 5. MEDICIÓN DEL IMPACTO SOCIAL QUE REPRESENTA EL CUBRIMIENTO DE PRESTACIONES POR LA VÍA DE DICHAS ASIGNACIONES

Este régimen está conformado por el conjunto de prestaciones destinadas a favorecer el desarrollo de la familia, las que pueden ser otorgadas en forma permanente para el sostenimiento de

las personas a cargo del jefe de hogar, o temporal, para atender contingencias especiales que afecten al grupo familiar.

El monto promedio de asignación familiar pagada por causante, como porcentaje de la remuneración promedio del país, evoluciona en forma decreciente durante el período 1980-1992. Luego de aplicarse la nueva metodología para el cálculo de la remuneración promedio por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se observa una leve tendencia al alza, concentrándose en torno al 1,1% en los últimos 16 años.

### VALOR DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES SOBRE REMUNERACIÓN PROMEDIO



*Nota: Desde el año 1993 el INE modificó la metodología de cálculo de la remuneración promedio, razón por la cual no es comparable la evolución histórica de este indicador con el del año 1993 en adelante.*

*Fuente: Boletines anuales, Superintendencia de Seguridad Social. INE.*

*Elaboración CIEDESS.*



Los beneficios que otorga consideran el pago de asignaciones familiares y maternales, el descanso pre y postnatal, el permiso a la madre trabajadora para atender el cuidado de su hijo enfermo menor de un año, trabajadores cesantes, inválidos y otros adicionales, de carácter voluntario, que otorgan las Cajas de Compensación a sus afiliados.

Las Cajas de Compensación, con el fin de apoyar el desarrollo de la familia y contribuir al bienestar de sus afiliados, han implementado, como beneficios adicionales a la asignación familiar, prestaciones en dinero, en especies y en servicios. Entre estos beneficios se cuentan: asignaciones de nupcialidad, de natalidad y de escolaridad; becas de estudio; subsidios por fallecimiento; centros recreacionales; atención dental; programas de turismo; y actividades deportivas y culturales.

Para acceder a estas prestaciones, los trabajadores deben estar afiliados a una Caja de Compensación y presentar las solicitudes y documentos específicos para cada una de ellas. Estos beneficios adicionales se financian con cargo al Fondo Social de las Cajas de Compensación.

## **6. UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS Y PAGOS DE CUOTAS DE SUBSIDIO, QUÉ NECESIDADES CUBREN EFECTIVAMENTE?**

Corresponde a los empleadores, tanto del sector privado como del sector público, pagar las prestaciones, adicional a la remuneración, a sus trabajadores dependientes, aunque estos se encuentren en período de incapacidad laboral. En el caso de los trabajadores del sector privado, se requiere el reconocimiento previo de las cargas familiares y la autorización de pago de la respectiva institución previsional

que administra este beneficio (Caja de Compensación o Instituto de Previsión Social).

A los pensionados se les paga en la misma entidad que paga la pensión y los que reciben subsidios de cesantía, se les paga junto con este.

Por lo tanto la entrega del beneficio es prácticamente segura para los que cumplen los requisitos. Además se incluyen facilidades para las personas que no pudiesen ir personalmente a retirarlo (embarazadas, inválidos, etc.).

El monto cubre esencialmente necesidades básicas, suponiendo una familia de escasos recursos con 3 causantes (cónyuge más dos hijos) el monto otorgado asciende a US\$ 33 mensuales. Tal monto significa cerca del 35% de una canasta básica de alimentos y casi el 7% del ingreso mínimo aconsejable para una familia de tales características (US\$ 479).

## **7. ANÁLISIS DE POBLACIÓN CUBIERTA POR LOS SISTEMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES. A QUÉ GRUPOS POBLACIONALES ATIENDEN? FOCALIZACIÓN DE LA COBERTURA, EQUIDAD O NO EN LOS SISTEMAS?**

Este tipo de prestaciones cubre básicamente a las personas pertenecientes a los sectores socioeconómicos bajos y medios, esto se ratifica en la estructura de beneficiarios, cancelando su entrega a trabajadores con ingreso superior a US\$ 845.

Se ratifica lo anterior en base a los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica, la que es representativa para todo el país. El 40% de la población más vulnerable obtiene más de la mitad de las prestaciones.

## COBERTURA DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES POR QUINTIL DE INGRESO

Quintil según ingreso	Asignación Familiar %
1	26,6
2	32,4
3	22
4	13,6
5	5,4

Fuente: Encuesta CASEN 2006.

Elaboración CIEDESS.

### 8. SISTEMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y ECONOMÍAS CON ALTA INFORMALIDAD Y DESEMPLEO. MEDICIÓN Y ANÁLISIS.

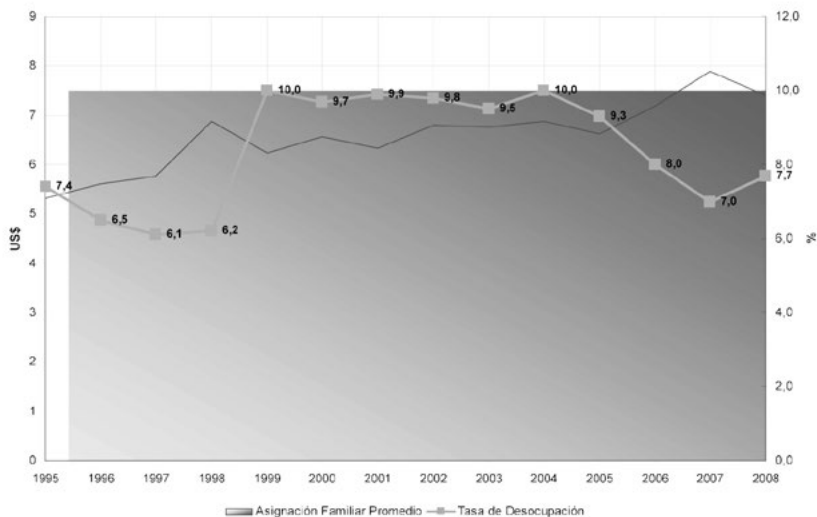
La escasez del monto se complementa con otros beneficios otorgados por el Estado. En períodos de desempleo entra en funcionamiento el seguro de cesantía, de financiamiento tripartito (trabajador, empleador y Estado), el que disminuye gradualmente. El trabajador tendrá derecho a realizar tantos giros mensuales de su cuenta individual por cesantía como su saldo lo permita. Los beneficiarios del Fondo de Cesantía So-

lidario de menores ingresos mantienen el beneficio de asignación familiar que percibían cuando estaban trabajando, además de beneficios en salud y apoyo a la reinserción laboral a través del funcionamiento de una Bolsa Nacional de Empleo y becas de capacitación.

Adicionalmente se cuenta con el subsidio de cesantía, que es una ayuda estatal de carácter económico que se otorga al trabajador que ha perdido su empleo, con una vigencia máxima de 360 días.

Dado el carácter uniforme de las prestaciones familiares es posible observar que, independiente del nivel de desocupación, el valor promedio mensual se mantiene en torno a los US\$ 7.

## VALOR DE LA ASIGNACIÓN FAMILIAR PROMEDIO MENSUAL RESPECTO DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN



Fuente: Boletines anuales Superintendencia de Seguridad Social, INE.

Elaboración CIEDESS.

## 9. LOS SISTEMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y SU IMPACTO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA INEQUIDAD. MEDICIÓN Y RECOMENDACIONES.

Pese a que las prestaciones poseen una buena focalización, beneficiando el grupo más pobre de la población, es necesario revisar el monto entregado. Según la Encuesta CASEN de 2006, la distribución de la asignación entrega el mayor aporte per capita a los hogares de los deciles III, II y IV respectivamente, el primero decil se encuentra en el sexto lugar. De acuerdo a lo anterior, sería pertinente mejorar la distribución del beneficio, pero esto va en concordancia con la participación laboral de cada decil.

Al tener el objetivo de complementar la remuneración del trabajador con un monto uniforme en función del número de cargas familiares, su relevancia es mayor en aquellos sectores de menores ingresos. Este carácter redistributivo del beneficio, unido a la escasez de recursos del sector público, incidió en las medidas aplicadas en cuanto a estratificar sus montos en relación inversa a los ingresos del beneficiario, política implementada desde 1990, cuando se establece que sólo los trabajadores con remuneración que no excediera de US\$ 1.115 mensuales tenían derecho al beneficio.

Las referidas normas indudablemente han permitido concentrar los recursos fiscales en los sectores más pobres de la población, faltando, no obstante, establecer un sistema general y uniforme, tanto para el régimen

de asignación familiar como para el subsidio único familiar que se otorga a través de las Municipalidades, ya que ambos apuntan a proteger una misma contingencia.

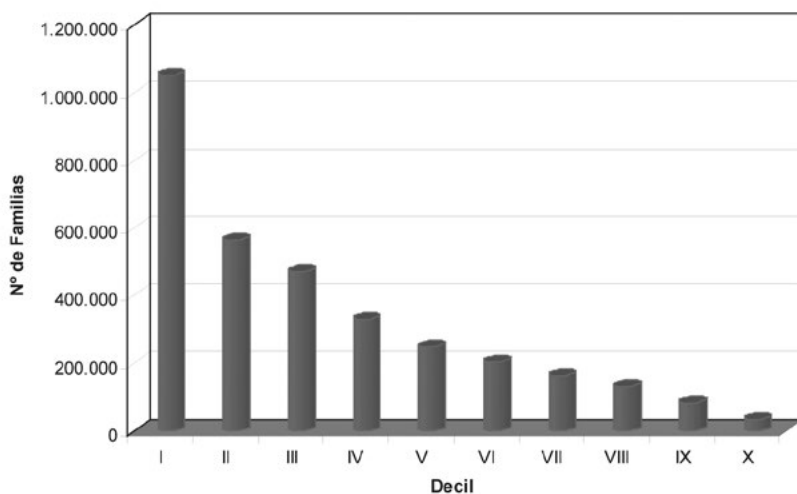
Además es importante tratar de integrar en mayor proporción a los trabajadores independientes. Tal problema es posible resolverlo con la afiliación de este grupo a las Cajas de Compensación, lo que incluiría beneficios complementarios al ingreso monetario.

De acuerdo a la información disponible en julio de 2009, casi 3,3 millones de familias cuentan con su Ficha de Protección Social (FPS), indicador que permite identificar a las familias vulnerables mediante puntajes especiales para beneficios y programas específi-

cos en salud, educación, trabajo, vivienda y otros. De este total, se ubican en el primer decil de vulnerabilidad cerca de un millón de familias (1.054.195). Este primer tramo de vulnerabilidad es el mayoritario en términos del número de familias respecto del total, con un 32%.

Las asignaciones tratan de ayudar justamente a este grupo, si bien existen personas que no cumplen los requisitos, mediante el Subsidio Único Familiar (SUF) se cubre tal problema. El SUF es un beneficio equivalente a la asignación familiar en su primer tramo, para personas de escasos recursos que no pueden acceder a este último por no ser trabajadores dependientes afiliados a un sistema previsional.

## NÚMERO DE FAMILIAS CON FPS SEGÚN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD



Fuente: Base de Datos FPS, Ministerio de Planificación. Elaboración CIEDESS.

## **10. LAS ASIGNACIONES FAMILIARES Y LAS PRESTACIONES SOCIALES EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. ANÁLISIS FRENTE A RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES, LUCHA CONTRA LA POBREZA.**

Las asignaciones familiares se incrementaron en un 12,7% para el tramo de menor ingreso en julio de 2009, igual que el Subsidio Único Familiar, que es un beneficio de cargo fiscal que tiene como objetivo hacer extensiva la asignación familiar a todos aquellos menores de 18 años que pertenezcan a familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Esta modificación se incorpora en un período de crisis financiera internacional y va en correspondencia con la dirección que fomentan las instituciones internacionales, en busca de superar la pobreza.

En los últimos años ha tomado fuerza el concepto de ingreso mínimo familiar o “salario ético”, con el objetivo de satisfacer las necesidades básicas de las personas y sus familias. Por tales motivos es importante el servicio que prestan los subsidios monetarios, como las prestaciones familiares. El nivel de pobreza ha disminuido considerablemente en las últimas dos décadas, pasando de un 38,6% en 1990 a un 13,7% el año 2006.

El Gobierno chileno continúa promoviendo el traspaso de experiencias en materia de programas innovadores en el combate contra la pobreza y la inequidad. Es el objetivo de la carta de intenciones firmada recientemente entre el Gobierno y la Organización de Estados Americanos (OEA). Dentro de las medidas se encuentran las experiencias del Programa Puente, Chile Solidario y el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo.



## ANEXO 1

# COMENTARIOS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y PROGRAMAS SOCIALES

### I. COBERTURA EN SEGURIDAD SOCIAL Y PROGRAMAS

La ley de seguridad social de 1935 estableció un programa de seguridad social federal para proporcionar seguridad económica a los trabajadores de la nación. La Administración del Seguro Social (SSA) es responsable de la vejez, sobrevivientes y de los seguros de discapacidad (OASDI) que ofrece prestaciones económicas a los jubilados y trabajadores con discapacidad y sus familias, así como a los sobrevivientes de los trabajadores fallecidos. Para el pago de prestaciones por jubilación, sobrevi-

vientes, seguro de discapacidad y seguro hospitalario, se cobran impuestos a los empleadores, empleados y trabajadores por cuenta propia que laboran en trabajos y empresas cubiertas por la seguridad social. La tasa de impuesto para este programa es de 6,2 % por cada empleado y su empleador, lo que da un total de 12,4 %. En 2009, este impuesto se paga en los primeros 106,800 dólares de ganancias. Esto incluye a personas que son trabajadores por cuenta propia, quienes pagan el impuesto total del 12,4 %. Para apoyar la misión de la SSA, el Servicio interno de ingresos es responsable de la evaluación y recau-

---

*Documento elaborado por Office of Income Security Programs (Oficina de Seguridad de Ingreso Suplementario) de la Social Security Administration - Oficina encargada del programa de Seguridad de Ingreso Suplementario<sup>1</sup>*

*Traducción al castellano realizada por Klaudia Rosado Báez, Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social CODESS*

*1 Traducción al castellano realizada por Klaudia Rosado Báez, Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social CODESS.*

dación de los aportes al seguro federal (FICA) y de las contribuciones de trabajos por cuenta propia (SECA). Cerca de 164 millones de personas laboran en trabajos que están cubiertos por la Seguridad Social.

## 2. ¿CÓMO ES FINANCIADA LA SEGURIDAD SOCIAL?

La seguridad social es en gran medida un programa de reparto. Es decir, la mayoría de los impuestos sobre nómina recaudados de los trabajadores activos se utilizan para pagar las prestaciones de los beneficiarios actuales. En 2007, los fondos fiduciarios OASDI obtuvieron 784.9 mil millones de dólares de ingresos. De esa cantidad, 84 por ciento se obtuvo de los impuestos sobre la nómina y 2 por ciento de los impuestos por prestaciones de seguridad social. Los intereses ganados en los bonos gubernamentales se comportan de acuerdo a los fondos fiduciarios, generando el 14 por ciento de ingresos restantes. Los activos aumentaron durante 2007 porque para el pago de prestaciones y gastos administrativos, los ingresos fueron mayores que los gastos.

## 3. PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

### 3.1. BENEFICIOS O SERVICIOS CUBIERTOS SOCIALES EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Una persona puede ser elegible para las prestaciones de seguridad social mensual si aplica en cualquiera de los siguientes puntos:

- Trabajador asegurado discapacitado que no ha alcanzado la edad completa de jubilación;
- Trabajador asegurado jubilado de 62 años o más.

- El cónyuge de un trabajador jubilado o con discapacidad tendrá derecho a las prestaciones si tiene 62 años o más o si tiene un hijo a cargo de 16 años o menos, o mayor de 16 si es discapacitado con derecho a las prestaciones en el registro de seguridad social del trabajador;
- El cónyuge divorciado/a de un trabajador jubilado o discapacitado tiene derecho a prestaciones si él o ella tiene 62 años o más y estuvo casado/a con el trabajador por lo menos 10 años;
- El cónyuge divorciado/a de un trabajador totalmente asegurado que aún no ha presentado una solicitud de prestaciones, si tanto el trabajador como la ex cónyuge tienen 62 años o más;
  - Estuvieron casados por lo menos 10 años; y
  - Se divorciaron por lo menos hace 2 años
- El dependiente, hijo soltero de un asalariado jubilado, discapacitado o trabajador asegurado fallecido tiene derecho a prestaciones si él o ella es:
  - Menor de 18 años;
  - Menor de 19 años y estudiante de tiempo completo de escuela primaria o secundaria; o
  - De 18 años o más pero con una discapacidad que haya empezado antes de los 22 años.
- La cónyuge sobreviviente (incluyendo la cónyuge divorciada) de un trabajador asegurado fallecido que tenga 60 años de edad o más;
- La cónyuge sobreviviente discapacitada (incluyendo, en algunos casos, la sobreviviente cónyuge divorciada) de un trabajador asegurado fallecido si tiene entre 50 y 59 años y se vuelve discapacitada durante el



periodo especificado;

- La cónyuge sobreviviente (incluyendo la cónyuge divorciada) de un trabajador asegurado fallecido independientemente de la edad, si está cuidando a un hijo del fallecido que tenga igual o menos de 16 años o que tenga hasta 22 años si es discapacitado; o
- Los padres de 62 años o más que dependan de un trabajador asegurado fallecido.

Además de las prestaciones mensuales para sobrevivientes, se otorga un pago fijo por la muerte de un trabajador asegurado.

### 3.2. BENEFICIOS POR DISCAPACIDAD

Una persona se considera “discapacitada” con derecho a los beneficios de los trabajadores discapacitados si él o ella cumple con las siguientes condiciones:

- Incapaz de estar involucrado en cualquier actividad básica remunerada a causa de una discapacidad física o mental. Él o ella no sólo debe ser incapaz de realizar su trabajo anterior remunerado, sino que también debe ser incapaz de realizar cualquier otro tipo de trabajo que tome en cuenta la edad, la educación y la experiencia laboral;

*Nota:* No importa si ese trabajo existe en la área inmediata, o si existe una vacante de trabajo específico, o si la persona pudiera ser contratada al solicitar el trabajo;

- Su discapacidad debe ser reconocida por pruebas médicas objetivas;
- Se espera que esta discapacidad(es) tendrá(n) como resultado la muerte o que se presente por lo menos durante 12 meses; y
- Él o ella debe cumplir con los requi-

sitos no médicos necesarios para ser asegurado por el programa.

### 3.3. SEGURIDAD DE INGRESO SUPLEMENTARIO (SSI)

SSI es un programa de ayuda en dinero, financiado y administrado por el Gobierno Federal. El programa está autorizado por el título XVI de la ley de seguridad social. El objetivo básico de SSI es asegurar un nivel mínimo de ingresos para las personas ancianas, ciegas, o discapacitadas, así como para aquellas que tienen ingresos y recursos limitados. Los beneficios del SSI son financiados por el fondo general de la Tesorería de Estados Unidos. Estos beneficios no se pagan fuera de la seguridad social o de los fondos fiduciarios de Medicare. Los Estados que suplementan los beneficios federales realizan estos pagos de los fondos estatales.

### 3.4. BENEFICIARIOS REPRESENTATIVOS

Un beneficiario representativo es una persona u organización que la SSA selecciona para recibir y administrar los beneficios a nombre de un beneficiario incapacitado o legalmente incompetente. Si existen pruebas de que un beneficiario no es capaz de administrar o dirigir la gestión de pagos en su propio interés, se debe realizar un pago representativo. Evidencia convincente de que un adulto beneficiario es incapaz de administrar o dirigir la administración de sus fondos, debe ser proporcionada antes de que la SSA designe un beneficiario representativo.

### 3.5. BENEFICIOS DE DESEMPLEO

Los programas de seguro de desempleo del Departamento del Trabajo proporcionan prestaciones por desempleo a trabajadores que quedan sin empleo sin justa causa y cumplen con otros requisitos de elegibilidad.

Los pagos de seguro de desempleo (beneficios) pretenden proporcionar asistencia financiera temporal a los trabajadores desempleados que cumplan los requisitos de la ley del Estado. Cada Estado administra un programa de seguro de desempleo diferente dentro de las directrices establecidas por la ley federal. La elegibilidad para el seguro, el monto de los beneficios y la duración de los mismos están determinados por la ley del Estado bajo la cual están establecidos los reclamos del seguro. En la mayoría de los Estados, el fondeo de los beneficios se basa únicamente en el impuesto que se impone a los empleadores. Las prestaciones de desempleo no son sujetas a los impuestos FICA.

## **4. CONSIDERACIONES SOBRE TIPOS DE EMPLEO ESPECÍFICOS Y SEGURIDAD SOCIAL**

### **4.1. EMPLEO ESTATAL Y MUNICIPAL**

Los empleados estatales o municipales no estaban cubiertos por la ley original de seguridad social. Estaban excluidos de la cobertura del seguro social desde 1935 (fecha en que se originó la ley de seguridad social) hasta 1950, a causa de los asuntos legales sin resolver con respecto a la autoridad del Gobierno Federal para gravar a los gobiernos estatales y municipales. A principios del 1 de enero de 1951, los empleados no podían estar dentro de la seguridad social de una forma distinta a la forma voluntaria a través del Acuerdo seccional 218 entre el Estado y la administración del seguro social. Bajo el acuerdo 218 el Estado decide (dentro de los límites de la ley federal y estatal) cubrir grupos del sistema de retiro, grupos del sistema de no retiro o ambos.

Al 1 de enero de 1955, la cobertura de la seguridad social pudo ser exten-

dida en una base electoral y a través de un Acuerdo seccional 218, a los empleados del gobierno estatal o municipal con puestos de trabajo que estaban bajo los sistemas de retiro existentes. Es decir, cuando el gobierno estatal o municipal ya tenía un plan de jubilación para sus empleados.

A principios de julio de 1991, cualquier persona que no estuviera cubierta por el Acuerdo seccional 218 o quien no fuera miembro de un "sistema de retiro aprobado", estaría sujeta a la cobertura de seguridad social obligatoria. Un sistema de retiro aprobado es aquél en el que se da una cuota equivalente en por lo menos al 7,5 % de indemnización del empleado o uno en el que se dan beneficios de jubilación comparables a los asignados por parte de los impuestos FICA de seguridad social.

### **4.2. COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA**

La mayoría de los trabajadores por cuenta propia fueron cubiertos por el seguro social en 1951. Para ser cubierto, un trabajador por cuenta propia debe tener un comercio o negocio y tener ingresos netos por el empleo por cuenta propia. Los ingresos por cuenta propia que son encomiables para la seguridad social se basan en los ingresos netos por cuenta propia derivados de ese comercio o un negocio cubiertos por la ley.

### **4.3. SERVICIOS NO CUBIERTOS POR EL SEGURO SOCIAL**

Aunque la mayoría de los empleos ahora están sujetos a la cobertura obligatoria bajo el programa del seguro social, existen varias excepciones a la cobertura de programa contempladas en la Sección 210 de la Ley de Seguri-

dad Social. Algunas de las excepciones principales son:

#### **4.3.1. EMPLEO DE ESTUDIANTE**

A partir de enero de 1951, el servicio desempeñado por un estudiante no es cubierto por la seguridad social si éste se realiza para una escuela, colegio o Universidad y por un estudiante que es matriculado y asiste a clases regulares de esa escuela, colegio o universidad.

Esta exclusión a la cobertura de seguridad social sólo se aplica durante los períodos de asistencia habitual a la escuela. La exclusión no se aplica al empleo desempeñado durante los descansos escolares de más de 5 semanas.

Si un gobierno estatal o municipal opera la escuela, el colegio o Universidad, los términos del Acuerdo seccional 218 entre el Estado y la SSA determinan si los servicios de estudiantes están cubiertos.

#### **4.3.2. EMPLEO DOMÉSTICO**

El servicio doméstico para clubes de servicio nacional o iglesias nacionales de hermandades y fraternidades no están cubiertos cuando lo desempeña un estudiante que está inscrito y asiste a clases regularmente en una escuela, Colegio o universidad.

El servicio doméstico realizado en la residencia privada del empleador no está cubierto si lo desempeña un individuo menor de 18 años en cualquier temporada, o si el servicio no es la ocupación principal del empleado.

#### **4.3.3. EMPLEO CIVIL FEDERAL**

A aquellos trabajadores federales empleados antes del 1 de enero de 1984, se les dio la elección de afiliarse al recién establecido Sistema de retiro para empleados federales o a los demás Sistemas de retiro para los servicios civiles

(CSRS). Los empleados que continuaron en el CSRS no están cubiertos por el seguro social.

Las enmiendas de seguridad social de 1983 a la Ley de seguridad social dispusieron la cobertura FICA para los empleados civiles federales que al 1 de enero de 1984 o después, fueran contratados por primera vez o volvieran a trabajar en empleos federales después de una separación de 365 días o más.

#### **4.3.4. EMPLEO MINISTERIAL**

Servicios realizados por los ministros y miembros de órdenes religiosas no están cubiertos por la seguridad social. Esto aplica cuando el servicio es desempeñado por un orden, un comisionado o por un ministro autorizado de una iglesia en cumplimiento de su servicio, o como miembro de una orden religiosa en el ejercicio de sus obligaciones solicitadas por la orden. Los ministros pueden elegir cobertura del seguro social mediante la presentación de un certificado de elección ante el Servicio de Ingresos internos bajo directrices específicas.

#### **4.3.5. MIEMBROS DE CIERTAS SECTAS RELIGIOSAS RECONOCIDAS**

La sección 1402(g) (1) del Código de ingresos internos (IRC) permite a los miembros de ciertas sectas religiosas (generalmente Amish y Menonita) estar exentos del pago de contribuciones por empleos de cuenta propia (SECA) y/o de los impuestos seguros federales (FICA) si el individuo es un miembro de una secta religiosa que cumpla ciertos requisitos de la sección 1402(g)(1) del IRC. Por lo general, la secta religiosa o miembro de ella está en contra de la recepción de cualquier seguro público o privado que se pague a cuenta de la muerte, incapacidad o jubilación y la secta o miembro

cree en el cuidado y la satisfacción de las necesidades de sus miembros dependientes.

#### **4.3.6. EMPLEO AGRÍCOLA EXTRANJERO**

El servicio desempeñado por trabajadores agrícolas extranjeros admitidos legalmente a los Estados Unidos de manera eventual no está cubierto.

#### **4.3.7. EMPLEO FAMILIAR**

Si una persona trabaja como empleado de un familiar, el trabajo está excluido de empleo si alguna de las siguientes condiciones se cumple:

- El servicio desempeñado por el esposo para su cónyuge no está cubierto si el servicio no se hace dentro del comercio o negocio del cónyuge que emplea o si el servicio es doméstico y se realiza en la casa privada del cónyuge empleador;
- El servicio realizado por un niño para su padre no está cubierto si el niño es menor de 18 años. El servicio tampoco está cubierto si el hijo tiene entre 18 y 21 años, si el servicio se hace durante el comercio o negocio del empleador o si el servicio es doméstico y se realiza en la casa del empleador; o si el servicio se emplea en una corporación de la propia familia.
- El servicio de un padre para un hijo que no se desempeña durante el comercio o negocio del hijo empleador no está cubierto.
- El servicio doméstico de un padre en el hogar privado del hijo que lo emplea puede estar cubierto en estrictas circunstancias relacionadas con el cuidado de la salud de ciertos miembros del hogar.

#### **4.3.8. EMPLEO EN UNA EMBARCACIÓN O AVIÓN EXTRANJERO**

Servicio realizado por un empleado en o en conexión con un barco o avión extranjero no está cubierto cuando el trabajador no es ciudadano de los Estados Unidos y es empleado fuera de los Estados Unidos.

#### **4.3.9. EMPLEO PARA UN GOBIERNO EXTRANJERO**

Servicio desempeñado para un gobierno extranjero no está cubierto. El servicio material que se realiza para un Gobierno extranjero y para una organización extranjera no está cubierto cuando algunos requisitos se cumplen.

#### **4.3.10. EMPLEO DE ESTUDIANTES EXTRANJEROS Y VISITANTES DE INTERCAMBIO CULTURAL**

Servicios realizados por estudiantes extranjeros no residentes, visitantes de intercambio no residentes y extranjeros admitidos como parte de un programa de intercambio cultural no están cubiertos. Estas personas tienen registros de llegada y salida en el Departamento de Seguridad Fronteriza con designaciones en las categorías clasificadas F, J, M o Q. El empleo no está cubierto sólo si los servicios realizados son para llevar a cabo el propósito para el cual los extranjeros no residentes son admitidos temporalmente a los Estados Unidos.

#### **4.3.11. COBERTURA BAJO ACUERDOS INTERNACIONALES**

La sección 233 de la Ley de Seguridad Social autoriza al Presidente de los Estados Unidos participar en Acuerdos con otros países para mantener una coordinación limitada del Sistema de seguridad social de los Estados Unidos. Uno de los propósitos de estos acuerdos es eliminar la cobertura e impuestos sobre las ganancias de ambos países. Los acuerdos establecen reglas para

determinar qué país cubre los ingresos, para que entonces los ingresos del otro país estén exentos de la cobertura. Los EE.UU. tienen acuerdos de cobertura con los siguientes países: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Corea del Sur, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido.

#### **4.3.12. EMPLEO DE RECLUSOS**

Empleo de reclusos al servicio de los Estados Unidos, o en cualquier otra contribución material de los Estados Unidos, o en empleos estatales o de subdivisión política o en cualquier contribución material de esta área, no está cubierto.

Empleo de reclusos al servicio del sector privado puede ser cubierto si la relación empleador- trabajador existe entre el trabajador preso y la entidad con-



## ANEXO 2

# ENCUESTA SOBRE ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMÉRICA

tradora.

<b>INVESTIGACIÓN SOBRE LOS SISTEMAS DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN AMÉRICA</b>	
País:	
1. Se aplican coberturas por personas a cargo del trabajador: SI ( ) NO ( )	
2. Se aplican coberturas por personas a cargo para pensionados: SI ( ) NO ( )	
3. Se aplican coberturas por personas a cargo del informal o independiente: SI ( ) NO ( )	
4. Se aplican coberturas por personas a cargo para desempleados: SI ( ) NO ( )	
5. Esas coberturas son reconocidas por entidades de previsión estatal: SI ( ) NO ( )	
6. Esas coberturas son reconocidas por entidades especializadas de seguridad social: SI ( ) NO ( )	
7. Esas coberturas son reconocidas por entidades especializadas de seguridad social: SI ( ) NO ( )	
8. Esas coberturas son reconocidas por los empleadores: SI ( ) NO ( )	
9. Esas coberturas son reconocidas por otras entidades: SI ( ) NO ( ) ¿Cuáles?	
10. Identifique el nombre genérico de la institución o instituciones que suministran las prestaciones por personas a cargo:	
11. La regulación de las prestaciones por personas a cargo son de rango: Constitucional ( ) Legal ( ) Reglamentario o Administrativo ( ) Convencional o por acuerdos laborales particulares ( )	
12. Las normas que se aplican a las prestaciones por asignaciones familiares son: De orden nacional estatal ( ) Regionales o de estados federados ( ) Locales o municipales ( ) De otra naturaleza ( ) En este último caso, ¿Cuál?	
13. Las prestaciones por personas a cargo de los beneficiarios consisten en: Pagos monetarios periódicos ( ) Pagos periódicos únicos o por momentos ( ) Suministro de bienes o en especie ( ) Prestación de servicios ( ) Reconocimiento de períodos de alta en seguridad social ( ) Otras modalidades ( ) Se reconocen simultáneamente varias de las anteriores modalidades ( ), a saber:	
14. Las prestaciones económicas que se reconocen por personas a cargo consisten en promedio mensual en \$ _____ US	
15. Las prestaciones monetarias por personas a cargo son: De monto único a nivel nacional/estatal ( ) De monto único a nivel regional/provincial ( ) De monto variable según niveles de ingreso de los beneficiarios ( ) De monto variable según operador del sistema ( ) De monto variable según empleador ( ) Otras modalidades ( ) Varias de las modalidades anteriores ( ) ¿Cuáles?	
16. Se aplican cuotas más altas o diferenciales por personas a cargo: SI ( ) NO ( ) ¿Por qué razones? Edad ( ) Invalidez ( ) Estudio ( ) Otras ( ) ¿Cuáles?	
17. Señale el orden de prelación para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo:	

<p>18. Las prestaciones por personas a cargo de los beneficiarios se reconocen:                  A partir de un número de personas a cargo ( )                  Por cualquier número de personas a cargo ( )                  Por un número máximo de personas a cargo ( )                  Con un orden de prestación o exclusión entre personas a cargo ( )                  20. Para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo se focaliza la priorización exigiendo un nivel máximo de ingresos o renta: SI ( ) NO ( )                  22. ¿Cuál es el nivel de ingreso o renta máximo mensual para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo?                  \$ _____ US</p>	<p>19. Dan derecho a prestaciones por personas a cargo de los beneficiarios:                  Hijos ( ) Padres ( ) Hermanos ( ) Conyuge o compañero/a ( )                  Nietos ( ) Sobrinos ( ) Personas sin familiaridad pero dependientes ( )                  Otros ( ) ¿Cuáles?                  21. Para tener derecho a prestaciones por personas a cargo se exigen períodos mínimos o tiempos de cotización a la seguridad social o de aportes: SI ( ) NO ( )                  Especifique:                  23. Señale si existen otros requisitos generales para el reconocimiento de prestaciones por personas a cargo: SI ( ) NO ( )                  ¿Cuáles?                  24. Las prestaciones por personas a cargo por hijos se reconocen hasta la edad de: _____ años</p>
<p>25. Las prestaciones por padres se reconocen a partir de la edad de: _____ años                  26. Las prestaciones por hermanos se reconocen hasta la edad de: _____ años                  28. Las prestaciones por hermanos se reconocen hasta la edad de: _____ años                  Aportes específicos ( )                  Aportes dentro de los girados al sistema de seguridad social ( )                  Impuestos ( )                  Varias de las fuentes anteriores ( )                  Otras fuentes ( ) ¿Cuáles?</p>	<p>26. Las prestaciones por hijos se reconocen hasta la edad de: _____ años en qué casos:                  29. Los recursos que financian las prestaciones por personas a cargo se originan en aportes:                  De los empleadores ( )                  De los trabajadores ( )                  De los independientes o trabajadores por cuenta propia ( )                  Del Estado o entidades públicas ( )                  Del sistema de seguridad social ( )                  Comprimenten aportes de varias fuentes de las anteriores ( ) ¿Cuáles?:</p>
<p>30. El valor total de los aportes o parquidas que se destinan para financiar las prestaciones por personas a cargo es: (señalarlo en porcentaje sobre la base que se emplee para su liquidación)                  31. ¿Los beneficiarios de prestaciones por personas a cargo y su grupo familiar reciben servicios sociales o complementarios: SI ( ) NO ( ) ¿Cuáles servicios?                  32. ¿Los beneficiarios de prestaciones por personas a cargo tienen acceso a subsidios adicionales públicos? SI ( ) NO ( )                  Vivienda ( ) Salud ( ) Educación ( ) Alimentación ( )                  Vestuario ( ) Otros ( )                  34. La regulación jurídica de las prestaciones por personas a cargo se encuentra en: (señale las fuentes de derecho que correspondan Constitución, ley, decreto, ordenanza, convenio)</p>	<p>33. Las instituciones de seguridad social o los empleadores ofrecen a los beneficiarios de estas prestaciones servicios de:                  Guarderías infantiles ( ) Recreación ( ) Deporte ( )                  Salud ( ) Vivienda ( ) Cultura ( ) Educación ( )                  Crédito ( ) Nutrición materno infantil ( )                  Cuidado de adultos mayores ( ) Otros ( )                  36. Especifique cuáles reformas se han dado en los últimos 10 años:                  38. ¿Existe una autoridad que inspecciona, vigila y controla el adecuado manejo del sistema de prestaciones por personas a cargo? SI ( ) NO ( )                  ¿Cuál es ese órgano?                  40. ¿Se aplica alguna modalidad de subsidio público para desempleados? SI ( ) NO ( )                  42. ¿Se aplica alguna modalidad de seguro por desempleo? SI ( ) NO ( )</p>
<p>35. Han o ocurrido recientes reformas a la normatividad que regula las prestaciones por personas a cargo: SI ( ) NO ( )                  37. El órgano público que dirige la política en materia de prestaciones por personas a cargo:                  Un Ministerio ( ) ¿cual?                  Una Superintendencia ( ) ¿cual?                  Un Consejo ( ) ¿cual?                  Una unidad especial ( ) ¿cual?                  Otro ( ) ¿cual?                  39. ¿Qué regulación está vigente en materia de subsidio al desempleo?                  41. ¿Qué regulación está vigente en materia de seguro por desempleo?</p>	<p>36. Especifique cuáles reformas se han dado en los últimos 10 años:                  38. ¿Existe una autoridad que inspecciona, vigila y controla el adecuado manejo del sistema de prestaciones por personas a cargo? SI ( ) NO ( )                  ¿Cuál es ese órgano?                  40. ¿Se aplica alguna modalidad de subsidio público para desempleados? SI ( ) NO ( )                  42. ¿Se aplica alguna modalidad de seguro por desempleo? SI ( ) NO ( )</p>