

# Prospectiva

Sistema de compensación familiar



Asocajas

Dirección de Proyectos Sociales y Económicos

# **ESTUDIO DE PROSPECTIVA DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**

Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar  
Dirección de Proyectos Sociales y Económicos

Juan Carlos Guataquí Roa  
Catalina Micán Rivera  
María Margarita Ruiz Rodgers

**Ernesto Herrera Díaz Granados**  
Presidente Junta Directiva Asocajas

**Adriana María Guillén Arango**  
Presidente Ejecutiva Asocajas

**Isabel Abello Albino**  
Directora Administrativa y Financiera

**Maria Margarita Ruíz**  
Directora de Proyectos Sociales y Económicos

### **Investigadores**

Juan Carlos Guataquí Roa, Consultor - Profesor Universidad del Rosario  
Catalina Micán Rivera, Asocajas - Líder de estudios estadísticos y económicos  
María Margarita Ruiz Rodgers, Asocajas - Directora de Proyectos sociales y económicos.

### **Coordinación editorial**

**Karime Figueroa Higuera**  
Gerente de Relacionamiento y Comunicaciones Asocajas

**Andrés Galeano Gómez**  
Diseño y diagramación

**Cesar Contreras**  
Impresión

**Asocajas**  
Calle 94 No. 11 – 30, piso 6  
PBX (571) 3232765 Bogotá D.C.  
[www.asocajas.org.co](http://www.asocajas.org.co)  
2019

**Este documento es producto de una construcción colectiva entre los directores de las Cajas de Compensación Familiar y sus equipos técnicos, el equipo de Asocajas y expertos colaboradores.**

---

## **Agradecimientos especiales a los participantes de los grupos focales:**

---

### **Grupos focales de Directores de Cajas de Compensación:**

Fernando Montes - Comfenalco Quindío  
María Margarita Amaris - Cajacopi  
Ernesto Herrera - Combarranquilla  
Jairo Certain - Comfamiliar Atlántico  
Luis Gonzalo Giraldo - Cafam  
Luis Carlos Arango - Colsubsidio  
Víctor Julio Berrios - Comfacundi  
Néstor Rodríguez - Compensar  
César Guevara - Cajasán  
Luis Hernán Cortés - Comfenalco Santander  
Jacobo Tovar - Comfandi  
Felice Grimoldi - Comfenalco Valle  
Ana Patricia López - Comfamiliar Cartagena  
Ricardo Segovia - Comfenalco Cartagena  
Claudia Cecilia Uribe - Comfanorte  
Omar Javier Pedraza - Comfaorient  
César Cabrera - Comfaca  
Nelson Quintero - Comfatolima

Diana Reyes - Comfenalco Tolima  
Juan Eduardo Zuluaga - Confa  
David Escobar - Comfama  
Nora Salazar - Comfamiliar Camacol  
Carlos Mario Estrada - Comfenalco Antioquia  
Néstor Miguel Murcia - Comfacor  
Luis Miguel Losada - Comfamiliar del Huila  
Luis Carlos Coral - Comfamiliar de Nariño  
Maurier Valencia - Comfamiliar de Risaralda  
Juan Cristóbal Velasco - Comfacauca  
Hernando Alvarado - representante de Comfamiliar del Putumayo  
Yolanda Rentería - Comfachocó  
Luis Eduardo Medina - Comfamiliar de la Guajira  
Martha García - Cajamag  
Erika Ahumada - Comfasucre  
Fredy García-Herreros - Comfaboy  
Ernesto Miguel Orozco - Comfasesar

### **Grupos Focales de Jefes de Planeación de Cajas de Compensación:**

Regina Vivas - Comfenalco Quindío  
Mónica Púa - Combarranquilla  
Fernando Pardo - Comfamiliar Atlántico  
Kirk Bula Campillo - Cajacopi  
Angelica María Vásquez - Cafam  
Laura GonzalezPacheco - Colsubsidio  
Shirley Saenz Barrera - Comfacundi  
Henry Yesid Barrero - Compensar  
Norma Yolanda Hernández - Cajasán  
José Luis Contreras - Comfenalco Santander  
Héctor Javier Rodríguez - Comfandi  
Oscar Ocampo - Comfenalco Valle  
Alexandra Romero - Comfamiliar Cartagena  
Fernando Piñeres - Comfenalco Cartagena  
Edgar Orlando - Comfanorte  
Silvia Muñoz - Comfaorient  
María del Pilar Ramos(e) - Comfaca

Andrés Morales - Comfatolima  
Ángel Alberto Aguirre - Comfenalco Tolima  
Nelson Mauricio Quintero - Confa  
Miguel Dique - Comfama  
María Isabel Arango - Comfamiliar Camacol  
Paula Cataño - Comfamiliar Camacol  
Claudia Cuellar - Comfamiliar Huila  
Carlos Ibarra - Comfamiliar Nariño  
Juan Carlos Romero - Comfamiliar Risaralda  
Oscar Hernán Paredes - Comfacauca  
Gustavo Moreno - Comfamiliar Putumayo  
Elkin Córdoba - Comfachocó  
Aldo Henríquez - Comfamiliar de la Guajira  
Gisella Mendivil - Cajamag  
Fabio Rojas Duarte - Comfasucre  
Jaime Fernando Díaz - Comfaboy  
Elvis Martínez Mendoza - Comfasesar

### **Grupos Focales de Expertos:**

#### **Vivienda:**

Oscar Arcos - Secretaría Del Hábitat Bogotá  
Jorge Torres - Cenac Colombia.  
Stefano Anzellini - Unianandes.  
Oswaldo Manriquez - Ministerio Vivienda  
Alejandro Florián - Hábitat para La Humanidad  
Mauricio Ramírez, Rimisp.  
Carlos Cortes, Banco Mundial.

#### **Educación:**

Magda Méndez - Ministerio de Educación  
Sandra Durán - Universidad Nacional  
Disney Barragán - Universidad Nacional  
Olga Zárate - Viceministerio de Educación  
Padre José Leonardo Rincón, S.J.

#### **Salud:**

Fernando Ruiz (CTIC)  
Augusto Galán - "Así Vamos En Salud"  
Juan Manuel Díaz - Consultor  
Ramón Abel Castaño - Consultor  
Gabriel Mesa Nicholls - Sura EPS  
Carmen Eugenia Dávila - Ministerio de Salud  
Adriana Ávila - DNP  
Juan Sebastián Arango - Fenalco

## CONTENIDO

---

### Capítulo 1

## EL PASADO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN 1930 – 2000 07

---

- 1. 1930-1960: El contexto del origen del sistema de subsidio familiar 10**
  - 1.1 Influencia de la doctrina católica 10
  - 1.2 El movimiento sindical y el contexto político 15
  - 1.3 Desarrollo económico y sectorial 17
  - 1.4 La ética del trabajo como proceso cultural en Antioquia 21
  - 1.5 Convergencia de factores: creación del subsidio familiar 24
- 2. Consolidación de los fundamentos normativos 1960-1980 26**
- 3. La década de los 90 30**

### Capítulo 2

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES 37

---

- 1. Perspectiva histórica internacional 39**
- 2. Experiencias Latinoamericanas 41**
  - 2.1 Chile 43
  - 2.2 Argentina 47
  - 2.3 Uruguay 49
- 3. Elementos concluyentes de la revisión internacional 53**

### Capítulo 3

## EL PRESENTE DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR 57

---

- 1. El subsidio familiar en el siglo XXI 59**
- 2. Contexto económico y demografía 63**
- 3. Territorios y regiones 71**
- 4. Gasto social y parafiscalidad 80**
  - 4.1 Finanzas nacionales y subsidios 80
  - 4.2 La distribución de los parafiscales de cajas de compensación familiar 91

<b>5. Aspectos Laborales</b>	<b>98</b>
5.1 Situación laboral de Colombia en el contexto latinoamericano	101
5.2 El contexto laboral nacional 2010-2017	104
5.2.1 Comportamiento del empleo	106
5.2.2 Análisis de beneficiarios de la cuota monetaria 2010-2017	110
5.3 Conclusiones laborales	114
<b>6. Aspectos institucionales</b>	<b>118</b>
6.1 Formulación y coordinación de política	122
6.2 Inspección, control y vigilancia	125
6.3 Una revisión crítica a la institucionalidad actual	126

#### Capítulo 4

### **INTERACCIÓN DE TENDENCIAS Y ESCENARIOS: RESULTADOS DEL EJERCICIO CUALITATIVO** **129**

---

<b>1. Introducción</b>	<b>131</b>
<b>2. La percepción del futuro: análisis desde la gerencia del sistema de compensación familiar</b>	<b>134</b>
<b>3. Planeación por escenarios: convergencia con el ejercicio Delhi</b>	<b>136</b>
3.1 Escenario básico: status quo	138
3.2 Escenario intermedio: reducción de los aportes	145
3.3 Escenario extremo: eliminación de los aportes al subsidio familiar	149
3.3.1 Reflexiones prospectivas	154

#### Capítulo 5

### **RECOMENDACIONES** **159**

---

<b>1. Consolidación del sistema de información</b>	<b>163</b>
<b>2. Reorganización institucional</b>	<b>164</b>
<b>3. Uso del lenguaje: del sistema de subsidio familiar al sistema de compensación familiar</b>	<b>165</b>
<b>4. Estructura de servicios: patrones demográficos y crecimiento económico</b>	<b>167</b>
<b>5. Distribución de fondos de ley: población vulnerable vs población afiliada</b>	<b>169</b>
<b>6. Esquema de competencia y patrones territoriales</b>	<b>169</b>
<b>7. Territorios diversos: el desafío de la ruralidad</b>	<b>171</b>
<b>8. Territorialidad: el crecimiento departamental</b>	<b>173</b>





## CAPÍTULO 1

# EL PASADO DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES

---

Orígenes y Evolución  
1930 - 2000





**E**xisten diversas compilaciones analíticas sobre el origen e historia del subsidio familiar en Colombia. Entre ellas, las más especializadas, completas y rigurosas son las de Poveda (1989), Cortez (2004), Vega (2010) y Giraldo (2014), que han servido como fundamento a posteriores elaboraciones sintéticas (Cortés, 2009; Carrasco y Farné, 2010; MinTrabajo-OIT; 2014, entre otras). Estas últimas han promovido un enfoque histórico que caracteriza la existencia del subsidio familiar en Colombia a lo largo de un proceso con cuatro etapas cronológicas (1950-60, 1970-80, 1990 y 2000) no conceptuales. Al no tener en cuenta eventuales antecedentes, es posible que esta taxonomía histórica esté en gran parte generada por un análisis *deus ex machina*, es decir, la simple introducción instrumental de un evento histórico sin contemplar los procesos sociales, económicos y culturales que pueden haberlo generado. Sin embargo, una revisión más amplia dirigida a los estudios históricos desde la perspectiva sociológica laboral, de política pública y de historia empresarial (Cañas, 2003; Restrepo, 2009; y Cuéllar, 2014) sugiere que el surgimiento del subsidio familiar no puede comprenderse sin el análisis de elementos de ética laboral, empresarial y social –generados en Antioquia desde finales del siglo XIX– y factores políticos de la dinámica del movimiento sindical –producidos en la década de 1940–. Por lo tanto, en este capítulo se amplía el espectro cronológico de análisis para incluir referencias a estos periodos.

Este documento analiza el surgimiento, adaptación, implementación y desarrollo del subsidio familiar entre 1940 y 1990. Está compuesto por cuatro secciones, que siguen en cierto modo la clasificación histórica utilizada por Carrasco y Farné (2010), pero con un precedente cronológico más amplio. Dichas secciones son: 1) origen del sistema: 1930-1960; 2) 1960-1980; 3) la década de 1990<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En otras secciones de este estudio se utiliza una clasificación cronológica basada en tres categorías conceptuales: 1) implementación voluntaria, 2) establecimiento obligatorio y 3) adaptación y desarrollo. Dicha clasificación se utiliza para permitir la comparación internacional en periodos asociados a la creación y desarrollo de las asignaciones familiares, de las cuales el subsidio familiar colombiano es una de ellas; pero en este caso utilizamos esta clasificación cronológica porque se asocia más al contexto de formación de políticas públicas de Colombia, es decir, se ajusta más a un análisis interno que a una clasificación internacional.

## 1. 1930-1960: El contexto del origen del sistema de subsidio familiar

**B**ien podría afirmarse que el surgimiento de la política pública de subsidio familiar fue resultado de un proceso histórico en el que emergieron, convergieron y se retroalimentaron elementos sociales, religiosos, económicos, demográficos y políticos. En este documento se propone una visión transversal del proceso histórico de surgimiento e implementación del subsidio familiar, a través de ciertos aspectos importantes identificados en una revisión de literatura. Para tales efectos es conveniente traer a colación el sintético análisis de Vega (2010, p. 98): “La Iglesia, trabajadores, industriales y gobierno constituyen el conjunto de actores que dieron sentido a la matriz sobre la que se consolida el subsidio familiar en el país”. Dichos aspectos son:

- La doctrina social católica y la cultura ética del trabajo
- Movimiento sindical y contexto político
- El desarrollo económico sectorial
- La ética del trabajo como proceso cultural en Antioquia

A continuación, en esta primera sección, analizaremos cada uno de estos cuatro factores, conjuntamente, bajo la forma en que su interacción llevó a la creación del subsidio familiar.

### 1.1 Influencia de la doctrina católica

Desde la perspectiva religiosa, se considera que las influencias más notorias que marcaron el origen y surgimiento del subsidio familiar se plasmaron en las doctrinas papales de León XIII y Pío XI, en particular la encíclica *Rerum novarum: sobre la situación de los obreros* (1891) del primero, y las encíclicas *Casti connubii* (1930)<sup>2</sup> y *Quadragesimo anno*

---

<sup>2</sup> Poveda, 1982, p. 2. El Decreto Legislativo 0118 de 1957, emitido por la Junta Militar, lo hace explícito en su considerando 5.º: “[...] que la doctrina social católica, recomienda el establecimiento del subsidio familiar como medio de fortalecimiento de la familia”. La compilación más completa y argumentativa está en la encíclica *Mater et magistra*, de Juan XXIII (1961).

(1931) del segundo. *Rerum novarum* se considera la primera encíclica social, no tanto en función de su temática, sino porque planteó un cuerpo doctrinal, el cual, luego de más de 100 años y de varias actualizaciones y revisiones, es hoy la doctrina social de la Iglesia (Vélez, 1992, p. 8). Fue escrita en el contexto de finales de siglo XIX, en medio de varios cambios radicales: la confrontación del socialismo marxista con el capitalismo, la industrialización, y el surgimiento cada vez más claro de la propiedad capitalista y el trabajo asalariado. En medio de la confrontación interna de la Iglesia, entre una postura conservadora a favor del capitalismo y una progresista hacia el socialismo, en la encíclica, León XIII se desmarca de las dos posturas, reconociendo en el problema obrero el núcleo del conflicto social, pero desvirtuando la posibilidad de que dichas posturas contuviesen *per se* la solución a esta problemática. En particular, la encíclica considera que las temáticas laborales son demasiado importantes socialmente como para dejarlas al simple juego de la oferta y la demanda. Si bien reconoce que patrono y obrero son libres de negociar y definir un salario, la dignidad del segundo, en una órbita social, conlleva particulares implicaciones para el primero. El salario, para la encíclica, es tanto *personal* (la fuerza de trabajo es inherente a la persona) como *necesario* (“[...] porque del fruto del trabajo necesita el hombre para sustentar la vida”). Estas dos características, combinadas con la justicia (“[...] el salario no debe ser insuficiente para la sustentación de un obrero frugal y de buenas costumbres”) configuran una condición salarial que va más allá de la subsistencia: “Un jornal suficiente para sustentarse a sí, su mujer y sus hijos” (León XIII, p. 33). Pío XI consideró la *Rerum novarum* como la carta magna de los obreros (Pío XI, 1931, p. 15)

La encíclica *Casti connubii* constituye la primera reacción oficial y formal de la Iglesia católica a la esterilización y la contracepción (los desarrollos de las investigaciones de Knaus y Ogino en la década de 1920), y la primera intervención formal de la Iglesia en las temáticas de la dinámica matrimonial, las prácticas reproductivas y la creciente irrupción de la política en la vida privada. Finalmente, la encíclica *Quadragesimo anno* (1931) es considerada por Vélez (1992) como parte de una serie de pronunciamientos de la Iglesia católica dirigidos a “ampliar sus aplicaciones a las circunstancias del momento”, y ejemplo de ello es la encíclica *Quadragesimo anno*, formulada por Pío XI en 1931. En ella se amplía el espectro analítico de la *Rerum novarum* (el nacimiento del capitalismo industrial) al revisar todo el contexto social de comienzos de la década del 30. Para los

efectos que nos motivan, la *Quadragesimo anno* contiene consideraciones específicas sobre el salario, en gran parte retomando y actualizando la doctrina de León XIII al respecto: el salario no es un concepto injusto *per se* (con lo cual se hace oposición al socialismo “la sustitución del contrato de sociedad por el contrato de trabajo”), y debe fijarse en función de tres criterios: a) la sustentación del obrero y su familia<sup>3</sup>, b) la situación de la empresa y c) la necesidad del bien común.

Para 1950, los Decretos 2663 y 3747 del Código Sustantivo del Trabajo establecieron el salario mínimo, con consideraciones regionales y sectoriales, pero teniendo como base fundamental el costo de vida. A este fundamento, imprescindible para el montaje del subsidio familiar, era necesario adicionar el componente del aporte patronal. Constituyeron la esencia del salario familiar<sup>4</sup>, un concepto socioeconómico fundamental para el movimiento católico prevalente en Europa durante los primeros 30 años del siglo XX, y se consideran la semilla de la Acción Social Católica (Zagheni, 1998). Esta última fue una iniciativa que propendió por el estímulo al desarrollo pacífico del movimiento sindical, respetando la moral católica y con el particular interés de colaborar con el trabajo empresarial, en aras del bienestar colectivo. Esta combinación de doctrina católica, las crecientes asociaciones sindicales de acción cristiana y el patronazgo generaron movimientos gremiales para establecer Cajas de Compensación Familiar (CCF), en Francia (1917), Dinamarca (1918) y Bélgica (1921).

Para el contexto específico de la sociedad colombiana, los principales referentes de la Acción Católica fueron el sacerdote José María Campoamor y monseñor Jorge Murcia Riaño, quienes se convirtieron en catalizadores de la relación entre la doctrina religiosa, el mundo del trabajo y el salario, y el desarrollo de la familia como fundamento de la sociedad. El padre Campoamor fundó el Círculo de Obreros de San Francisco Javier en

---

<sup>3</sup> “Ha de ponerse, pues, todo esfuerzo en que los padres de familia reciban una remuneración suficientemente amplia para que puedan atender convenientemente a las necesidades domésticas ordinarias. Si las circunstancias presentes de la vida no siempre permiten hacerlo así, pide la justicia social que cuanto antes se introduzcan tales reformas, que a cualquier obrero adulto se le asegure ese salario” (Pío XI, 1931, p. 29).

<sup>4</sup> En secciones posteriores se analizará más a profundidad el concepto de salario familiar, sin embargo, para claridad de esta sección, baste decir que se trata de un salario superior al simple salario individual, y que considere las condiciones de la familia del trabajador, en particular sus hijos en edad de crianza.

Bogotá, en el año 1911, organización que en sus inicios contaba con 383 trabajadores inscritos; esta agremiación evolucionó a partir de un esquema financiero de ahorro hacia una iniciativa de vivienda popular (construyó entre 1913 y 1934 el barrio Villa Javier) y, eventualmente, creó la Caja Social de Ahorros y la Fundación Social (Zambrano, 2016). Monseñor Jorge Murcia Riaño<sup>5</sup> fundó la Juventud Obrera Católica (JOC) en 1932, y en 1933 la Iglesia católica instauró la Acción Católica, bajo la dirección de Juan Manuel González Arbeláez, quien posteriormente intervino para la disolución, por intervención vaticana, de la JOC, en 1938. Eventualmente, la Santa Sede replanteó la postura de confrontación que González Arbeláez había dado a la Acción Católica, y bajo una nueva organización, la Acción Social Católica, apoyada por la Compañía de Jesús, reorientó sus esfuerzos para lograr una mejor organización del sindicalismo católico colombiano. Como bien menciona Plata (2013, p. 30), el sindicalismo católico, organizado en Colombia en las décadas del 40 y el 50, combina la paradoja de haber sido “tan importante en su momento como poco estudiado en la historiografía”. Para el contexto específico del departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín, es importante traer a colación la argumentación sintética de Nicanor Restrepo y Juan Luis Mejía (Comfama, 2015, p. 19), de lo que en palabras de este último se denomina “sociabilidad religiosa” (refiriéndose en particular a la obra filantrópica de Ana Mercedes Arango de Restrepo). Las más de 215 instituciones de carácter benéfico creadas en el siglo XIX evolucionaron, a partir de la ejecución vivencial de las siete obras de misericordia, a los siete principios de la doctrina social de la Iglesia católica.

Por otra parte, el contexto cultural de caridad, obra social y proyecto social existente en Antioquia debe contextualizarse en la dinámica laboral iniciada en la década del 40 en los centros urbanos colombianos, y que tuvo en el salario su eje principal de las políticas. Esta figura fue la piedra de toque de los conflictos ideológicos, pues podía ser considerada la esencia principal de la alienación capitalista (una clase trabajadora dueña únicamente de su potencial de trabajo) o el principal vínculo del trabajador a la sociedad. Para mediados del siglo XX, la heterogeneidad del desarrollo empresarial, el crecimiento de la población asalariada, y la necesidad del

---

<sup>5</sup> Para Plata (op. cit., p. 31), el fundador de la JOC fue Luis María Murcia, quien importó el concepto de Bélgica.

gobierno de intervenir en campos tan diversos como la regulación y el desarrollo empresarial y el bienestar de la población tuvieron en el salario, como elemento común, y en la legislación de dicha figura el mecanismo más eficiente de introducción y control de múltiples políticas sociales (su periodicidad, salud, vivienda, educación, entre otros). La noción de salario mínimo permitió combinar la administración del régimen prestacional, salarial y de seguridad social.

A pesar de la clara diversidad de percepciones e intereses sobre lo que podía considerarse salario en el contexto laboral y político colombiano en la década del 40, la Ley 6.<sup>a</sup> de 1945 había logrado un consenso relativo en relación con la imposición del salario mínimo, autorizando al gobierno a “señalar salarios mínimos por regiones o por actividades, teniendo en cuenta, entre otras cosas, el costo de la vida”. Esta iniciativa fue solo puesta en práctica con el Decreto 3871 de 1949. El criterio de asignación salarial en función de actividad/sector generó una discusión conceptual sobre lo que constituía el salario mínimo, cuyo elemento clave de discusión fue algo que podríamos llamar margen estático o dinámico. Bajo el contexto de remuneración digna, se contemplaba un salario que remunerase al trabajador por su labor y le ofreciera un nivel básico de seguridad social. Para algunos actores del contexto de política pública en Colombia, particularmente el empresariado antioqueño, dicho concepto impedía la movilidad social dada la prevalencia de la estructura familiar numerosa. Esto requería un concepto salarial que superase el simple nivel o criterio de mínimo, y este concepto se denominó salario familiar. A continuación estudiaremos sus orígenes e implicaciones.

Como veremos, es de resaltar que las encíclicas de León XIII y Pío XI tuvieron influencia en la forma en que el concepto católico del salario familiar<sup>6</sup> se asimiló, inicialmente, en Antioquia y, luego, en todo el país, bajo la modalidad del subsidio familiar. Desde el punto de vista del empresariado, el concepto de salario familiar fue promovido en 1945 por Juan Guillermo Restrepo Jaramillo (presidente de la ANDI), quien, según Cañas (2003, p. 122), asimiló la concepción de salario familiar a la convergencia de dos aspectos: la suma del subsidio familiar y el salario mínimo. Esta

---

<sup>6</sup> Para una discusión más amplia y detallada sobre el concepto de salario familiar, su origen en Europa y su introducción a la sociedad colombiana, ver Giraldo (2014, págs. 27-39).

argumentación fue apoyada por el presidente Ospina en 1948: “Vamos a modificar también el criterio de salario en que el trabajador que tiene una mujer y unos hijos gane más porque necesita más que aquel que no tiene compromisos” (*El Colombiano*, junio 16 de 1948, p. 3). La idea del salario familiar se mantuvo vigente en la dirigencia empresarial antioqueña: a mediados de la década del 50, el presidente de la ANDI, José Gutiérrez Gómez, consultó al arzobispo de Medellín, Joaquín García Benítez, sobre la eventual relación de compatibilidad entre un subsidio familiar y la doctrina social de la Iglesia. Para resumir la consecuencia de la influencia de la doctrina social de la Iglesia sobre el empresariado antioqueño, germen de la génesis del subsidio familiar, y su postura con respecto al salario mínimo, podemos citar a Ostau de Lafont de León (2006, p. 209): “En Antioquia, donde se habían formado las primeras industrias, los empresarios antioqueños, invocando argumentos del liberalismo económico, se opusieron a la implantación del salario mínimo. Señalaban que debía pactarse el salario por el libre acuerdo entre patronos y trabajadores, y de un modo paternalista, que los patronos tenían la obligación de pagar un ‘salario justo’ a sus obreros”.

## 1.2 El Movimiento sindical y el contexto político

La relación de la Iglesia católica con el movimiento sindical y de este con determinada vertiente política<sup>7</sup> hacen parte de la combinación de elementos fundamentales que marcaron el surgimiento del subsidio familiar. Como es bien conocido, las primeras manifestaciones del movimiento obrero colombiano se pueden remitir a las grandes huelgas que tuvieron lugar en 1918 (Sociedad Ferroviaria Nacional en puertos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, trabajadores fluviales de Girardot, textiles en Bello, manufactureros en Bogotá, entre otros). Estos paros originaron diferentes iniciativas de organización sindical de vertientes liberales o comunistas, las cuales se unificaron temporalmente en 1936 en la Confederación Sindical de Colombia (CSC, posteriormente conocida como CTC, Confederación de Trabajadores de Colombia); apoyaron el gobierno constitucional de López Pumarejo ante el golpe de Estado de Pasto (10 de julio de 1944) y obtuvieron como reivindicación la Ley 6 de 1945, la cual era

---

<sup>7</sup> Las convergencias de estas tendencias ya han sido esbozadas por Escobar-Urbe (1975) y González-Charry (1978).



particularmente inclinada a la defensa de los derechos de negociación y asociación colectiva.

No obstante, la renuncia de López Pumarejo y la posterior asunción al poder, para el resto del mandato, de Lleras Camargo constituyeron un retroceso en el proceso de reivindicaciones sindicales. De cara a las elecciones presidenciales de 1946, el movimiento sindical, tal y como el Partido Liberal, sufrió una profunda división interna, entre su opción radical de izquierda y su vertiente de centro. En el caso del movimiento sindical, la CTC se fragmentó como resultado de las divergentes posiciones de su ala liberal y su ala comunista, en relación con la huelga de la Federación de Trabajadores del Río. En una estrategia de divide y vencerás, el entrante gobierno conservador de Ospina y la Iglesia católica apoyaron, en 1946, la conformación de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC). Algunos análisis son muy explícitos al considerar el rol de la UTC en la política colombiana, dado el contexto en que surgió dicha central obrera: “Esta organización fue promovida como una alternativa al sindicalismo liberal y comunista por parte de la Iglesia católica, el conservatismo y el sector empresarial antioqueño” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2005). Por su parte, Urrutia (1969, p. 205) enfatiza dos elementos clave en la creación y avance de la UTC: su origen antioqueño y el contexto de basarse en grandes empresas. Para retomar la influencia de la doctrina católica en el contexto de surgimiento de la UTC, podemos citar a Cuéllar (2009, p. 137): “La Iglesia, que hasta entonces se oponía abiertamente a los movimientos sindicales, comienza a aceptarlos [...] la filosofía de la Iglesia se basa en la encíclica *Rerum novarum*, la cual admite el desarrollo pacífico de la fuerza sindical, es decir, sin recurrir a la violencia, con respecto a la moral cristiana y, en lugar de confrontar los derechos del capitalismo, en especial la propiedad privada, su función es trabajar en colaboración con él en pro del bienestar colectivo”.

El elemento de salario familiar, generado por el paternalismo empresarial, se vio reforzado en la UTC: “Con la creación de la UTC, se niega el concepto de lucha de clases y la intervención de las organizaciones sindicales en política, en contraprestación, se reafirma el paternalismo empresarial y del Estado” (Ostau de Lafont, 2003). En marzo de 1954, ocho años después de su fundación, durante el *plenum* de la Unión de Trabajadores de Colombia, realizado en Medellín, la Unión de Trabajadores de Antioquia presentó una argumentación documentada “en la cual se demostraba la

validez y la justicia del principio del salario familiar, el cual debería ser llevado a la práctica en forma de un subsidio al trabajador con hijos, y que debería recaudarse y pagarse a través de Cajas de Compensación a las cuales los patronos deberían aportar ciertas sumas proporcionales a los salarios que se pagaran al nivel de cada empresa” (Poveda, 1989, p. 6). Dicha propuesta fue aceptada y adoptada por la ANDI, y constituyó el germen de la iniciativa desarrollada por José Gutiérrez Gómez, Diego Tobón Arbeláez y Álvaro López Toro para la creación de Comfama en 1954, esquema que fue, a su vez, adoptado para la creación del subsidio familiar a nivel nacional, en 1957, el cual abordaremos en la sección 1.5.

### **1.3 Desarrollo Económico y Sectorial**

Para efectos de entender la convergencia de los factores históricos anotados, incluyendo la evolución de la actividad económica, en este caso, es conveniente abarcar y analizar un horizonte temporal más amplio, remontrándonos a la década de 1930. A pesar de ello, cabe resaltar que, como lo mencionan Jaramillo, Meisel y Ramírez (2016), Colombia fue uno de los países con menor impacto de este fenómeno, dado que las exportaciones de café se desempeñaron relativamente bien durante estos años; a pesar de que los precios internacionales cayeron, el volumen de bultos de café exportados creció a una tasa promedio anual de 2,8 % entre 1930 y 1953. El inicio de dicha década está marcado por los efectos de la crisis de 1929, agravados por la caída del crédito financiero estadounidense en 1927. El gobierno de Olaya Herrera coincidió con el inicio de la década de los 30, en un entorno de economía cerrada, favorable al desarrollo de la incipiente industria nacional. Si tratamos de presentar de modo sucinto el panorama económico y social que en este momento exhibía el país, la población estaba cerca a los 6,8 millones de habitantes, la esperanza de vida al nacer era de 33 años, el sector económico predominante era la producción agropecuaria, que representaba el 53,2 % del PIB, mientras que la industria manufacturera participaba con un 9,5 % del mismo (Cuéllar, 2009, p. 104).

Para Bejarano (1989, p. 116), el comportamiento de los indicadores agregados del país entre 1930 y 1945 se puede diferenciar en dos periodos: 1930-1939, caracterizado por un notorio crecimiento de la economía, en gran parte jalonado por la industria manufacturera; y un periodo de reversión, 1940-1945, en el cual el país padece y reacciona a los efectos internos

e internacionales de la Segunda Guerra Mundial. Entre 1929 y 1939 la economía creció a una tasa de 3,8 % promedio anual, y la industria al 8,8 %. El país experimentó un proceso de relativa urbanización (la relación rural/urbana se redujo en 10 puntos porcentuales, pasando de 26/74 % a 34/66 %), mientras que la población de las cuatro principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) se incrementó en 92 % (528.000 habitantes a 1.016.000)<sup>8</sup>. El empleo en industria manufacturera se incrementó en 65 %. Para efectos de nuestra revisión de contexto, Bejarano (*op. cit.*, p. 118) ofrece un panorama específico de gran interés: “Las modificaciones en la estructura económica, expresadas en un aumento de la participación industrial y de la población localizada en actividades urbanas, conllevaban, es obvio, demandas sociales y políticas que debían ser satisfechas”.

Para 1945 existían 7.843 compañías, de las cuales el 43,9 % (3.445) habían sido creadas entre 1940 y 1945 (Bejarano, 1989, p. 124). Esta infraestructura empresarial se benefició en la posguerra de un contexto propicio para la importación de bienes de capital y un mercado ampliado y creciente (sustitución de la importación de bienes de consumo corriente). El resultado de esta combinación de un contexto favorable de política pública y condiciones de mercado puede apreciarse en los indicadores agregados: el PIB se incrementó en 73 % entre 1945 y 1958; asimismo, la industria lo hizo en 163,6 %, lo cual corresponde a una tasa de crecimiento del 7,4 %<sup>9</sup> en el mismo periodo<sup>10</sup>. Tan importante como este crecimiento es el cambio en la dimensión estructural de los sectores económicos, ocurrido entre 1945 y 1958, el cual se presenta en la tabla 1. Se puede apreciar la reducción de la importancia relativa del sector de agricultura, silvicultura, caza y pesca, que cae 10 puntos porcentuales, mientras que la industria manufacturera se incrementa en 5 puntos porcentuales.

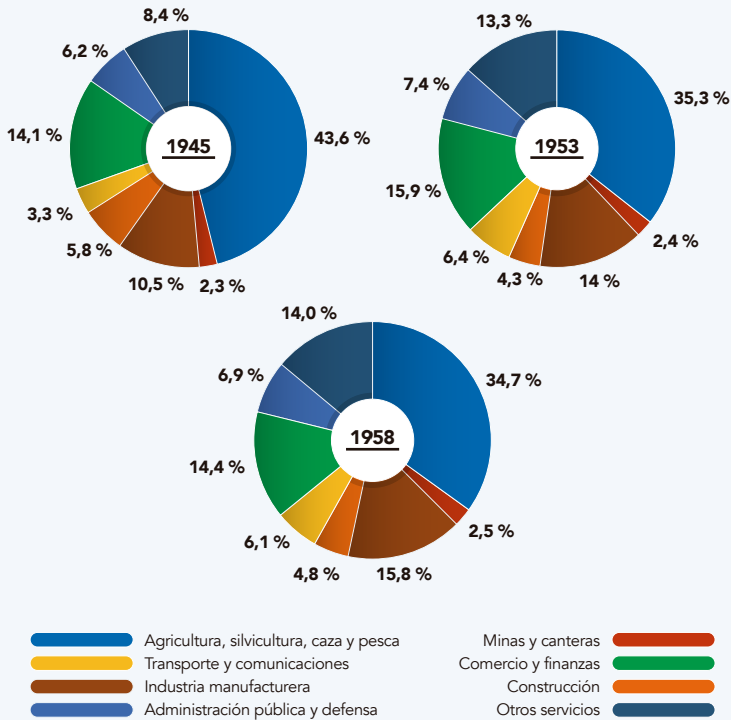
---

<sup>8</sup> Esta sección utiliza gran parte del análisis ofrecido por Bejarano (1989).

<sup>9</sup> Corchuelo y Misas (1975)

<sup>10</sup> Cuadernos estadísticos de la Cepal. 'Series históricas del crecimiento de América Latina', cuadro 15.

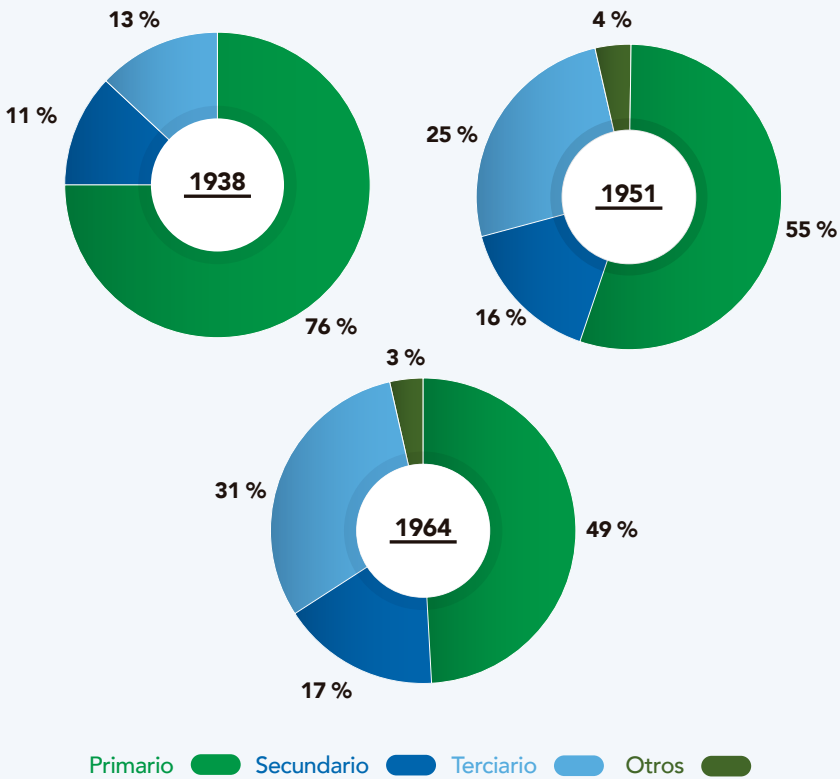
**Gráfica 1: Estructura porcentual del PIB 1945-1958**



Fuente: elaboración propia a partir de Cuadernos estadísticos de la Cepal.

El aspecto laboral constituye un componente clave de la dinámica económica, en particular, dada la relación existente entre la demanda de trabajo, la oferta de trabajo, la estructura de la producción (sus sectores más/menos dinámicos e intensivos), la ubicación de la producción (urbana o rural) y la estructura demográfica de la fuerza de trabajo. Para tales efectos es conveniente utilizar la perspectiva analítica presentada por Quiroz (1978, p. 18):

**Gráfica 2: Distribución porcentual de la población colombiana económicamente activa**



Fuente: elaboración propia, a partir de: Quiroz (1978)

Al clasificar los sectores de la economía en tres grandes agrupaciones, asociadas usualmente a actividades extractivas o no tecnificadas (primario), de transformación industrial (secundario) y servicios (terciario), se puede apreciar la reducción de la participación laboral del sector primario (pierde 21 puntos porcentuales entre 1938 y 1951, y 6 entre 1951 y 1964), el incremento del secundario entre 1938 y 1951, y el aumento sostenido del sector terciario. Este proceso de desarrollo sectorial es coherente con la dinámica de la distribución geográfica de la población, toda vez que la actividad industrial es de marcado acento urbano, y los servicios están

asociados a la concentración de la población: la urbana incrementa su participación del 38,7 (1951) al 52,8 % (1964). Esto marca dos hechos: uno, la transformación del país de un carácter rural a uno urbano; y, dos, una elevada tasa de crecimiento de la población urbana (5,8 % entre 1951 y 1964, mientras que la de la población rural fue de 1,2 %). Quiroz (*op. cit.*) anota: “Incide aquí notablemente [...] la atracción que presentan los nuevos centros fabriles”. Para el caso específico de Antioquia, Mejía (en Comfama, 2015, p. 18) trae a colación la paradójica situación generada en Medellín, ciudad que en 1949, contando con 300.000 habitantes, organizó su primer plan de desarrollo, del cual hizo parte la misión de Wiener y Sert. Esta misión calculó que la población de la ciudad se duplicaría en 25 años. Sert retornó a Medellín 23 años después, y encontró que la población de la ciudad era de 1.500.000 habitantes, efectivamente, la duplicación de su expectativa estimada. Como hemos visto, la dinámica de la industria manufacturera, creciente particularmente a partir de mediados de la década del 40, tiene un marcado carácter urbano; estuvo asociada a la migración campo-ciudad y a una población urbana con mayor crecimiento que la rural.

Dados los hechos anteriormente expuestos, se puede afirmar que estas tendencias económicas y demográficas indican la convergencia de la dinámica industrial y comercial con el crecimiento demográfico (migratorio y reproductivo) en un lugar particular: Medellín. Fue precisamente allí donde surge el sistema de subsidio familiar, que para aquel momento puso en evidencia una nueva problemática: familias numerosas migrantes de zonas rurales que al llegar a la ciudad crecían más aún; y una latente preocupación por el bienestar de la creciente masa obrera. En este sentido, es trascendental entender el proceso de surgimiento del sistema y las tendencias antioqueñas que permitieron su desarrollo y consolidación a mediados de siglo XX.

## **1.4 La Ética del trabajo como proceso cultural en Antioquia**

Dentro del ideario de la cultura paisa, Cañas (2003) menciona la particular valoración del trabajo. Gran parte de los elementos fundamentales de dicho ideario fueron formulados en el siglo XIX en un contexto rural, agrícola, minero y comercial, pero lograron fortalecerse en el siglo XX, en el interior del desarrollo industrial antioqueño. En esta ética del trabajo se

refuerzan elementos que ya hemos contemplado, como la influencia religiosa católica sobre el concepto del salario familiar, y la particular orientación de la organización sindical que propuso la política de subsidio familiar y su implementación. A esta singular influencia religiosa se le añade una construcción cultural de identidad: “En Antioquia está la raza más pujante de este país. Raza libre, originaria de los vascos, raza independiente que, como lo afirmó el poeta, lleva las cadenas ante las manos, porque no soporta la tiranía de los eslabones en el cuello, raza pujante, emprendedora, valiente y aguerrida. Raza que descuaja montes, que construye rascacielos, que rinde culto a Dios y a la belleza, que maneja el hacha con la misma destreza con que maneja la pluma. Raza de valerosos compadres del trabajo, que soporta las inclemencias del tiempo, en las hondonadas, que sube a los más ariscos montes, que baja a lo profundo de las minas” (representante de los trabajadores de Fabricato al Congreso de la UTC, 1950, citado por Cañas, 2003, p. 27).

La persistencia del ideario de ética del trabajo, surgido en el entorno de una Antioquia rural, comercial y minera en el siglo XIX, se mantuvo en el contexto industrial y en los elementos geográficos que lo caracterizaron, en particular, luego de una marcada migración y concentración urbano-rural. En este nuevo entorno, los protagonistas de esta construcción épica fueron los agentes involucrados en el desarrollo industrial urbano: los empleados, los industriales y los obreros. Este conjunto de valores relacionados con el trabajo –mística, caridad, esfuerzo, construcción de familia y sociedad– fueron contextualizados en un discurso amalgamado, que, sorprendentemente, superó las connotaciones de análisis de clase: “Aunque lo que pretendemos es rescatar la historia de los trabajadores, particularmente de los obreros, ocultada por una historiografía que ha subvalorado su participación y su protagonismo, pretendiendo explicar la historia regional desde los grupos de élite, no podemos desconocer que, así como la clase obrera, también son grupos sociales nuevos los industriales, y una gama de empleados y clases medias. Todos ellos son actores del siglo XX, que se forjaron en las nacientes fábricas de productos de primera necesidad: textiles, alimentos y bebidas” (Cañas, 2003, p. 21).

Esta mística laboral no solo reelaboró en el obrero el personaje místico del campesino trabajador, sino que encontró espacios en su narrativa para incluir las formas de organización del trabajador, un punto que se relaciona perfectamente con las consideraciones de la sección 1.2 sobre el movi-

miento sindical, la aparición de la UTC y su papel en las primeras manifestaciones empresariales del subsidio familiar. La intervención del representante sindical de Fabricato en el Congreso de la UTC en 1950 es valiosa por su tono orador, contexto geográfico y representación empresarial: “En Antioquia está la raza más pujante del país [...] raza que descuaja montes, que construye rascacielos [...] de valerosos compadres del trabajo, que soporta las inclemencias del tiempo, en las hondonadas, que sube a los más ariscos montes, que baja a lo profundo de las minas”<sup>11</sup>.

El contexto de salario familiar, en el que convergieron el salario mínimo y el subsidio familiar, fue un elemento nuclear de la moral laboral promovida en Antioquia: “Una sociedad salarial, desde donde se pensaron las más diversas políticas sociales, donde se constituyó como única verdad que el sentido de la vida era el trabajo, y el único sentido del trabajo era el salario, y donde se vivía para trabajar, excluyendo cualquier proyecto de vida que estuviera por fuera del trabajo asalariado, pues cuando no era considerado sospechoso, era inexistente para el Estado y sus políticas públicas” (Cañas, 2003, p. 9). En la sección de análisis de la influencia religiosa, hemos resaltado el proceso que otorgó al salario mínimo y al subsidio familiar el carácter consustancial de salario familiar. En 1954, año clave para la formulación sectorial del subsidio familiar en la ANDI, existía una notoria polémica sobre la posibilidad de que un incremento del salario, bajo la idea del subsidio familiar, de cara a fortalecer un posible salario familiar, resultara en un ingreso improductivo, licencioso y promotor de un descontrolado crecimiento familiar. El estudio realizado por la ANDI en dicho momento, considerado por muchos el sustento académico para la creación del subsidio, contradujo dicha posibilidad: “El trabajador no destinaría el subsidio para parrandear, sino que realmente tiene una necesidad inmensa con respecto a sus hijos. Recordemos que estamos en un momento de una alta tasa demográfica, de 2,9 % para el total del país, 4,4 % en las zonas urbanas y 8 % en la ciudad de Medellín (Cepal, 2001, p. 67); todavía no habían llegado los controles prenatales a Colombia. El promedio de hijos por mujer era alrededor de siete, de manera que había una gran explosión demográfica en ese momento. Ese estudio enfatiza en la cohesión social y en lo que significa el subsidio como redistribución del ingreso” (Mejía, en Comfama, 2015, p. 20).

---

<sup>11</sup> El Colombiano, 5 de febrero de 1950.



## 1.5 Convergencia de Factores: creación del subsidio familiar

Recordemos que hasta el momento hemos analizado cuatro grandes temáticas, con eventuales referencias tangenciales entre sí, y con la génesis del subsidio familiar. Dichas temáticas son:

- Doctrina católica sobre asuntos laborales.
- El movimiento sindical.
- Desarrollo económico sectorial.
- Ética laboral antioqueña.

Es conveniente en este momento aventurar una síntesis analítica que sustentaremos a continuación, y que en gran parte se apoya en las cuatro grandes temáticas que hemos analizado: el proceso de creación, apropiación e implementación del subsidio familiar fue un proceso con un marcado acento inicial *microeconómico* regional y sectorial, que fue posteriormente promovido por voluntades empresariales, y finalmente aplicado (con fuerza de norma) en un contexto *macroeconómico* (válido para el entorno de la legislación laboral nacional).

Empecemos por una presentación sucinta de los hechos históricos: las primeras iniciativas de implementación de mecanismos de subsidio familiar fueron Coltejer (1946) y Ferrocarril de Antioquia (1949)<sup>12</sup>. La principal diferencia entre estos dos antecedentes fue el carácter voluntario patronal de la primera, y el proceso concertado (convención laboral colectiva) de la segunda. Estos dos hechos han permitido interpretaciones divergentes sobre el origen y evolución del subsidio familiar. Por un lado, Giraldo (*op. cit.*, p. 51) citando el estudio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 1994, afirma que “el subsidio familiar es en gran parte fruto de conquistas de la clase trabajadora”. Y, por otro lado, diez años después el Ministerio (MinTrabajo-OIT, 2014, p. 33) analiza el mismo evento, con una interpretación diferente: “El subsidio familiar nace como un acuerdo de voluntades entre trabajadores y empresarios”. Poveda (1989, p. 6) argumenta

---

<sup>12</sup> Mejía (en Comfama, 2015, p. 19) cita como precedente la iniciativa de 1944, por la cual la Asamblea de Antioquia constituyó un mecanismo de subsidio familiar para los trabajadores familiares del departamento, el cual fue citado como reivindicación por los trabajadores del Ferrocarril de Antioquia en 1949.

que, si bien existía interés mutuo en la generalización de la política, las perturbadas condiciones de orden público del momento impidieron dicha circunstancia.

El contexto favorable para la consolidación del sistema de subsidio familiar empezó a generarse con la publicación de dos artículos escritos por Jaime Sanín Echeverri<sup>13</sup> (director de la Caja de Seguros Sociales de Antioquia) “¿Es posible en Colombia el subsidio familiar?”, publicado por la *Revista Javeriana* y distribuido en folleto por dicha Caja. El segundo artículo fue publicado en *El Colombiano*, el 10 de julio de 1953, con el título “El subsidio familiar”, en el cual, incluso, ofreció ciertos cálculos preliminares. De acuerdo con Antonio Díaz García, entonces presidente de la Unión de Trabajadores de Antioquia, los artículos de Sanín Echeverri fueron tomados como fundamento para la ponencia presentada por la Utran en el Quinto Plenum Nacional de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), reunido en Medellín en marzo de 1954 (Comfama, 2004, p. 8). Dicho *plenum* aprobó la ponencia presentada al respecto, y delegó en Díaz García la presentación de esta a José Gutiérrez Gómez, presidente de la ANDI. De acuerdo con Poveda (1989, p. 8), “el doctor Gutiérrez Gómez dio instrucciones al director de Investigaciones Económicas de la ANDI, ingeniero Álvaro López Toro, para iniciar los estudios actuariales, demográficos y económicos que fueran necesarios para establecer un sistema de subsidio familiar entre las empresas afiliadas”. Mejía (en Comfama, 2015, p. 20) aclara que este estudio fue elaborado por Álvaro López Toro, director de Investigaciones Económicas, y Blanca Cadavid Gónima, encargada de Asuntos Sociales de la ANDI. La elaboración de dicho estudio tardó un mes y el proyecto de estatutos se presentó a la XI Asamblea General de la ANDI el 14 de mayo de 1954.

En 1955 esta iniciativa fue adoptada por algunas empresas oficiales e instituciones públicas (Universidad de Antioquia, municipio de Bogotá, Empresas Públicas de Medellín). Mediante el Decreto Presidencial 0180 de 1956, la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla adoptó medidas para “estimular la implantación en el país del subsidio familiar”. Su considerando 5.º fue explícito: “Que la doctrina social católica recomienda el

---

<sup>13</sup> Sanín Echeverri ya había plasmado en estilo literario sus preocupaciones sobre el bienestar social de la población trabajadora en su novela *Una mujer de cuatro en conducta* (1948), reseñada por Manuel Mejía Vallejo en *El Colombiano* (26 de noviembre de 1948, p. 4).

establecimiento del subsidio familiar como medio de fortalecimiento de la familia”. En mayo de 1957, luego de la caída de Rojas Pinilla, la UTC entregó a la Junta Militar que había asumido el gobierno un memorando con varias consideraciones, entre ellas, la solicitud explícita de extender el subsidio familiar a todo el territorio nacional (Giraldo, 2014, p. 64). Consciente de que propender por los derechos de los trabajadores era una estrategia política dirigida a la paz pública, la Junta aceptó la conformación de una junta tripartita, la cual aceptó la solicitud. El Decreto 118 del 28 de junio de 1957 estableció para todo el territorio nacional el subsidio familiar<sup>14</sup>.

## 2. Consolidación de los Fundamentos Normativos 1960-1980

**A** comienzos de la década de 1960 Colombia se encontraba en un confuso y contradictorio panorama: “[...] un gran número de problemas, pero veía también abrirse frente a sí numerosas oportunidades” (Poveda, 1989, p. 43). Entre 1954 y 1957, el país había sido objeto de dos grandes misiones de estudios, la Misión de Economía y Humanismo (Misión Lebrecht) y el Estudio sobre las Condiciones de Desarrollo Económico de Colombia (Cepal). Desde perspectivas conceptuales e ideológicas diferentes, más no necesariamente opuestas (Gómez, 2015), los estudios ofrecían un panorama analítico hasta entonces inexistente en el país, sus desigualdades económicas y sociales, y, a su vez, sus grandes potenciales de desarrollo futuro. La década había sido precedida por la crisis política (fin de la dictadura de Rojas Pinilla), su eventual transición (Junta Militar) y el nuevo gobierno de Alberto Lleras Camargo. Colombia enfrentaba la caída del precio del café en 1958 y el inicio del Plan Vallejo, dirigido a promover las exportaciones.

Los años 60 marcaron ya no el auge, sino la prevalencia de la industria manufacturera como sector líder de la economía colombiana y, junto con el Plan Vallejo, el florecimiento del modelo de sustitución de importaciones

---

<sup>14</sup> A este decreto le siguieron otros reglamentarios: Decreto Ley 249 de 1957 y Decreto 1521 de 1957.

y promoción de exportaciones. En lo político se da la implementación efectiva del esquema del Frente Nacional. En resumen, como lo menciona Gaviria (1989, p. 168), el país tiene el siguiente panorama: “Un modelo de desarrollo hacia adentro, asumido en un país cada día más urbano, un modelo industrializador que condiciona la política económica en todos los campos”. La población creció en más de 6 millones de personas, a una tasa anual de 3,3 %, y la población urbana finalmente supera a la población rural, representando para 1970 el 60 % del total (Gaviria, cuadro 1, p. 169).

A modo de afirmación sintética, una revisión de los lineamientos legales que regulan y promueven el subsidio familiar, que se promulgaron e implantaron entre finales de los 50 y los 80, muestra que su evolución giró en torno al espectro empresarial al cual se aplicaba la norma del subsidio familiar y la cobertura de servicios que podrían ofrecer las Cajas de Compensación.

En relación con el primer aspecto, es importante recordar que la cobertura nacional plasmada en el Decreto 118 de 1957 distaba de ser representativa para todos los sectores económicos y tamaños de firmas<sup>15</sup>. Como lo menciona Asocajas (2014, p. 11), los Decretos 118 y 249 de 1957, si bien extendían la cobertura y modificaban la voluntariedad, “establecieron al subsidio familiar como una obligación exclusiva de patronos y establecimientos públicos descentralizados, convirtiéndolo en un beneficio prestacional con carácter selectivo y especial, del cual quedaba marginada la gran mayoría de la población laboral activa”. El primer cambio legislativo, en términos de la ampliación del espectro del esquema, se dio a través de la Ley 58 de 1963, que extendió la aplicación de la norma a las empresas o empleadores con patrimonio igual o mayor a 50.000 pesos, e incluyó como beneficiarios a los trabajadores oficiales. Posteriormente, el Decreto Legislativo 717 de 1968 extendió el beneficio, sin diferenciación, a todos los trabajadores que cumplieran el criterio definido en el artículo 7 del Decreto 118 de 1957 (paternidad o maternidad de hijos con menos de 18 años o en incapacidad laboral por invalidez, que laborasen la jornada

---

<sup>15</sup> El artículo 7.º del Decreto 0118 limitaba la aplicación del pago de subsidio familiar a establecimientos con capital mayor o igual a \$100.000 de la época, o con una nómina superior a 20 trabajadores.

máxima legal) y reglamentado en términos de salario máximo del beneficiario y monto de la cuota monetaria a recibir, entre otros aspectos, por el Decreto 1521 de 1957.

Una vez hemos contemplado la extensión normativa del subsidio familiar para todo trabajador asalariado, podemos analizar la ampliación progresiva de los servicios y actividades de las Cajas de Compensación, a partir de la cuota monetaria. El Decreto 3151 de 1962 autorizó a las CCF para prestar servicios sociales a sus afiliados, adicionales a la cuota monetaria.

Dado que en esta sección nuestra revisión combina los criterios cronológico y temático, luego del Decreto 3151 de 1962, en 1963 se generaron otros cambios normativos y conceptuales, al someter a las CCF a la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Cooperativas (Decreto 1631), extender el subsidio familiar a trabajadores oficiales, y eliminar la posibilidad de que las empresas pagasen directamente al trabajador sin recurrir a las Cajas de Compensación (Ley 58). El Decreto 2937 de 1964 autorizó a las Cajas a reinvertir los excedentes resultantes del uso del 5 % de sus ingresos, destinado a su administración, en obras con beneficio social. Como una medida de reorganización geográfica y política, la Ley 69 de 1966 dispuso que los empleadores deberían afiliar a los trabajadores en los departamentos donde efectivamente desarrollaban su trabajo.

El final de los años 60 y el inicio de los años 70 marcaron una coyuntura muy particular: el final del gobierno de Carlos Lleras Restrepo y el inicio del gobierno de Misael Pastrana Borrero, último presidente del Frente Nacional. En un país con una población de 21 millones de personas y una tasa de desempleo abierto del 8,2 %, el sistema de subsidio familiar contaba con 708.672 receptores del subsidio familiar, con 2.478.000 personas a cargo<sup>16</sup>.

La Ley 56 de 1973 es considerada como uno de “los estatutos legales más sustantivos de los que les han dado forma al subsidio familiar y a las Cajas de Compensación”. En ella se reconoce al subsidio familiar como

---

<sup>16</sup> Compilado por el autor a partir de información de Gaviria (1989, p. 169) y Poveda (1989, p. 73).

una prestación social<sup>17</sup>, que se puede pagar en especie, dinero o servicios; estos últimos son en orden de prioridad: salud familiar, alimentación, mercadeo y vivienda. Para Carrasco y Farné (2010, p. 12) se inicia así una segunda fase del subsidio familiar: su reorientación hacia servicios sociales y la capitalización. En términos organizacionales, la Ley 56 desarrolló otros cambios, estableciendo la participación de dos miembros representantes de los trabajadores en los consejos directivos de las CCF. El Decreto 1049, reglamentario de dicha ley, estableció el Consejo Superior del Subsidio Familiar (asesor en la materia del Ministerio del Trabajo).

En 1974, la Ley 27 creó la Dirección de Control de Cajas de Compensación en el Ministerio del Trabajo, modificando el Decreto 3151 de 1962. En términos del subsidio familiar rural, el Decreto Ley 2373 de 1974 ordenó el pago de subsidio familiar a trabajadores agropecuarios mediante la Caja Agraria.

El siguiente cambio trascendental en la evolución del subsidio familiar se generó con la Ley 25 de 1981 y la Ley 21 de 1982<sup>18</sup>. La primera creó la Superintendencia de Subsidio Familiar, “con el fin de ejercer la inspección y vigilancia de las CCF” (MinTrabajo y OIT, 2014, p. 35). La Ley 21 realizó modificaciones cualitativas y organizativas sobre el subsidio familiar, separándolo entre subsidio en dinero, especie y servicios. Estos dos últimos componentes se diversificaron y priorizaron de la siguiente manera: (i) nutrición y mercadeo de productos alimenticios básicos, (ii) mercadeo de otros productos, (iii) salud, (iv) vivienda, (v) recreación social, (vi) educación integral y continuada, capacitación y biblioteca, y (viii) crédito de fomento a la industria familiar. Esta última modificación normativa marcó la diversificación de actividades de las CCF. De acuerdo con el Ministerio del Trabajo y la OIT (2014, p. 35), es

---

<sup>17</sup> “Prestación social es lo que debe el patrono al trabajador en dinero, especie, servicios u otros beneficios, por ministerio de la ley, o por haberse pactado en convenciones colectivas o en pactos colectivos, o en el contrato de trabajo, o establecida en el reglamento interno del trabajo, en fallos arbitrales o en cualquier acto unilateral del patrono, para cubrir los riesgos o necesidades del trabajador que se originan durante la relación de trabajo o con motivo de la misma. Se diferencia del salario en que no es retributiva de los servicios prestados y de las indemnizaciones laborales en que no reparan perjuicios causados por el patrono”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de julio 18 de 1985.

<sup>18</sup> Para Meléndez y Sánchez (2003), la Ley 21 constituyó una compilación de toda la legislación relacionada con el tema del subsidio familiar.

en este momento cuando se presenta la primera crítica al rol de las CCF, pues al desarrollar supermercados, centros educativos, diseñar programas sociales y construir la infraestructura para centros vacacionales, compiten con el sector “real”.

En términos de gobierno tripartita corporativo, la Ley 31 de 1984 modificó el elemento de participación de los trabajadores en la administración de las CCF, establecido en la Ley 56 de 1973, al igualar en número, derechos y obligaciones los roles de representantes de los patronos y los trabajadores en los consejos directivos de las Cajas de Compensación. Para 1988 el número de afiliados era de 2.203.048. Los años 80 presenciaron en el Decreto 341 de 1988, la Ley 71 y los Decretos 784 y 785 de 1989 esfuerzos particularmente notorios dirigidos al incremento del número de afiliados (patronos, trabajadores y pensionados).

### 3. La década de los 90

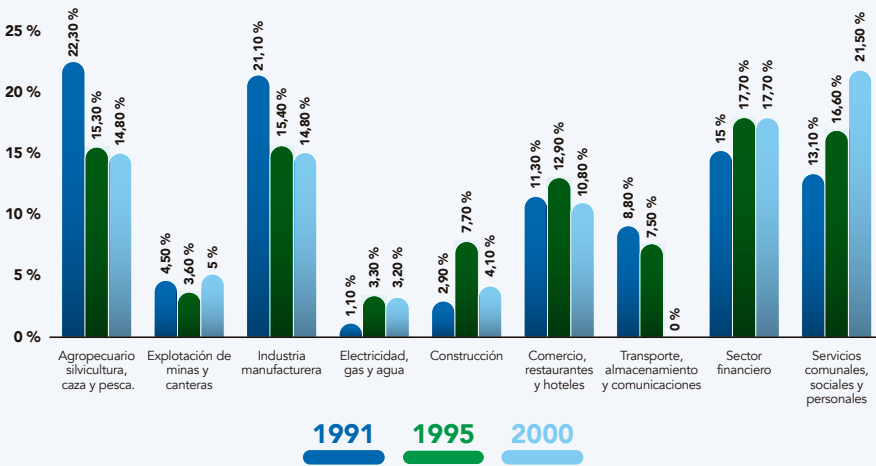
**E**xisten dos elementos estructurales que generaron una profunda transformación en el desarrollo del subsidio familiar en la década de los 90. Estos elementos son la reforma constitucional de 1991 y las reformas económicas desarrolladas en el gobierno de César Gaviria, en particular la Ley 50 de 1990 y la Ley 100 de 1993. La Constitución Política de 1991 entronizó el Estado social de derecho y, con él, los derechos fundamentales, de los cuales, para efecto de nuestro análisis, los primordiales se definen en los artículos 48 (seguridad social) y 53 (derechos laborales). Las reformas económicas del gobierno Gaviria, financiera, de comercio exterior y laboral, en particular esta última, modificaron estructuralmente la economía colombiana y, con ella, el mercado laboral y la estructura sectorial en los cuales se desempeñaban las CCF. No obstante, es posible que, como lo analizan Guataquí y Fajardo (2000), con el desarrollo simultáneo de la Constitución de 1991 y las reformas gaviristas se haya planteado la circunstancia contradictoria de una Constitución garantista de un enfoque de derechos y un programa económico neoliberal.

La reforma laboral modificó los mecanismos de contratación laboral, buscando la reducción de los costos de contratación y despido, esto significa, un mecanismo de flexibilización laboral que provee competitividad a la producción; esta, se pensó, sería colocada en los mercados internacionales, gracias a la reforma en comercio exterior (apertura económica). A pesar de la escasa disponibilidad de series de tiempo representativas y comparables, se puede argumentar que el efecto de la flexibilización laboral de esta década fue la disminución de la población objetivo sujeto del subsidio familiar, dado que los nuevos empleos flexibilizados no se consideraron asalariados (trabajadores subcontratados sin relación patronal de dependencia). Mientras más dependiente ha sido la dinámica del empleo colombiano, de este nuevo tipo de empleos cuenta propia, más se ha reducido la capacidad efectiva de incrementar los beneficiarios del subsidio familiar.

Por otro lado, la industria manufacturera, que a través de la ANDI fue el sector económico más relacionado con el origen y el crecimiento del subsidio familiar, fue, luego de la agricultura, el sector más afectado por la entrada de bienes originados por la reforma al comercio exterior (*Dinero*, 2018). Al ver las cifras del gráfico 3, que muestra la composición porcentual del producto interno bruto, podemos apreciar que la estructura de la economía ha venido mostrando una persistente desindustrialización: la industria perdió 7 puntos porcentuales de participación en el PIB en los primeros 9 años de aplicación de la apertura económica (aunque es importante reconocer que el dato del año 2000 refleja tanto el patrón del comercio exterior como la caída de la demanda agregada de la crisis de 1999).



**Gráfica 3: Estructura porcentual del PIB, Colombia.**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de la República.

En una relación más específica con el subsidio familiar, desde la perspectiva de su normatividad, se considera que la década del 90 marcó la implementación de principios de solidaridad y universalización para el subsidio familiar. Varias normas tomaron como punto de partida la caracterización de servicios planteada al subsidio familiar por la Ley 21 de 1982, y por primera vez sugirieron a las Cajas de Compensación Familiar el requerimiento de extender servicios más allá de la definición de afiliados/beneficiarios. Dichas normas fueron la Ley 10 de 1990 (programas de nutrición y salud), la Ley 49 de 1990 (vivienda, Fondo Obligatorio de Vivienda de Interés Social-Fovis), la Ley 100 de 1993 (participación de las CCF en la política de seguridad social en salud), la Ley 115 de 1993 (participación en educación) y el conjunto de normas se cierra con la Ley 633 de 2000 (atención a la niñez, Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria-Foniñez). A grandes rasgos, y antes de analizar en más detalle las consecuencias de este proceso, cabe citar su consecuencia global: “Esta articulación con la política social del gobierno produce un impacto importante en el SSF, promoviendo una revisión de sus prioridades y ampliando la población objetivo. Si bien las CCF siguen manteniendo su naturaleza jurídica y el objeto social para el cual fueron creadas, igualmente acusan el impacto por la transformación de la naturaleza de sus funciones, su estructura organizacional y su sistema de vigilan-

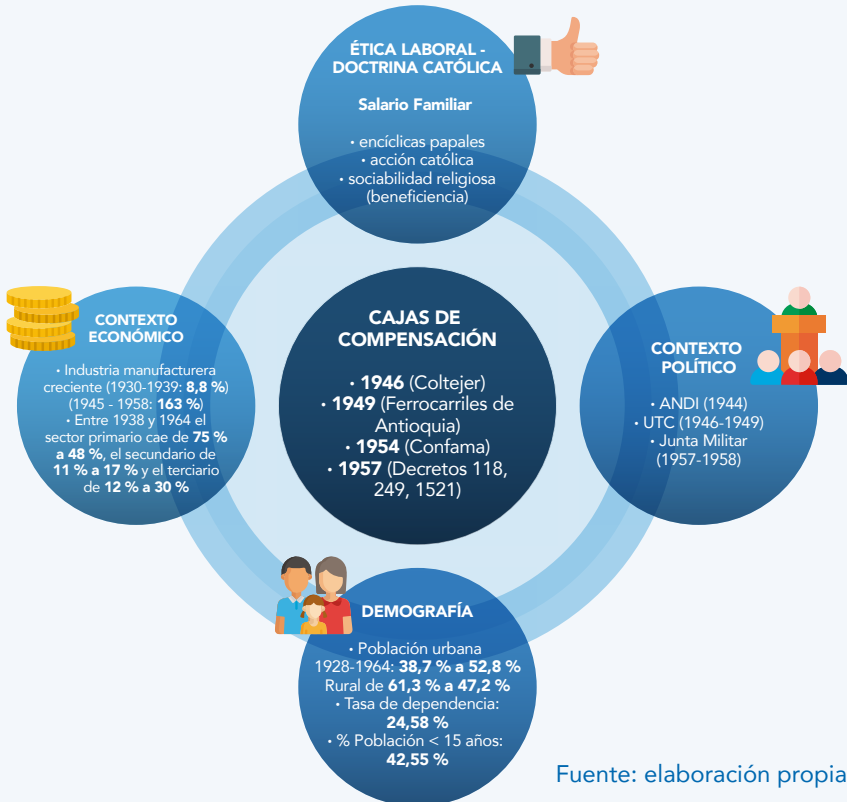
cia y control, en este caso por el ingreso de nuevos actores. De igual modo, los recursos recaudados por las CCF empiezan a direccionarse parcialmente para la provisión de servicios en sectores más amplios de la sociedad” (MinTrabajo-OIT, 2014, p. 9).

Bien podría decirse que el perfil y el tiempo de estas iniciativas, mediante las cuales se le solicitaba a las CCF extender sus servicios, tanto en beneficiarios como en la gama de actividades a ellas asignadas, no resulta sorprendente. Carrasco y Farné, al analizar el surgimiento y evolución de la parafiscalidad (la financiación del SENA, el subsidio familiar y el ICBF mediante impuestos a la nómina con destinación específica), consideran que en el primer lustro de los 90 se generó un proceso contradictorio entre una política laboral macroeconómica, que buscaba mayores elementos de competitividad a partir de bajos costos laborales, y una política de protección social, que, mediante la Ley 100, incrementó los aportes totales a pensiones de 6,5 % a 13,5 % del SMLV y aplicó a los trabajadores de mayores ingresos un aporte adicional de 1 punto porcentual para solidaridad pensional. Carrasco y Farné (*op. cit.*, p. 17) concluyen: “Es solamente a partir de la segunda mitad de los años noventa que la literatura económica empieza a preocuparse por la problemática de la parafiscalidad laboral en Colombia”. Es de notar que la mayor parte de estos análisis de índole macroeconómica (pérdida de competitividad laboral por altos costos de nómina) se concentraron en hacer comparaciones tipo *benchmark* a los costos de nómina, en términos comparativos entre países y regiones. La agenda de política pública no tenía grandes cuestionamientos sobre la carencia de recursos o el espectro de servicios y beneficiarios de los servicios sociales, aunque también es importante reconocer que para finales de los 90, Colombia no contaba con evaluaciones de impacto de los programas sociales financiados por la parafiscalidad. Fue con la introducción de la Ley 789 y la creación del Sistema de Protección Social que se generó un nuevo contexto de desempeño para el subsidio familiar, y es este contexto el que analizaremos en la siguiente sección.

Para concluir el contexto social, demográfico y económico que permitió el surgimiento de las Cajas de Compensación, y la formulación oficial del subsidio familiar se dio en un periodo cronológico de cerca de 25 años (1930-1957). En dicho proceso fue particularmente importante el departamento de Antioquia, punto de convergencia de una alta dinámica de la industria manufacturera, una mística laboral y orientación paternalista del

empresariado, una creciente población urbana con elevado número de hijos y una organización sindical proclive a apoyar las iniciativas empresariales. A nivel nacional, paralelo a un movimiento sindical de tendencia comunista y asociado a las reivindicaciones de trabajadores agrícolas y portuarios (la CTC), el país había venido siendo escenario de la consolidación de un proletariado católico, aglomerado inicialmente por el Círculo de Obreros (1911), la Juventud Obrera Católica (1932) y la Acción Católica (1933). La fundación de la Unión de Trabajadores de Colombia, en 1946, consolidó los aspectos aquí expresados, pues, como bien lo menciona el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2005): “Esta organización fue promovida como una alternativa al sindicalismo liberal y comunista, por parte de la Iglesia católica, el conservatismo y el sector empresarial antioqueño”.

**Diagrama 1. Elementos contextuales para el surgimiento del subsidio familiar en Colombia**



Uno de los elementos fundamentales de la dinámica social y cultural que originó el subsidio familiar fue el concepto de salario familiar, promovido, entre otros, por Juan Guillermo Restrepo Jaramillo (hermano de Cipriano Restrepo Jaramillo, primer presidente de la ANDI), en 1945; Mariano Ospina Pérez, presidente de la república, en 1948; y Jaime Sanín Echeverri, en 1953. Es importante traer a colación este aspecto porque reúne el elemento gremial y el aspecto demográfico, reconociendo la dinámica estadística de las familias urbanas vinculadas laboralmente a la ANDI: “Las Cajas de Compensación son alimentadas por grupos similares de negocios que implantan el salario familiar, mediante una cuota básica que la empresa aporta por cada trabajador que tenga a su cargo, siendo en esta forma independiente el aporte de cada negocio del promedio de familia de sus asalariados, y cesando por tanto el interés especial que habría en emplear a personas de pocos hijos. Las Cajas de Compensación a su vez reparten el dinero total recibido en proporción al número de personas que tiene a su cargo cada trabajador” (Restrepo Jaramillo, 1945). Los elementos demográficos más relacionados con el surgimiento del subsidio familiar son componentes del proceso de una dinámica demográfica que se dio de forma más acentuada en los cincuenta: i) el incremento de la población urbana, en su mayor parte explicado por el componente de natalidad y en menor medida, aunque no deleznable, por la migración campo/ciudad; ii) un elevado componente de dependencia, más intensivo en el componente de población joven (menor de 15 años) que en el de la tercera edad (mayor a 65 años de edad).

El tercer elemento fundacional del surgimiento del subsidio familiar es su cercana relación con la industria manufacturera. Méndez (1978, p. 31) caracteriza la implementación del subsidio familiar como un proceso histórico desarrollado en tres etapas: “La primera sería la implementación voluntaria, la segunda el establecimiento obligatorio y la tercera la de adaptación y desarrollo”. La Asociación Nacional de Industriales se constituyó en un líder claro en la primera etapa, y en un articulador clave entre la primera y la segunda. En 1945, su director de entonces, Juan Guillermo Restrepo Jaramillo, promovió el concepto de salario familiar, el cual constituye la esencia del subsidio familiar. La ANDI adoptó el 14 de mayo de 1954 la Proposición n.º 2, sobre subsidio familiar, y su oficina central, ubicada en ese entonces en Medellín, asumió un rol líder en la creación y organización de la primera caja de subsidio familiar con compensación, Comfama, fundada el 30 de junio de 1954.

Las principales transformaciones en el sistema han venido apareciendo en la etapa de adaptación y desarrollo. El modelo cepalino de promoción de exportaciones/sustitución de importaciones ofreció un entorno protegido a la industria nacional, y a aquellos componentes y sectores económicos relacionados con ella y el entorno urbano. Es importante recalcar que las Cajas de Compensación aparecieron previamente (Ley 90 de 1946) a las políticas dirigidas a desarrollar algún tipo de regulación local. La regionalización de las Cajas se produjo mediante las Leyes 69 de 1966 y 56 de 1973, y con ella se generaron desarrollos inmobiliarios de atención en salud, clínicas y supermercados<sup>19</sup>. La década de los 80 marcó la mayor reestructuración interna del subsidio familiar, con la Ley 25 de 1981, creadora de la Superintendencia de Subsidio Familiar, encargada de la inspección y vigilancia de las CCF; y la Ley 21 de 1982, que, como vimos, modificó y reorganizó el subsidio familiar, reglamentando la distribución de los aportes y definiendo las áreas prioritarias en las cuales las CCF prestarían sus servicios, a saber:

1. Salud
2. Nutrición y mercadeo de productos que compongan la canasta familiar para ingresos bajos, en este caso, de obreros
3. Educación integral y continuada
4. Vivienda
5. Crédito de fomento para industrias familiares
6. Recreación social
7. Mercadeo de productos diferentes a los mencionados en el punto 2

La visión del subsidio familiar como elemento de la política de protección social se empezó a implementar con la expedición de la Ley 100 de 1993, cuyo libro IV, Servicios Sociales Complementarios fue postulado, pero débilmente reglamentado. Posteriormente, la Ley 789 de 2002, al postular el concepto de Sistema de Protección Social (Art. 1) abordó los elementos no reglamentados de la Ley 100. Los principales lineamientos legislativos recientes que han modificado el marco normativo que regula el SSF son la Ley 920 de 2004 (actividades financieras de las CCF con sus afiliados), la Ley 1438 de 2011 (acciones de las CCF en el marco de la atención primaria en salud), la Ley 1636 de 2013 (FOSFEC y su relación con el mecanismo de protección al cesante creado en la Ley 789 de 2002).

---

<sup>19</sup> Como mencionan Acevedo y Gil (2010) en su análisis de la evolución del sistema de subsidio familiar en los sesenta, los grandes avances administrativos de las Cajas se dieron en dos puntos: i) la adquisición de “bancos de tierra” para ubicar sus servicios de salud y odontología, y ii) la apertura de supermercados regionales, bajo el principio de “mercadeo social”.



## **CAPÍTULO 2**

# **EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES**

---



## 1. Perspectiva histórica internacional:

**B**ajo el concepto de asignaciones familiares (AF en lo sucesivo), se conoce una serie de iniciativas de política social, desarrolladas desde finales del siglo XIX. Dichas iniciativas tuvieron como contexto de origen la situación de convergencia de tres factores históricos:

- El desarrollo de una amplia base social trabajadora.
- La segunda fase de la transición demográfica (altas tasas de natalidad y bajas tasas de mortalidad).
- Una moral católica asociada a ciertos componentes del empresariado.

Si analizamos el proceso histórico de surgimiento, adopción e implantación de las asignaciones familiares, y les aplicamos la perspectiva de desarrollo institucional provisto por Méndez (1978), caracteriza el desarrollo del subsidio familiar (la denominación particular con la que se conocen las asignaciones familiares en Colombia) en tres etapas:

- i. Implementación voluntaria (para Colombia, el periodo entre 1946 y 1954)
- ii. Establecimiento obligatorio (1957 a 1960, en el caso colombiano)
- iii. Adaptación y desarrollo (en Colombia, 1960 en adelante)

Puede identificarse que Francia fue el primer país en asumir la primera etapa, a finales del siglo XIX<sup>20</sup>. En relación con la segunda fase (desarrollo institucional), en 1930, Bélgica fue el primer país en el mundo en establecer una ley que estableció la obligatoria creación de Cajas de Compensación y el pago de subsidio familiar a todos los trabajadores del sector privado (Waggaman, 1943, p. 4). El desarrollo de la tercera etapa, como veremos, es tan heterogéneo y complejo como las circunstancias de los países que asumieron la implementación de las asignaciones familiares.

---

<sup>20</sup> En 1860 una circular del Ministerio de Marina otorgaba una asignación por día y por hijo a los marinos con más de cinco años de antigüedad. En 1891, Léon Harmel, amigo personal de León XIII (promulgador de la encíclica *Rerum novarum*), implantó un sistema de bonificación para padres de familia en su empresa textil de Val des Bois. Citados en IHS (2013, p. 2).



Wennemo (1994) llama la atención sobre un elemento común entre los países europeos que adoptaron asignaciones familiares, a comienzos del siglo XX: las consideraciones en torno a la necesidad de incrementar los estándares morales y el interés de mejorar las condiciones de vida de la población menos favorecida. En términos básicos, la sociedad europea ya estaba familiarizada, ya fuese ideológica o teóricamente, con el problema de riesgo moral de la asistencia social: la posibilidad de que un programa de beneficio a población pobre estimulara en dicha población comportamientos disolutos y llevara más fuera de control social, aún, si ello fuese posible, a una población con cierto nivel de marginación. Resultaba entonces imperativo contar con algún mecanismo básico de reforzamiento entre la política y su posible grupo objetivo, una especie de focalización. Daly y Clavero (2002, p. 35) consideran que, si bien no hubo un planteamiento explícito, sí se generó una especie de *ranking* de beneficiarios, basado en las consideraciones morales de los países: por ejemplo, la priorización de asignaciones familiares a viudas con hijos (Estados Unidos en 1911, Dinamarca en 1913 y Canadá en 1916). Este proceso ofreció una serie de opciones sobre la adopción, y desarrollo temprano de transferencias monetarias a familias con hijos, en Europa (Bahle, 1995):

- En países como Suiza, Italia, Bélgica, Holanda y Austria, el proceso consistía en beneficios asociados al empleo, que eran pagados por los patronos como parte del salario. El grupo objetivo de esta política era la familia patriarcal: se apoyaba al hombre en su rol de ‘proveedor’ (breadwinner), de forma tal que la mujer casada no se viese compelida a buscar empleo.
- Los países escandinavos tenían un enfoque más universal, reacio a diferenciar a las mujeres dado su estado marital. El punto principal de diferenciación con Europa continental era el bienestar de niños de madres solteras.
- Los países de cultura anglosajona fueron un grupo con comportamiento más heterogéneo. Más moral y marital, con diferencias nacionales en la forma en que se diferenciaron las viudas con hijos y las madres solteras. Por ejemplo, el Reino Unido empezó a ofrecer beneficios a viudas y huérfanos en 1925, pero solo introdujo beneficios por hijos en 1944.

Es interesante ver que para el periodo de la posguerra los países europeos habían evolucionado hacia un enfoque más universal (apoyo familiar

menos diferenciado al tipo de familia y no asociado a prestación laboral). En contraste, como lo anotan Daly y Clevero (2002, p. 38), “Estados Unidos era el único país que no había introducido un sistema de apoyo familiar, marcado por una preocupación continua sobre las implicaciones morales de apoyar familias con niños, especialmente aquellas mononucleares con cabeza de hogar femenina. En los demás países desarrollados, a medida que los beneficios se volvían más universales, los asuntos morales se volvían menos relevantes”. De acuerdo con la revisión de Vadakin<sup>21</sup> (1968), para finales de los años sesenta, 62 países de todo el mundo habían adoptado alguna modalidad de transferencia familiar: 20 países de África (Sudáfrica y otros 19 países, en su mayor parte antiguas colonias francesas), 27 países europeos, 3 en Asia, 2 en Oceanía (Australia y Nueva Zelanda), 3 en el Medio Oriente y, más específicamente para nuestros propósitos, 7 países de América (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia y Uruguay).

## 2. Experiencias Latinoamericanas

**E**l Ministerio del Trabajo (2009, p. 6) define las asignaciones familiares como “prestaciones en dinero, servicios o especie, que se entregan en forma periódica o permanente a las personas a cargo del jefe de hogar, en particular en su etapa de formación [sic], con el fin de permitir la constitución o el desarrollo normal de las familias”.

Como se evidenció en el capítulo anterior, la formulación de política pública bajo la figura de *salario familiar* se apoya en la circunstancia eventual en que el ingreso laboral del hogar sea insuficiente, en función del número de niños de dicho hogar. Este aspecto demográfico, y de desarrollo económico de los países, ha marcado el auge y caída de los mecanismos de asignaciones familiares, en diferentes contextos. A medida que avanzan en las diversas etapas de la transición demográfica, el número de niños por hogar se va reduciendo progresivamente; esto explica (entre otras razones)

---

<sup>21</sup> La revisión de Waggaman (1943) es, desde la perspectiva histórica, una valiosa evaluación taxonómica de los diferentes mecanismos de asignaciones familiares adoptadas por varios países.

que cada vez menos países utilicen la figura de las asignaciones familiares desde su perspectiva demográfica y de desarrollo económico (un enfoque macro) y se trasladen a las transferencias condicionadas (un enfoque micro de protección social).

La lógica básica del mecanismo de asignaciones familiares sugeriría que –para poblaciones con niveles altos de adultos/tercera edad, como las que eventualmente están caracterizando a muchos países desarrollados– podrían estimular la natalidad y revertir en parte la tendencia al envejecimiento. Esta posibilidad teórica no parece estar apoyada en la práctica, pues en los países desarrollados el ingreso per cápita es lo suficientemente alto como para que las asignaciones familiares sean realmente inocuas en su eventual impacto sobre la fertilidad y los patrones de formación de familia.

Es importante tener en cuenta que los fundamentos demográficos, los patrones culturales, el nivel de desarrollo económico y la estructura sectorial de las economías constituyeron un entorno coincidente para el surgimiento de las asignaciones familiares. Por tanto, es importante tener en cuenta el contexto regional para realizar análisis comparativos, y, por ello, nos circunscribimos a América Latina para esta revisión internacional. En esta región, Venezuela y Chile fueron los primeros países en aplicar la asignación familiar (década de 1930), seguidos por Uruguay y Brasil (década de 1940), Bolivia, Argentina y Colombia (década de 1950); Nicaragua fue el último en desarrollar la iniciativa en 1982. La elección de las experiencias para analizar no es subjetiva, trivial o basada simplemente en vecindad geográfica. A lo largo de las diferentes instancias de revisión de la política de subsidio familiar, hemos identificado ciertos patrones diferenciales importantes: moral católica-cristiana, evolución económica hacia relaciones laborales patronales y asalariadas, y estructura demográfica.

Ahora, con relación a la demografía, hemos considerado la importancia de tres elementos: reducción en la natalidad, reducción en la mortalidad y migración campo-ciudad. En cuanto a este proceso y el estado específico de cada país latinoamericano, Cepal/PNUMA (2002) organizó una interesante taxonomía demográfica:

- Países de Transición Incipiente (Tipo 1). Alta natalidad y mortalidad, con crecimiento natural moderado (aprox. 2 %), población joven y

alta relación de dependencia: El Salvador, Guatemala, Bolivia, Honduras, Haití y Nicaragua.

- Países de transición moderada (tipo 2). Alta natalidad con mortalidad moderada, crecimiento natural relativamente elevado (aprox. 3 %), rejuvenecimiento por reducción en mortalidad infantil y alta dependencia: Paraguay.
- Países de transición plena (tipo 3). Natalidad moderada con clara declinación, mortalidad baja o moderada, los cuales implican crecimiento natural moderado, población joven, pero con baja relación de dependencia: República Dominicana, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Colombia, México, Brasil, Venezuela y Perú.
- Países de **transición avanzada** (tipo 4). Mortalidad y natalidad moderada o baja, por ende, con crecimiento natural bajo (cerca al 1 %): Cuba, Uruguay, Chile y Argentina.

En razón a esta configuración, hemos decidido hacer la revisión de experiencias nacionales en tres países tipo 4: Uruguay, Chile y Argentina. Dada su etapa en la transición demográfica (la cual se podrá apreciar con mayor precisión a partir de la publicación de resultados del Censo Nacional de Población 2018), de la cual ya se puede prever un cambio en la estructura etaria, Colombia se dirige hacia una transición avanzada y, por consiguiente, es importante analizar la situación de países que ya se encuentran en dicho estado, que han enfrentado procesos económicos semejantes y que lo han hecho dentro de evoluciones de patrones sociales y religiosos como los que ha encarado Colombia.

## 2.1 Chile



Buscando desarrollar mecanismos de protección social generados a partir de las relaciones laborales, en este país, la década de los 30 marcó el escenario de discusiones y presentación de proyectos de ley sobre un eventual salario mínimo, dirigido fundamentalmente a subsanar el consumo vital necesario. De forma semejante al caso colombiano y otros casos que hemos considerado, la propuesta fue evaluada con preocupación por su eventual efecto negativo: “[...] el Consejo Superior del Trabajo en la reunión plenaria del 6 de marzo [de 1935] último acordó también por unanimidad presentar al Supremo Gobierno la conveniencia de completar la legislación en proyecto con otras que tienen a un mejor aprovechamiento de los salarios que percibe el obrero, pues de otra manera podría malograr-

se esta generosa iniciativa del Ejecutivo en favor de la clase asalariada. Al efecto, estima el Consejo Superior que es indispensable preocuparse de la represión del alcoholismo y del juego, y [...] de otras medidas que aumenten la cultura del trabajador y que le sirva para utilizar en forma más conveniente la remuneración que recibe por sus labores habituales” (*Revista del Trabajo*, 1935, p. 87).

Desde la perspectiva de iniciativa empresarial autónoma, ya para 1932 el Instituto Sanitas y Anilinas S. A. otorgaba un beneficio por cada hijo del trabajador. Desde la perspectiva institucional, la primera iniciativa de asignaciones familiares en Chile se puede identificar incluida en una norma de fijación de salarios mínimos para trabajadores en la industria privada o instituciones semificiales, del año 1937<sup>22</sup>. En dicha norma se establecía una asignación adicional para ser pagada por cada dependiente menor de 18 años. La asignación laboral era un bono monetario que tanto en el sector público como en el privado se otorgaba a los trabajadores por cada hijo o hija. La primera Caja de Compensación fundada en Chile fue la de la Unión Social de Agricultores, que también data de 1937. Mediante el decreto con fuerza de ley (DFL) 245 de 1953, los obreros obtuvieron el beneficio, con desfase respecto de los empleados (1937). No obstante, los campesinos fueron los que más tardaron en acceder a la bonificación, pues la ley que les adjudicó el derecho en 1953 fue cumplida recién una vez iniciado el proceso de reforma agraria, en la década de los 60. La implementación de las asignaciones familiares a obreros, de 1953, se financiaría con aportes patronales del 18 % y obreros del 2 %, y se constituyó basándose en dos tipos de Caja de Compensación: las públicas y las privadas, las cuales se permitían siempre y cuando no cobrasen aportes a los trabajadores. Las Cajas de Compensación se crean por iniciativa del sector privado, como expresión de las distintas ramas de las Asociaciones Gremiales Empresariales de Chile, integradas en la Confederación de la Producción y el Comercio. La Ley 15283 de 1963 creó la Superintendencia de Seguridad Social, responsable del control y fiscalización de las Cajas.

Según la Biblioteca Nacional de Chile (2000), “la asignación familiar fue una forma de simplificar la discusión acerca del ‘salario familiar’ y de disminuir la controversia de salarios mínimos diferentes para casados y solteros, que podían provocar discriminación laboral”.

---

<sup>22</sup> Departamento de Previsión Social, *Previsión Social*, noviembre y diciembre de 1938, p. 275.

Retomando, la asignación se generó de acuerdo con Abbott (1971), como un proceso progresivo (empleados, 1937; obreros, 1952; campesinos, 1953), y se financiaba con cargo al presupuesto de la Nación mediante impuestos. Dicho proceso configuró un sistema en el cual los individuos, al estar cotizando a la seguridad social, estaban vinculados, por ende, a algún componente del sistema de prestaciones familiares, financiado por un pilar no contributivo (presupuesto de la Nación). En esta heterogeneidad podían existir esquemas empresariales de prestación familiar, así como Cajas de Compensación que administran dichos esquemas. La mayor transformación de este proceso se produjo con el Decreto Ley 97 de 1973, el cual estableció el sistema único de prestaciones familiares, que terminó de consolidarse con el DFL 150 de 1982. En esta modificación se unificó el valor monetario de la asignación familiar a todos los trabajadores del país, y se centralizaron los recursos financieros de las administradoras del régimen en un fondo nacional, bajo el control del Gobierno. Esta norma implicó la mayor transformación estructural para las Cajas de Compensación, pues les provocó la necesidad de modificar sus esquemas de servicios y prestaciones, ante la supresión de los aportes que recibían.

Para 1978 se dictó el DFL 42, que se constituyó en la segunda iniciativa de consolidación del sistema, creando el Estatuto General de las Cajas de Compensación, el cual codificó la heterogeneidad de normas relacionadas con las asignaciones familiares. Con la Ley 18833 se mejoraron las condiciones de operatividad y competencia, simplificando la afiliación y desafiliación de empresas, y ampliando la estructura de servicios y beneficios, y, en general, se reforzó el carácter privado y autónomo de las Cajas.

Uno de los servicios más dinámicos asumidos por las Cajas de Compensación, como consecuencia de la radical reforma del Decreto Ley 97 de 1973, fue un sistema de crédito social, es decir, la incursión en actividades financieras. El otro fue el desarrollo de un régimen de prestaciones complementarias, en las que mediante aportes de trabajadores, empresarios o conjuntos, los empleados reciben beneficios asociados a sus necesidades. Adicionalmente, la Ley 19539 de 1998 permitió la afiliación de los pensionados a las Cajas, ofreciendo continuidad a esta población en los servicios a los cuales tenían acceso en su vida activa.

Evolucionando a partir de este esquema básico de asignaciones, Chile cuenta ahora con un sistema de prestaciones familiares, que está compues-

to por subsidio maternal, asignación maternal, asignación familiar y subsidio familiar (SUF). La diferencia conceptual entre subsidio y asignación es la carencia de ingresos del individuo/familia. Se entrega al trabajador (a) por cada una de sus cargas legales (hijo, cónyuge, hijo adoptado), en este caso son los hijos hasta los 18 años. Puede extenderse hasta los 24 años si se certifica que se encuentra estudiando regularmente. Para la obtención del beneficio el/la trabajador/a solicita este directamente ante su empleador, Caja de Compensación o instituto de previsión social (IPS); o si es pensionado, ante el IPS o su entidad administradora. La asignación familiar es pagada directamente por el empleador y se incluye en el sueldo. En este orden de ideas, tiene el tratamiento semejante al de una autorretención tributaria, que se liquida cruzando la información provista por empleador y trabajador. Según Starck (2013), el esquema de financiamiento de la asignación familiar implica que, del 7 % de aportes a la salud del trabajador, un 0,6 % es trasladado a las Cajas, con el fin de pagar las prestaciones legales. Las asignaciones familiares no asociadas a una relación laboral se financian con los rendimientos de las prestaciones de crédito social y con la comisión generada por la administración de los recursos de las prestaciones legales (asociadas a relación laboral). La financiación de asignaciones familiares con cargo a aportes directos de nómina fue eliminada en 1974.

En el entorno de este sistema de prestaciones familiares, las Cajas de Compensación son elementos con cierta semejanza a sus respectivas contrapartes en Colombia, pero también con notorias diferencias. En el caso chileno, las Cajas de Compensación se dedican a administrar servicios de prestaciones de seguridad social, aplicadas al entorno familiar. Estas prestaciones tienen dos naturalezas: bienestar social (crédito social, deporte y recreación, medicina y odontología por convenio), prestaciones complementarias y prestaciones de tipo legal (cesantías, subsidio por licencia de maternidad, subsidio por incapacidad laboral temporal y la asignación familiar). Las Cajas tienen eventual acceso a recursos generados por tres mecanismos de financiación (aportes del empleador, del trabajador y del Estado), pero las prestaciones legales son financiadas solo por el Estado, y las Cajas no cuentan con un aporte regular de recaudo, no existe unidad de Caja. El Estado recauda los recursos, y las Cajas ofrecen un portafolio de servicios que puede ser de interés para los trabajadores o los empresarios. Fueron creadas en la misma década que dio origen a las CCF colombianas, es decir, los 50, adscritas a las asociaciones de empleadores, y ofrecían servicios únicamente a los trabajadores de dichas empre-

sas. Si bien a partir de 1998 las CCAF (sigla que identifica a las CCF de Chile) empezaron un proceso de aceptación creciente de otros agentes diferentes a los trabajadores de sus asociaciones de empleadores (pensionados en 1998, empleados públicos en 2007, pensionados de Fuerzas Armadas en 2012), aún mantienen su carácter gremial:

- CCAF Los Andes-Cámara Chilena de la Construcción<sup>23</sup>
- CCAF Los Héroes-Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metal-mecánicas
- CCAF Gabriela Mistral-Cámara del Cuero y el Calzado
- CCAF La Araucana-Cámara de Comercio de Santiago
- CCAF 18 de Septiembre-Sociedad de Fomento Fabril<sup>24</sup>

En este momento, las CCAF ofrecen servicios de educación, salud, vivienda, recreación y crédito social; este último es el mayor componente de su actividad, en la que combinan tasas de interés menores a las de los bancos, con una orientación a sectores económicos que no son objetivo directo de la bancarización.

## 2.2 Argentina



Según Waggaman (1943, p. 13), para 1939, el servicio público de la ciudad de Buenos Aires y algunas firmas mixtas (Banco Central de la República de Argentina, Banco Nacional de Argentina) y privadas (el diario *El Pueblo*, Banco Alemán de Sur América, Flandria Cotton Mill Co., y Michelin Tire Co.) ofrecían asignaciones familiares. En 1940 se aplicó a todos los bancos argentinos un pago de 5 pesos por cada niño dependiente de menos de 16 años<sup>25</sup>, y la Pastoral Colectiva de 1940 hizo referencia al salario familiar y las Cajas de Compensación (Valsecchi, 1957, p. 22); pero, a pesar de una solicitud de la Junta Central de la Acción Católica Argentina, en 1941<sup>26</sup>, a la Cámara de Diputados para crear un subsidio gubernamental a las familias de trabajadores asalariados que tuviesen niños menores a 14 años y un ingreso inferior a 300 pesos mensuales, la implementación formal de las asignaciones familiares como política pública no fue introducida sino hasta finales de los 50.

<sup>23</sup> Absorbió en 1996 la CCAF Valles de Chile.

<sup>24</sup> Absorbió la CCAF Javiera Carrera en 2001.

<sup>25</sup> *International Labor Review*, 1941 (abril), p. 438.

<sup>26</sup> *Catholic Charities Review*, 1941 (noviembre), p. 263



Es interesante notar que, dadas ciertas características de su sistema de asignación familiar, este país comparte con Colombia algunos elementos llamativos de contexto histórico. La asignación familiar también fue implementada en los 50, con influencia notoria del gremio de industriales, y con un particular liderazgo de un empresario con marcada influencia de la Acción Católica (Enrique Shaw). Nacido en 1921, luego de terminar su formación básica en la Escuela Naval y pertenecer a la Armada Argentina, Shaw se dedicó a partir de 1945 a actividades empresariales, las cuales combinó con su activismo religioso, iniciado con su participación (a pesar de no pertenecer a la clase obrera) en la Juventud Obrera Católica. Según Gutiérrez (2015), Shaw fue fuertemente influenciado por la figura de León Harmel, a quien mencionamos en su rol pionero de ser el primer empresario que, en armonía con los postulados de la *Rerum novarum*, realizó iniciativas para que las asignaciones familiares se convirtiesen en la idea práctica del salario familiar. Shaw hizo parte del estudio que la Comisión Consultiva de la Unión Industrial Argentina presentó en 1956 al gobierno, sugiriendo la necesidad de establecer un salario familiar, asociado a la creación de un fondo de asignaciones familiares, que se financiaría con los aportes de todos los empleadores que, a su vez, tuviesen a sus trabajadores afiliados al esquema pensional del Instituto Nacional de Previsión Social. Enrique Shaw asumió en 1957 un rol paralelo al de Álvaro López Toro en la ANDI de Colombia, como asesor de la Comisión de Estudios Económicos de la Unión Industrial Argentina (UIA), siendo responsable del estudio actuarial del monto y cobertura de una eventual asignación familiar. Como delegado de la UIA, Shaw hizo parte de la comisión redactora del proyecto de asignaciones familiares, sancionado por el gobierno mediante los Decretos 7913 y 7914 de 1957. Estas normas crearon la Caja de Subsidios para Empleados de Comercio (Casfec) y la Caja de Subsidios Familiares (Casfpi, para personal de la industria).

En esta formulación de política, Argentina replicó los fundamentos conceptuales que dieron origen a las asignaciones familiares en Francia y Bélgica. También, bajo la idea de evitar la posibilidad de que otras firmas no pagasen dicho subsidio o contratasen trabajadores sin hijos, se creó un fondo compensador. A partir de 1958 dicho fondo fue administrado por tres Cajas de asignaciones familiares, integrado con un aporte patronal del 12 % sobre el total de la nómina.

En 1968 se realizó una unificación normativa de las Cajas, administra-

das independientemente como Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares. La Ley 24714 de 1996 fijó un tope superior al acceso para beneficiarios de asignaciones familiares, y se redujo el monto de aportes patronales, que era de 7,5 % en 1994 y se fijó en 5 %.

Durante los años 90, la Anses (Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina), dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, absorbió las Cajas existentes en ese tiempo. De dicha época data la consolidación del recaudo, en el que el pago de asignaciones familiares contributivas estaría a cargo de la administración federal de ingresos públicos.

El esquema, conocido como asignación familiar contributiva (AFC), se mantuvo hasta el año 2009<sup>27</sup>. El panorama de la crisis económica aunado al desarrollo de programas de transferencia condicionada y al explícito déficit de protección social padecido por los trabajadores informales y desempleados (quienes habían sido históricamente excluidos de los beneficios de la AFC) llevaron a la creación de la asignación universal por hijo para protección social (AUH), en aras de la integralidad del concepto de piso de protección social; esta reemplazó los programas de transferencia condicionada conocidos como Programa Familias por la Inclusión Social y Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Por otra parte, existe la asignación por crédito fiscal (ACF), que deduce la base tributaria en función de cada niño o adolescente menor de 18 años, y está disponible para trabajadores independientes. En este orden de ideas, es autofinanciada con deducción tributaria, mientras que la AFC y la ACF se financian con los ingresos por aportes, contribuciones e impuestos con que cuenta la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), creado en 2007 (Bertranou, 2010, p. 33).

## 2.3 Uruguay



Para 1938, según el Anuario de la Organización Internacional del Trabajo, la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Cemento Portland (entidad pública del Uruguay) contaba con una partida presupes-

---

<sup>27</sup> Álvarez (2009) presenta un panorama global de las asignaciones familiares justo antes de la reforma.

tal para asignaciones familiares para sus trabajadores. En 1943, mediante la Ley 10449, este país implementó una serie de reformas laborales, entre ellas, la negociación colectiva de acuerdos salariales (consejos de salarios) y otras medidas relacionadas con la remuneración al trabajo. En particular, las prestaciones de asignación familiar tuvieron, según Bucheli *et al.* (2005, p. 15), el objetivo explícito de fomentar la natalidad y mejorar las condiciones de vida de los niños. Inicialmente, todo trabajador que laborase en los sectores de industria o comercio y aportase a la seguridad social recibiría el pago de la asignación familiar (AFAM) por hijo, a cargo de las Cajas de Compensación. Solo hasta 1954 los trabajadores rurales y el servicio doméstico empezaron a recibir dicha prestación. La tabla 1 muestra la extensión progresiva de la asignación familiar por tipo de beneficiario.

**Tabla 1. Cobertura de la asignación familiar en Uruguay, 1943-2007**

Beneficiario	Norma / Año
<b>Ley 10449 de 1943</b>	Hijos de empleados, obreros o peones de establecimientos del comercio y la industria de la actividad privada. Menores de 14 años (16 si aún estudiaban).
<b>Ley 11490 de 1950</b>	Hijos de servidores públicos
<b>Ley 12257 de 1954</b>	Hijos de trabajadores rurales, y de trabajadores domésticos en establecimientos rurales. Hijos de propietarios, arrendatarios o aparceros que realizaban actividad agropecuaria en pequeños predios.
<b>Ley 12543 de 1958</b>	Hijos de trabajadores cesantes, mientras estos últimos cobran su subsidio por desempleo.

Fuente: Caristo *et al.* (2006), elaboración propia.

De acuerdo con Caristo *et al.* (2006, p. 181), la financiación de las asignaciones familiares fue contributiva, y para 2006 se subvencionaba con recursos de recaudo tributario general. En términos más detallados y siguiendo la taxonomía histórica de Méndez (1978), la financiación de las asignaciones familiares tuvo cinco etapas: dos de ellas en la fase de implementación voluntaria, dos en la de establecimiento obligatorio, y una final

en la de adaptación y desarrollo. Dichas etapas fueron:

- a. Asignación familiar fijada y financiada mediante acuerdo desarrollado en convenio colectivo obrero-patronal.
- b. Asignación familiar “gremial”, con establecimiento de una contribución patronal porcentual igual para todos los patronos. El órgano administrador gremial efectuaba una “compensación” entre patronos superavitarios y deficitarios.
- c. Sistema de compensación entre Cajas, funcionó desde 1950 hasta 1967.
- d. Eliminación del régimen de compensación en 1967. Centralización de administración de las asignaciones familiares en el Consejo Central de Asignaciones Familiares, financiación con aportes patronales (1950, 4 %; llegó a un máximo del 10 % y era del 8 % antes de su eliminación).
- e. A partir de 1980 (enero), para desarrollar una política de desgravación de la mano de obra, se eliminan las contribuciones patronales para el pago de asignaciones familiares y se empiezan a financiar con recursos de rentas generales.

Para el año 2007, el esquema de las asignaciones familiares en Uruguay tenía un marcado acento privado/público. El Banco de Previsión Social era el encargado de administrar dos tipos de programas: uno creado en el año 2000, denominado Hogares de Menores Recursos (HMR) y el programa histórico creado en 1943, que, si bien había sido objeto de algunas modificaciones de población beneficiaria y monto de beneficio, había estado siempre dirigido a trabajadores privados que realizaban aportes a la seguridad social (formales). Los servidores públicos recibían su asignación familiar directamente de la institución del a la cual se encontraban vinculados.

De acuerdo con Vecinday (2013), las AFAM evolucionaron en función de los cambios en el sistema de seguridad social del Uruguay. La población beneficiaria fue incluyendo a nuevos grupos de trabajadores, y mediante el criterio de nivel de ingreso se fueron excluyendo a otros grupos, los cuales, se consideraba, no requerían de este mecanismo de asistencia. En medio de un ambicioso programa de reformas estructurales (tributaria, salud, empleo, vivienda y educación) conocido como Plan de Equidad, la Ley 18227 de 2007 reformó el esquema de asignaciones familiares. El panorama de beneficiarios y lineamientos previo a dicha reforma era el siguiente:

- Prestación recibida desde comprobación del embarazo.
- Beneficiarios son hijos o menores a cargo.
- Los afiliados (“atributarios”, en Uruguay) eran trabajadores asalariados afiliados al BPS (Instituto de Seguridad Social), pequeños productores rurales de hasta 200 hectáreas, beneficiarios del subsidio de desempleo, jubilados y pensionados de la banca privada.
- Existían dos rangos de ingreso de la pareja, que determinaban dos cuotas monetarias: uno, hasta U\$785 (pesos uruguayos), implicaba un pago mensual de U\$20 por beneficiario; si la pareja tenía ingresos de más de U\$785, recibía U\$10 al mes por beneficiario.

Por otra parte, el Plan de Equidad reformó dicho panorama, y a partir de enero de 2008 los criterios de las asignaciones familiares, denominadas ahora AFAM-PE, es el siguiente:

- Los beneficiarios son menores miembros de hogares en vulnerabilidad socioeconómica.
- Menores institucionalizados en el INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay).
- Se amplía el espectro de afiliación (membresía); el atributario es el padre, tutor o tenedor del beneficiario, con prioridad de asignación a la mujer si dos personas de diferente sexo tienen igual capacidad legal sobre el menor.
- La afiliación al BPS no es imprescindible.

Es importante tener en cuenta el cambio de perspectiva que las reformas contenidas en el Plan de Equidad implicaron para las asignaciones familiares. Ahora harían parte de una perspectiva integral de desarrollo social, que combinaba elementos existentes con nuevas propuestas, prestaciones monetarias y no monetarias, y las integraba en una iniciativa frontal unida de combate a la pobreza. En este orden de ideas, las antiguas AFAM, originalmente un complemento salarial a la estructura familiar del trabajador formal, pasaron a ser parte de una estrategia contra la pobreza. Como mencionamos, se transformaron en AFAM-PE (Plan de Equidad), combinando el elemento de asistencia con nuevos elementos de aseguramiento.

Actualmente, en Uruguay, el Banco de Previsión Social se responsabiliza del pago de la asignación familiar a los adultos con menores a su cargo. Dichos adultos provienen de dos grupos específicos: o son trabajadores del

sector privado, o adultos provenientes de hogares de bajos recursos. Los servidores públicos se manejan por un esquema a cargo del gobierno. Dependiendo del tipo de población beneficiaria, el sistema se financia por los aportes de los afiliados (contributiva) o por una partida especial del presupuesto nacional (población de bajos recursos, no contributiva).

### 3. Elementos concluyentes de la revisión internacional

**R**etomemos el concepto definitorio común de esta revisión. Las asignaciones familiares (AF) son prestaciones en servicios o dinero, cuyo objetivo es el de apoyar la constitución o desarrollo normal de las familias, a través de un apoyo especial en dadas circunstancias de la vida familiar, o mediante una contribución permanente y periódica para el mantenimiento de las familias a cargo del jefe familiar. A lo largo de su existencia, han tenido diversos objetivos complementarios: estímulo directo a la natalidad, lucha contra la pobreza, redistribución de la riqueza, universalización de la educación y saneamiento básico, entre otros (Murro *et al.*, 2007). El concepto amplio de AF permite abarcar diversas dimensiones: cronológica (la evolución del concepto), geográfica, presupuestal, de gestión, etcétera; y diversidad de programas, diferentes por cobertura poblacional, forma de financiamiento, mecanismo de gestión del pago y condicionamiento, entre otros.

Al revisar experiencias internacionales de subsidio familiar, el principal elemento fundamental que se puede identificar es el hecho de que su surgimiento y continuidad están explicados por elementos contextuales comunes: aspectos culturales y sociales que, combinados con el desarrollo de sociedades industriales y urbanas, se aparejaron con la estructura demográfica para crear, en el caso de América Latina, la prestación social de asignación familiar, una inusual figura de “altruismo” patronal.

En esta revisión del pasado y presente del sistema de subsidio familiar, se ha resaltado la importancia de la perspectiva histórica en el análisis de la política pública. La investigación de experiencias internacionales ha mostrado la coexistencia de procesos de formulación e implementación de las asignaciones familiares, en gran parte determinada por el desarrollo

económico relativo de cada país, y su momento particular en la transición demográfica. Traíamos a colación la referencia de Vadakin (1968): 62 países contaban con mecanismos de asignaciones familiares a finales de los años 60. Entre ellos, Bélgica y Francia, que habían iniciado el esquema, a nivel empresarial, en el tercio final del siglo XIX, y venían experimentando la cuarta etapa de su transición demográfica; y 20 países africanos, que apenas iniciaban la segunda etapa de esta.

Una vez se reconoce que los argumentos demográficos de estructura etaria de la población resultan menos pertinentes, el criterio de la pobreza y la marginación de la población informal/desempleada o inactiva resultan

**Tabla 2. Comparación de elementos característicos de las asignaciones familiares en la revisión comparativa de experiencias internacionales**

	Aparición AF	A quienes beneficia	Financiación Inicial	Cuando cambia	Financiación hoy
<b>Chile</b>	1937	Hijos de < 18 años y < 24 años si están estudiando.	Contributivo patronal y trabajador	1981	No contributivo (impuestos generales)
					ACF deducción monetaria
<b>Argentina</b>	1957	Hijos < 18 años	Empresarios	2009	ACF y ACF Aportes de Empleador y Rendimientos del Fondo de Garantías del instituto de seguros sociales
<b>Uruguay</b>	1943	Hijos < 18 años	Empresarios	2008	No contributivo (impuestos generales)
<b>Colombia</b>	1957	Hijos < 18 años y padres dependientes > 60 años	Empresarios	No ha habido reducción ni cambio de fuente de financiación	Contributivo

Fuente: elaboración propia

importantes como argumento de justificación de las asignaciones familiares. En ese orden de ideas, las iniciativas de Argentina, Chile, Colombia y Uruguay se han mantenido con ciertas modificaciones. Para analizar la índole de dichas modificaciones, es conveniente tener en cuenta la clasificación que la encuesta Social Security Programs Throughout the World (SSPTW), de la Social Security Administration (SSA) y la International Security Association (ISSA), realiza de las asignaciones familiares: 1) seguro o seguridad social, cuando son principalmente contributivos, y la cobertura relacionada con el empleo; 2) asistencia social, financiada por impuestos generales y amparando a familias de bajos ingresos; 3) seguridad y asistencia social, combinación de los tipos 1 y 2; 4) sistema universal, que comprende a todos los residentes de un país; 5) asistencia social y sistema universal, pagando un beneficio homogéneo a todas las personas, y ofreciendo una partida complementaria a las familias de bajos ingresos. Todos los programas comenzaron como asignaciones familiares tipo 1, y en este momento todos, excepción hecha del caso colombiano, se encuentran en asignaciones familiares tipo 2.

Se puede decir que el ciclo de vida de las asignaciones familiares ha estado marcado por cuatro elementos:

1. La estructura etaria de la población y el tamaño de la familia (ver taxonomía demográfica de la transición demográfica en América Latina)
2. La evolución sectorial de la economía, en el proceso de desarrollo (industrialización/desindustrialización)
3. La profundización de la problemática de marginación social y los procesos de apertura económica, con la búsqueda de flexibilización laboral (reducción de costos laborales), la profundización de la exclusión social y el progresivo desdibujamiento del empleo asalariado
4. El surgimiento de los sistemas de protección social

En el caso de Latinoamérica, los factores 1, 2 y 3 han ido llevando a una situación que converge en el factor 4. Las asignaciones familiares, concentradas en los trabajadores formales y sus familias, se extienden inicialmente a otras poblaciones. La identidad tributaria contribución-beneficio se rompe al extender la asignación a población informal/rural/vulnerable, y el impuesto empresarial se traslada a un recaudo general, o simplemente se



elimina, sin suprimir por ello el sistema de protección al que la asignación dio origen. El siguiente paso es el de considerar la asignación familiar como parte integral de un sistema de protección social, modificar el condicionamiento y los servicios prestados, y hacer de estos últimos parte de una política integral de protección social (Uruguay). El paso final es la eliminación de la figura histórica de asignación familiar, y la consolidación de un esquema universal de asignación familiar (el paso de AFC a AUC en Argentina) con un pilar contributivo y otro de transferencias condicionadas. Cabe resaltar que, en este paso final (ver revisión de experiencias de asignaciones familiares en América Latina elaborada por el Ministerio del Trabajo, 2014, p. 30), la gestión de los sistemas de asignaciones familiares de todos los países que cuentan con esta iniciativa recae en instituciones públicas; las Cajas de Compensación han ido desapareciendo o se convierten en operadoras de programas; y ningún país, excepción hecha de Colombia, ha contado con un sistema de asignaciones familiares que se concentre en la población formal (asalariada) y se financie con aportes de nómina por un periodo tan prolongado (más de 60 años).



## **CAPÍTULO 3**

# **EL PRESENTE DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**

---



**P**ara realizar un planteamiento de futuros escenarios, es imprescindible realizar una mirada al pasado para entender los antecedentes del presente y de las situaciones coyunturales que marcan tendencias y permiten el desarrollo de eventos. Una vez realizado esto en el capítulo anterior, en este se propone un análisis de los hechos actuales, que procura evidenciar elementos fundamentales para el devenir del sistema de subsidio familiar.

En este sentido, el siguiente capítulo se divide en seis secciones. La primera de ellas expone una breve reseña de lo que ha sucedido con el subsidio familiar en lo corrido del siglo XXI; en la segunda sección se plantea la condición demográfica colombiana y el contexto económico que influye en la misma; en un tercer momento, se presenta la situación territorial nacional y las propuestas actuales sobre las cuales se desarrollará la política pública en los años venideros; el cuarto subcapítulo evidencia la situación laboral del país y su relación con el sistema del subsidio familiar, lo cual lleva a la quinta sección en la que se expone la situación fiscal y la parafiscalidad del 4 % aportado a las Cajas de Compensación Familiar; finalmente, la sexta sección presenta el estado institucional actual del sistema.

Estos ejes de análisis resultan fundamentales y serán el motor de desarrollo del siguiente capítulo, que expondrá los posibles escenarios futuros del sistema de subsidio familiar.

## 1. El subsidio familiar en el siglo XXI

**P**ara analizar los cambios experimentados en el subsidio familiar en lo corrido del presente siglo, es necesario remontarse a 1993, con la promulgación de la Ley 100. Esta normativa tuvo un carácter de seguridad social, no solamente de salud, y en su búsqueda de integralidad creó el sistema de seguridad social integral (SSSI), compuesto por cuatro componentes (salud, pensiones, riesgos laborales y servicios sociales complementarios). Teniendo en cuenta estos antecedentes, expuestos con más profundidad en el apartado anterior, el primer evento relevante durante este siglo se da en 2002, mediante la expedición de las Leyes 789 y 790. Con estas, se buscó avanzar en el desarrollo de los servicios sociales comple-

mentarios, estableciendo el sistema de protección social y creando el Ministerio de Protección Social para coordinarlo. Asimismo, la Ley 789 adicionó, al espectro de servicios y actividades de las CCF, la promoción del empleo con la creación del Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo (Fonede)<sup>28</sup>, y con la Ley 920 de 2004, la actividad financiera para sus afiliados. Además, la Ley 1438 de 2011 aprobó el uso de los recursos del subsidio familiar para desarrollar acciones de atención primaria en salud.

El Fonede fue suprimido por la Ley 1636 de 2013, la cual creó el mecanismo de protección al cesante, su marco regulatorio y su diseño institucional. Dentro de dicho mecanismo, la ley prevé el uso de recursos presupuestales del Fosfec (Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante) para actividades de protección social y reinserción laboral: beneficios económicos y sociales, y recalificación laboral.

El siglo XXI ha sido intensivo en iniciativas legislativas dirigidas a extender el portafolio de los servicios ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, así como el espectro de sus posibles beneficiarios. Esto se desprende, evidentemente, de una constante preocupación del Estado por fortalecer la atención social a la población no solo trabajadora, sino en situación de vulnerabilidad.

Para comienzos de este siglo, si bien prevalecía el modelo económico inserto en la economía global, Colombia empezó una serie de iniciativas dirigidas a desarrollar una política de protección social que llevase a la práctica la ambiciosa propuesta, aún incompleta, de la Ley 100 de 1993. El esquema presentado por el estudio del Ministerio del Trabajo y la OIT (2014, p. 38), replanteado en la figura 1, constituye una formulación adecuada de este proceso histórico. El análisis desarrollado en este documento cuenta con los mismos hitos históricos, pero lo hemos remontado un poco más atrás en el tiempo: consideramos que existían previamente elementos de contexto cultural, económico y laboral, que permiten entender mejor la génesis, la evolución y la situación actual del subsidio familiar.

---

<sup>28</sup> La Ley 1636 de 2013 eliminó el Fonede y creó en su lugar el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), adicionando también una potencial extensión de este a población cesante mediante el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec).

## Diagrama 2. Desarrollo de la política de subsidio familiar en Colombia



Fuente: elaborado por el autor, a partir del esquema presentado por el Ministerio del Trabajo-OIT (2014, p. 38)

Esta sinopsis cuenta con dos ejes dinámicos (adicional al eje cronológico, el principal del esquema). Dichos ejes son la progresiva ampliación del uso de los recursos financieros del subsidio familiar en acciones de la política social, focalizadas en población no afiliada. Con el objetivo de concretar el marco prevalente de políticas que existen desde mediados de la década de 2010, se presenta la tabla 3 para sintetizar el espectro actual del subsidio familiar, a modo de panorama concluyente.

**Tabla 3. Panorama actual de servicios prestados por las CCF**

**En su rol de operadoras del subsidio familiar monetario, en especie y en servicio**

- Programas de microcrédito
- Cultura
- Educación
- Formación para el trabajo
- Captación de ahorro
- Subsidios monetarios, educativos, en especie y nutricionales, entregados a los afiliados de menores recursos
- Emprendimiento
- Desarrollo institucional
- Vivienda

**En su rol de operadoras de política social**

- Programas de atención integral de la niñez
- Programas de jornada escolar complementaria
- Administración de los subsidios para vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP).
- Beneficios para la población desempleada

Actividades desarrolladas a través de los fondos Foniñez, Fovis y Fosfec.

Fuente: elaboración original de Ministerio del Trabajo-OIT (2014, p. 46).

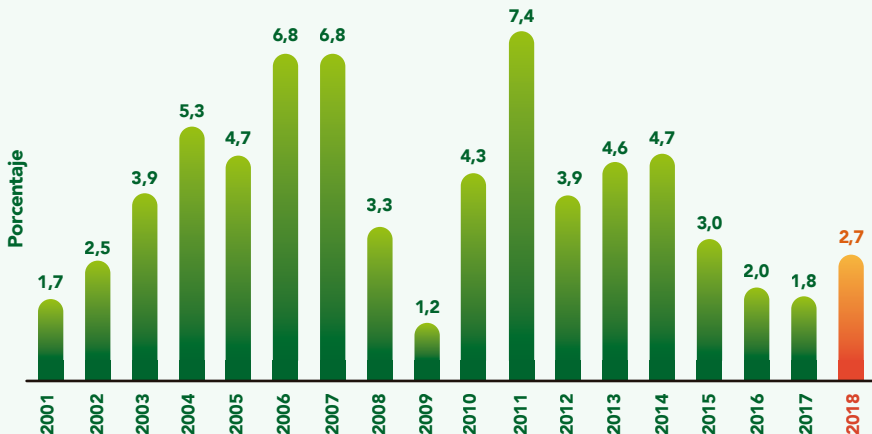
Como se puede observar, desde la década de los 90 el presupuesto del sistema del subsidio familiar se ha ido ajustando por medio de unas asignaciones de ley, que han redistribuido recursos a la población vulnerable, antes destinados exclusivamente a los trabajadores. Podríamos pensar, entonces, que del 4 % de la nómina empresarial, encauzada a la prestación del servicio, hoy en día tan solo el 2,5 % está siendo dirigido a los trabajadores; por tanto, los recursos parafiscales (cargas impositivas de un sector específico que deben regresar al mismo sector) no están asignándose apropiadamente a los empleados, como se expondrá más adelante.

## 2. Contexto económico y demografía

El análisis del presente del sistema de subsidio familiar no puede desligarse de la situación macroeconómica, política y social nacional. Por esto, resulta imprescindible entender los recientes acontecimientos nacionales para poder realizar una proyección de las eventualidades a las que podría ser conducido el sistema.

La desaceleración económica a la que se ha visto sometida la economía colombiana tuvo su punto mínimo a cierre de 2017, consecuencia del ajuste gradual del choque petrolero. El crecimiento del PIB real se registró en 1,8 %, superior al crecimiento mínimo alcanzado durante los dos choques externos anteriores: el estallido de la burbuja puntocom en 2001 (1,7 %) y la crisis financiera internacional, como se puede apreciar en el siguiente gráfico. (MFMP, MHCP, 2018, p. 59).

**Gráfica 4: Crecimiento del PIB real colombiano 2001-2018**



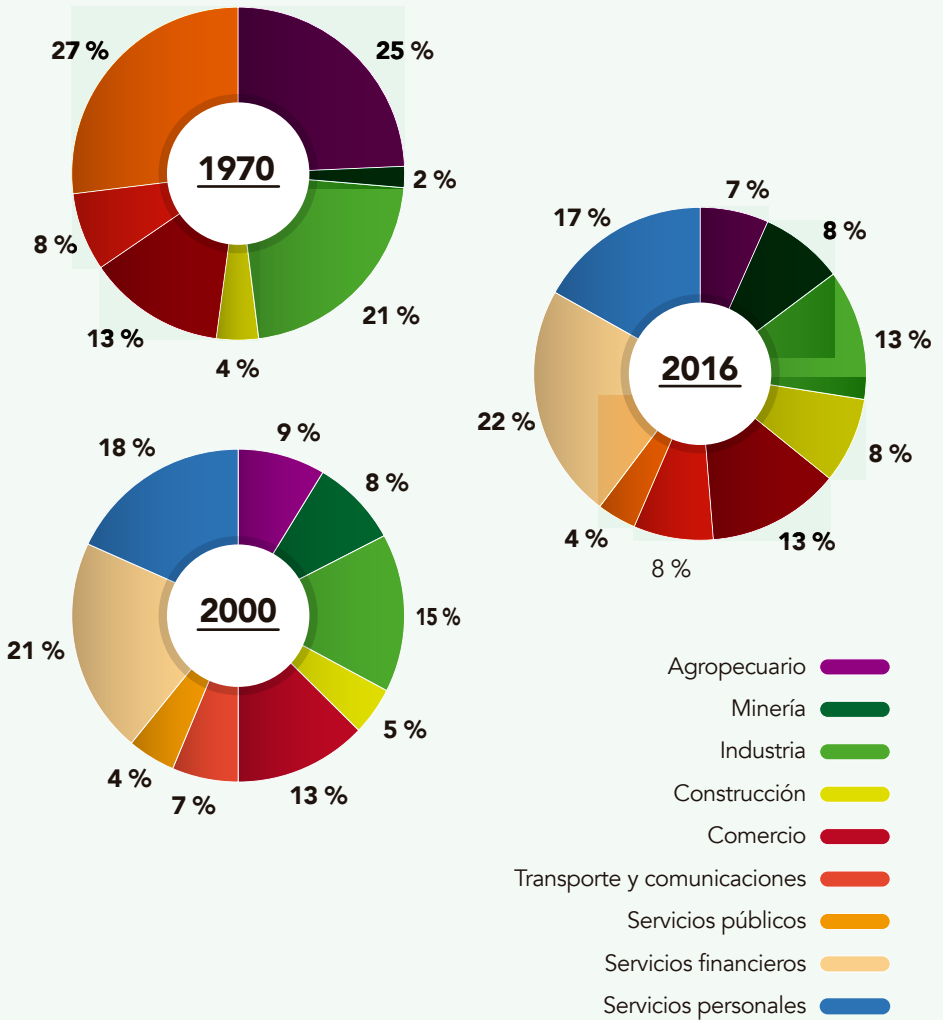
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM  
(proyectado con datos del DANE)



Los efectos de este crecimiento inferior se adjudican principalmente a la construcción, la industria manufacturera y las actividades inmobiliarias. La dinámica de la construcción, particularmente de edificaciones, obedeció a una menor demanda, reflejada en menor licenciamiento de obras nuevas y menores ventas. Otra de las ramas que explica la reducción en el crecimiento de la economía es la explotación de minas y canteras, debido a la contracción en la producción de carbón y oro. Por otro lado, los sectores que más contribuyeron al crecimiento en 2017 fueron la administración pública, la agricultura y las actividades financieras.

La estructura sectorial de la economía colombiana y el crecimiento de estos sectores han sido fundamentales para la expansión o contracción del sistema del subsidio familiar, ya que, como se pudo apreciar en el capítulo anterior, el ambiente en el que surgió el sistema respondía a las necesidades poblacionales del sector industrial en auge a mediados de la década de los 50. Es la composición de la estructura sectorial de la economía la que permite entender la organización productiva de la población y las dinámicas de sus necesidades a medida que van migrando. Las gráficas siguientes nos permiten ver el cambio de la estructura económica colombiana por participación sectorial en el PIB. Como podemos apreciar, para la década de los 70 la industria representaba el 21 % del PIB, porcentaje que migró a 15 % en el año 2000 y a 13 % en 2016. La contracción de este sector y los cambios que ha tenido en su interior resultan relevantes porque la industria impulsó la existencia del sistema en un contexto de alta demanda de fuerza laboral, con un trabajador a cargo de familias numerosas y con grandes necesidades sociales.

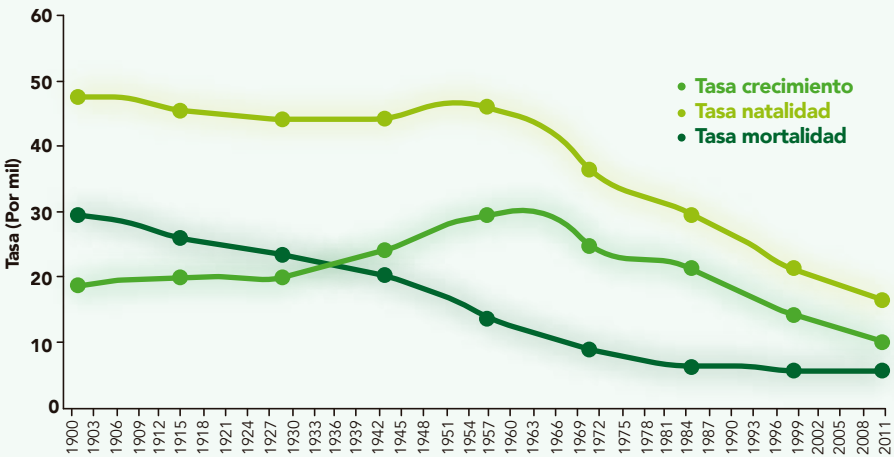
**Gráfica 5: Composición del PIB colombiano en el tiempo**



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras DANE

La movilización de la producción colombiana en el tiempo no debe desligarse de los cambios en la estructura poblacional. Por tanto, Carmen Elisa Flórez, en su estudio sobre las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX y principios del siglo XXI (2016), menciona que la evolución de los parámetros demográficos colombianos muestran que las tres primeras décadas del siglo XX se caracterizaron por unas altas tasas de natalidad (45 por 1.000) y mortalidad (26 por 1.000), y una migración nula, que generaban un crecimiento total bajo y constante. A finales de la década de los treinta, la tasa de mortalidad inicia su descenso y la fecundidad permanece alta, generando un aumento en el crecimiento natural (diferencia entre natalidad y mortalidad), además de tener en cuenta el efecto migratorio.

**Gráfica 6: Tasa promedio anual de natalidad, mortalidad y crecimiento. Siglo XX y principios de siglo XXI**



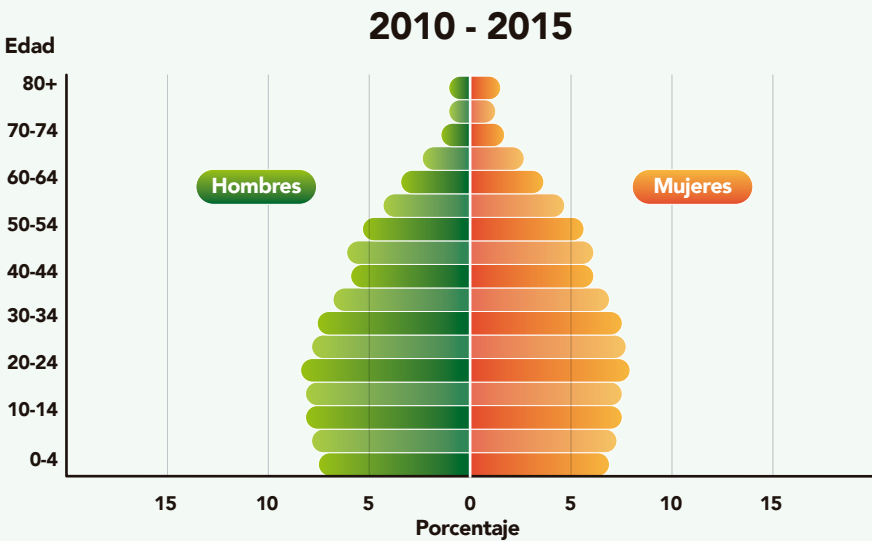
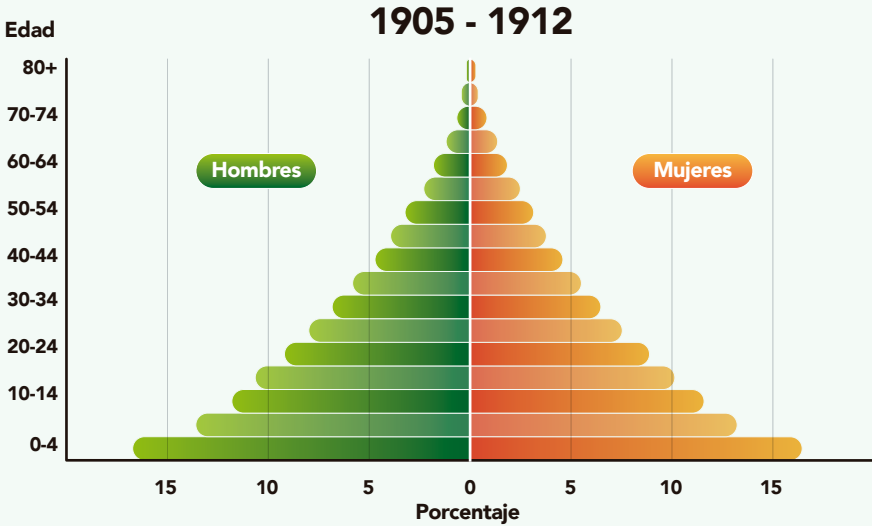
Fuente: Flórez (2000); Celade (2014).

Con respecto a esto, la autora destaca que los descensos en la mortalidad y natalidad no solo tienen efectos en el tamaño de la población, sino en su distribución por edades. Durante las primeras décadas del siglo XX, se tenía una pirámide poblacional de base ancha y cima angosta, es decir, mayor población muy joven y menor población adulta mayor. Los descensos de la mortalidad frente a la constante fecundidad llevaron a un rejuve-

nacimiento de los colombianos. La distribución por edades en 1964 muestra una población más joven que la observada a principios de siglo, producto de una mayor sobrevivencia de cohortes de la alta fecundidad de décadas anteriores (Flórez, 2016, p. 24).

Para entender a cabalidad la situación demográfica nacional, es necesario conocer el concepto de bono demográfico: esta es la situación en la cual la carga potencial para la población activa es relativamente baja y, por tanto, facilita las inversiones para el desarrollo socioeconómico. El bono demográfico es considerado una ventana de oportunidad porque aumentan las posibilidades de inversión y de crecimiento económico (Flórez, 2016, p. 25). En las siguientes pirámides poblacionales podemos ver cómo ha cambiado la estructura demográfica colombiana: se aplanan la pirámide al reducirse la población joven y aumentar los adultos mayores, por lo que el bono demográfico se empieza a agotar. La composición de los hogares también ha cambiado en el tiempo, pues, según las cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP), para 1967 se contaba con 6,7 hijos promedio en un hogar tradicional colombiano, mientras que son 2 hijos para 2015. En ese año, se registran 11,1 % de los hogares colombianos como unipersonales; 36,4 % con jefatura femenina; población rural más joven que la urbana (32,5 % rural frente a 25,4 % urbana); y altas tasas de embarazo adolescente (17,4 % a nivel nacional), tasa 5 veces más alta en las poblaciones más pobres y vulnerables.

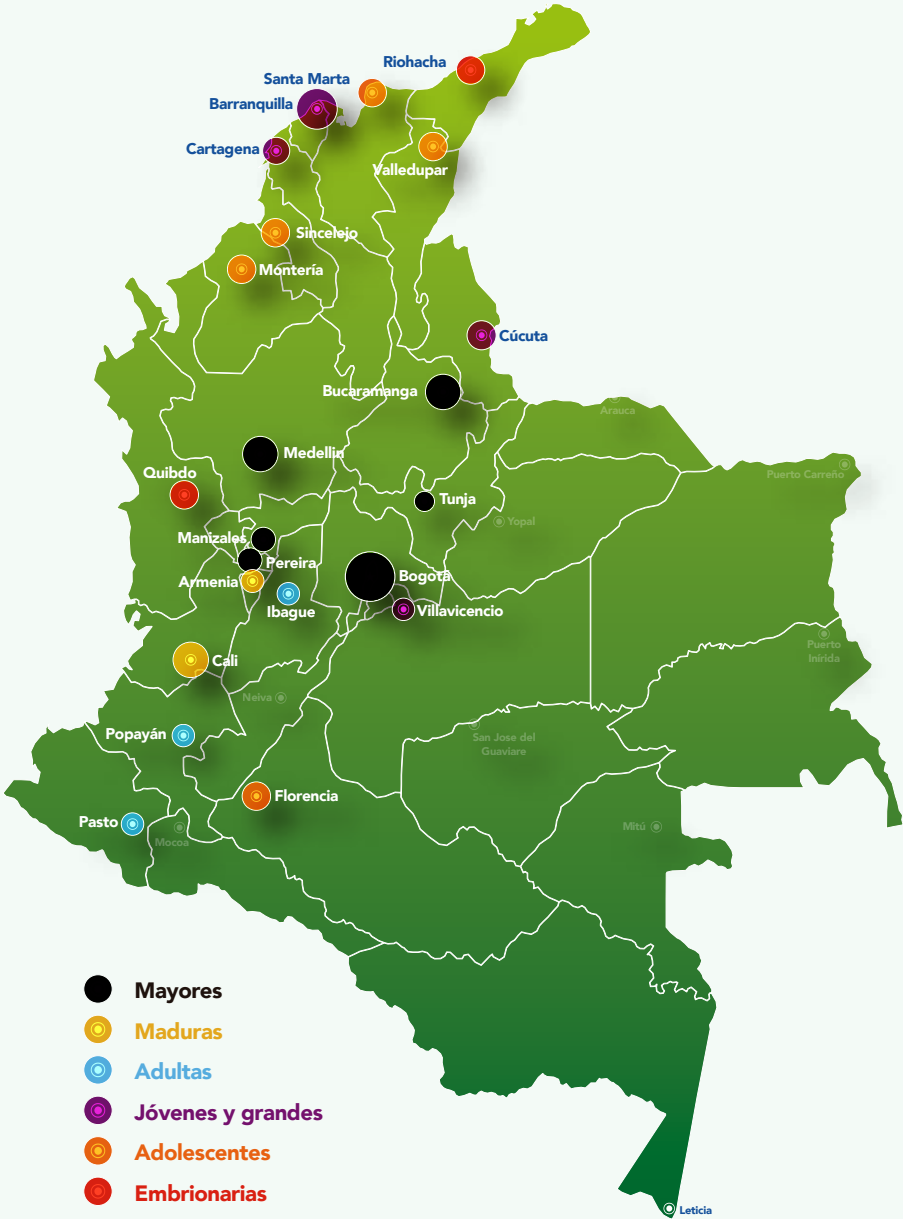
Gráfica 7: Pirámides Poblacionales colombianas



Fuente: Flórez (2000); Celade (2014)

A pesar de lo anterior, vale la pena aclarar que la distribución poblacional no ha sido igual para todos los territorios, pues algunos aún mantienen una gran proporción de habitantes jóvenes, mientras que otros presentan más población mayor. Frente a esto, es importante tener en cuenta el índice de envejecimiento (corresponde a la población mayor de 65 años con respecto a la menor de 15 años) propuesto por el DNP en 2017, el cual define categorías de ciudades construidas con base en variables demográficas, de salud, mercado laboral, educación, pobreza monetaria y multidimensional, y desempeño institucional. Con esta categorización realizaron una proyección a 2035, en la cual se encuentra que habría 94 ciudades compuestas principalmente por población mayor (Bogotá, Tunja, Bucaramanga, Medellín, Pereira, Manizales, etc.) en las cuales la prioridad debería ser el cuidado del adulto mayor, la atracción de jóvenes para prolongar el bono demográfico y el acceso efectivo a servicios de salud. Se definen también unas urbes maduras como Cali y Armenia, en donde las prioridades deben ser el cuidado del adulto mayor, al igual que las anteriores, además de la ampliación en cobertura en educación media y superior, y el fortalecimiento del proceso de planificación. El DNP también resalta que para las ciudades adultas como Ibagué, Neiva, Popayán y Pasto debería fomentarse el ahorro, la cualificación del capital humano y la formalización laboral. Por otro lado, metrópolis jóvenes como Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Villavicencio deberían reducir el porcentaje de población nini (ni estudia ni trabaja), ampliar proyectos de vivienda nueva y de mejoramiento de vivienda, y definir rutas productivas y de empleo. En ciudades adolescentes como Santa Marta, Montería, Valledupar, Sincelejo y Florencia, las prioridades deben ser el cuidado de la primera infancia, la disminución del embarazo adolescente y la ampliación de coberturas en educación media y fomento a la calidad. Finalmente, municipios embrionarios como Riohacha y Quibdó deben enfocarse en el cuidado a la primera infancia y reducción de la mortalidad infantil, educación sexual y reproductiva, ampliación de coberturas de servicios públicos y salud, y el déficit habitacional de vivienda. En el siguiente mapa puede observarse la clasificación del DNP respecto a la población de cada uno de estos territorios.

## Mapa 1 : Índice de envejecimiento (2035)



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2017.

Los cambios demográficos son, sin duda, fundamentales para comprender no solo las dinámicas nacionales, sino también para diseñar e implementar intervenciones; la comprensión de la estructura demográfica en el surgimiento del subsidio familiar no debe desligarse de las propuestas y ajustes que se hagan al mismo. A pesar de que el fundamento del sistema en el cierre de brechas sociales siga vigente, debe pensarse cómo se puede implementar efectivamente dicho cierre al entender las necesidades y particularidades no solo de cada territorio, sino también de la temporalidad, pues las necesidades de la población hoy no son las mismas de mediados del siglo pasado. Al respecto, Flórez (2016) menciona que los cambios en la composición absoluta y relativa de la población tienen implicaciones en la composición de la demanda por servicios sociales, particularmente de salud, cuidado y, en general, de protección social. Las décadas de la segunda mitad del siglo XX fueron las de mayor tamaño de población de infantes, con requerimientos altos de atención en salud materno-infantil, cuidado infantil y educación preescolar; en cambio, las décadas del siglo XXI serán de altas demandas por cuidado y atención al adulto mayor, previsión y atención de enfermedades crónicas de alto costo, servicios de infraestructura adecuada para ellos, atención y sostenimiento económico de esta población, ya sea a través de pensiones o de subsidios (Flórez, 2016 ,p. 31).

### 3. Territorios y Regiones

La distribución geográfica nacional resulta fundamental no solo para comprender la organización sociopolítica, sino las dinámicas, necesidades, retos y oportunidades que cada territorio brinda. En la actualidad, Colombia en su condición de república está conformada por 32 departamentos, los cuales, a su vez, se agrupan en seis regiones según el Plan Nacional de Desarrollo “Todos por un nuevo país 2014-2018”:

1. **Caribe.** Esta región está conformada por 8 departamentos: Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y Sucre.
2. **Pacífico.** Territorio integrado por 4 departamentos: Chocó, Cauca, Valle y Nariño.
3. **Centro-Oriente y Bogotá.** De esta zona hacen parte 4 departamen-



- tos: Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander.
4. **Centro-Sur-Amazonia.** Compuesta por 5 departamentos: Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas.
  5. **Llanos.** Esta región contiene 7 departamentos: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.
  6. **Eje Cafetero y Antioquia.** Esta área tiene 4 departamentos: Risaralda, Caldas, Quindío y Antioquia.

**Mapa 2: Regiones PND 2014-2018**



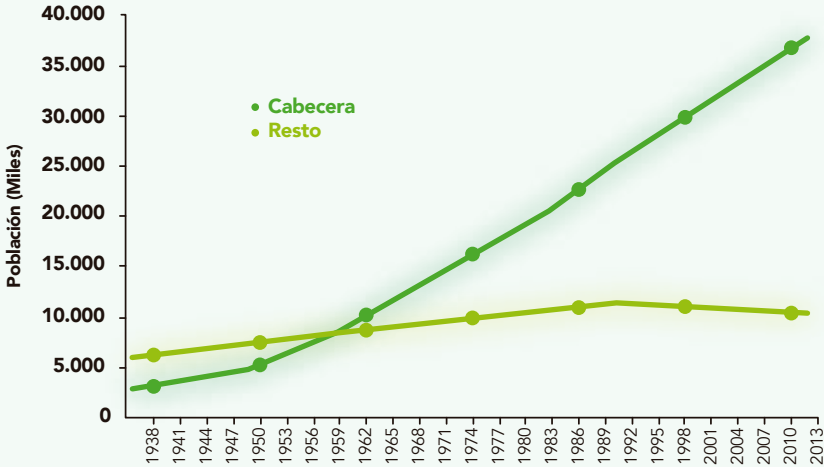
Fuente: Plan Nacional de Desarrollo  
"Todos por un nuevo país 2010-2014", p. 715.

Regiones que a diciembre de 2017, y, según proyecciones del DANE, tenían 49,5 millones de personas, siendo así el tercer país más poblado de América Latina. El PIB en este mismo año fue de 786,3 billones de pesos, lo que muestra un crecimiento del PIB real de 1,8 % respecto al año anterior. A pesar de los avances logrados en muchos aspectos como reducción de la pobreza y de las tasas de informalidad, es importante resaltar que el progreso no es homogéneo entre territorios; la producción se sigue concentrando en regiones con núcleos principales de crecimiento, lo cual evidencia las brechas regionales e inequidades de los ritmos de desarrollo, principalmente entre ciudades y zonas rurales.

Este fenómeno se debe, en parte, por el proceso de urbanización y redistribución poblacional que se evidenció durante el siglo XX, en el que los centros urbanos, al ofrecer mayor acceso a los servicios sociales, mejores oportunidades laborales y superiores condiciones de vida atrajeron paulatinamente la migración de población rural. Sin embargo, estas motivaciones socioeconómicas no son las únicas que durante el siglo XX impulsaron la movilidad geográfica de la población; el conflicto armado también ha sido uno de los principales detonantes de la migración y el desplazamiento del campo a la ciudad, el cual, sin duda, siguió minando la migración durante lo corrido del siglo XXI.

Al respecto, Carmen Elisa Flórez (2016) afirma que el punto relativo de partida de la distribución geográfica debe ser 1938, ya que corresponde al censo más antiguo del siglo XX que cumple con los criterios cabecera/res- to, aún utilizados por el DANE. En esa época, la relación de habitantes rurales versus urbanos era de dos a uno. Para 2005, la población urbana estaba cerca de triplicar la rural, y en 2015 se superó esa condición con una tasa de urbanización de 78 %.

**Gráfica 8: Habitantes urbano rurales en Colombia 1938-2013**



Fuente: Flórez (2016) con base en DANE y Pachón (2012).

Es importante anotar que esta transformación no ha tenido un comportamiento estable y homogéneo en el tiempo, pues, según Carmen Elisa, si se interpreta la tasa de urbanización como la tasa media anual de crecimiento del grado de urbanización, se puede evidenciar que la mayor dinámica en este proceso se dio durante los años 50 y comienzos de los 60.

Este proceso de urbanización ha traído beneficios como la universalización de la prestación de servicios públicos domiciliarios en zonas urbanas, que, según cifras del Departamento Nacional de Planeación, pasaron entre 1964 y 2005 de 66 % a 98 % en energía; 64 % al 94 % en acueducto, y 59 % a 90 % en alcantarillado. Es este escenario, las ciudades han adquirido un rol protagónico como “motores del desarrollo”, debido a su capacidad para lograr un mayor aprovechamiento de las economías de escala, incremento del desarrollo integral y reducción de la pobreza (DNP, 2014). La misión del sistema de ciudades de Planeación Nacional ha definido la existencia de 23<sup>29</sup> ciudades en el país, las cuales pueden agruparse poblacionalmente bajo los criterios demográficos que se mencionaron en la

<sup>29</sup> Cali y área metropolitana, Ibagué, Sincelejo, Bucaramanga y área metropolitana, Pereira y área metropolitana, Armenia, Cúcuta y área metropolitana, Pasto, Villavicencio, Santa Marta, Medellín y área metropolitana, Barranquilla y área metropolitana, Bogotá, Cartagena, Tunja, Manizales y área metropolitana, Florencia, Popayán, Valledupar, Montería, Quibdó, Neiva y Riohacha.

sección anterior. En esta misión se afirma que Colombia, si bien es un país altamente urbanizado, tiene ciudades con baja conectividad y las economías son poco especializadas. A su vez, el cambio demográfico marcado por el envejecimiento de la población y la reducción del tamaño de los hogares implica transformaciones en los mercados laborales y en las demandas urbanas de servicios. En este sentido, el estudio mencionado resalta que la disminución de la población joven y el crecimiento de la población mayor tiene dos implicaciones:

1. La relación de dependencia tiene una tendencia decreciente hasta 2022: desde allí la dependencia muestra un crecimiento más rápido, pues habría más población que no puede valerse por sí misma que aquella en edad de trabajar. Sin embargo, esta relación resulta diferente entre ciudades; mientras que el bono demográfico terminaría para ciudades como Bogotá, Medellín y Manizales, en municipios como Riohacha y Quibdó este bono estaría apenas iniciando, por lo que los problemas y los retos son muy diferentes entre las ciudades.
2. El tamaño de los hogares resulta relevante, pues las ciudades deben responder a nuevas demandas por vivienda y servicios que requieren estas nuevas estructuras familiares.

El sistema de ciudades reconoce la existencia de dos tipos de desarrollos urbanos: i) **ciudades uninodales**, cuya expansión y desarrollo se ha mantenido dentro del límite político-administrativo del municipio; y ii) **aglomeraciones urbanas**, que son metrópolis funcionales cuyas actividades han desbordado el límite político-administrativo de la ciudad núcleo y desarrollan sus actividades en municipios aledaños.

Se incluyeron como parte del sistema las ciudades mayores de 100.000 habitantes hasta 2010, ya fueran aglomeraciones urbanas o ciudades uninodales (sumados los habitantes urbanos de todos los municipios). En total, el sistema se conforma por 56 núcleos urbanos (16 aglomeraciones, 38 ciudades uninodales<sup>30</sup>), que albergan alrededor de 30 millones de personas: 65 % de la población total del país y 80 % de la urbana.

---

<sup>30</sup> Al grupo de 16 ciudades que cumplen el criterio de más de 100.000 habitantes se sumaron 22 de menos de esta población, por su importancia político-administrativa o de prestación de servicios a nivel regional. Se incluyeron las 8 capitales de departamento no consideradas en las categorías anteriores, y 14 ciudades identificadas como subregiones funcionalmente sobresalientes por los servicios prestados a su región.

**Tabla 2: Sistema de Ciudades**

EJES REGIONALES	AGLOMERACIÓN	CIUDADES UNINODALES	NÚMERO DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN URBANA 2010
Bogotá Fusagasugá	Bogotá D. C.		23	8.446.990
		Fusagasugá	1	97.859
	<b>Total Eje</b>		<b>24</b>	<b>8.544.849</b>
Eje Caribe	Barranquilla		16	2.135.869
	Cartagena		7	1.069.188
		Santa Marta	1	424.197
		Ciénaga	1	93.629
	<b>Total Eje</b>		<b>25</b>	<b>3.722.883</b>
Medellín Rionegro	Medellín		10	3.376.245
	Rionegro		5	198.345
	<b>Total Eje</b>		<b>15</b>	<b>3.574.590</b>
Cali Buenaventura-Palmira Bugá-Tuluá	Cali		10	2.553.603
		Buenaventura	1	330.464
		Palmira	1	235.893
	Tuluá		2	191.822
		Bugá	1	99.690
<b>Total Eje</b>		<b>15</b>	<b>3.411.472</b>	
Eje Cafetero	Pereira		3	624.702
	Manizales		2	403.614
	Armenia		4	396.590
		Cartago	1	126.279
	<b>Total Eje</b>		<b>10</b>	<b>1.551.185</b>
Bucaramanga Barrancabermeja	Bucaramanga		4	1.015.297
		Barrancabermeja	1	172.793
	<b>Total Eje</b>		<b>5</b>	<b>1.188.090</b>
Cúcuta	Cúcuta		4	749.880
	<b>Total Eje</b>		<b>4</b>	<b>749.880</b>
Montería y Sincelejo	Montería		1	315.003
	Sincelejo		1	238.548
	<b>Total Eje</b>		<b>2</b>	<b>553.551</b>
Tunja, Duitama y Sogamoso	Tunja		5	168.164
	Sogamoso		9	118.942
	Duitama		2	101.207
	<b>Total Eje</b>		<b>16</b>	<b>388.313</b>
Apartadó y Turbo	Apartadó		1	134.360
	Turbo		1	58.843
	<b>Total Eje</b>		<b>2</b>	<b>193.203</b>
<b>TOTAL</b>			<b>118</b>	<b>23.878.016</b>

Fuente: Misión de Ciudades, DNP, 2014.

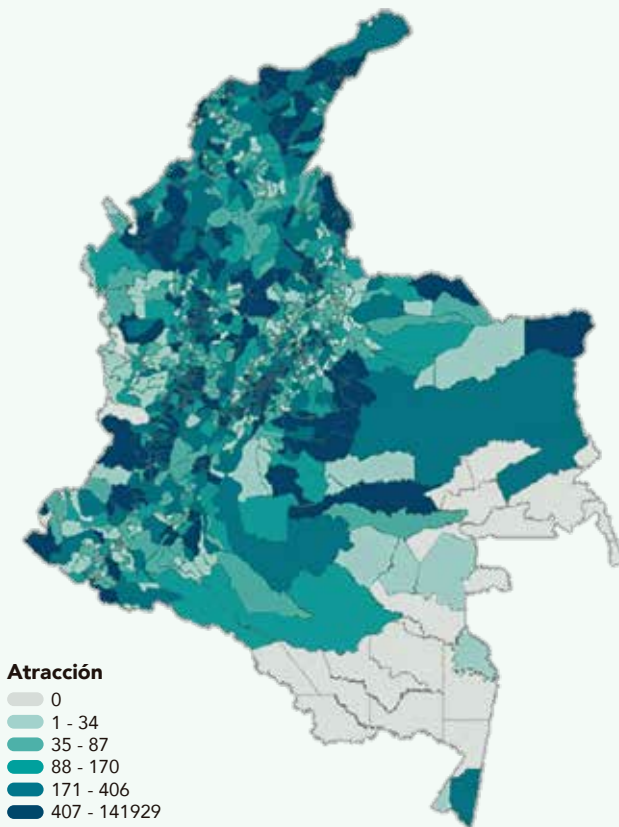
Ahora bien, la Misión de Ciudades del DNP propone crear las condiciones para impulsar, como sistema, de manera eficiente desde la Nación, el desarrollo económico, social y territorial de estas urbes e indicar caminos para trabajar con los gobiernos territoriales. Estos propósitos requerirán cambios importantes en la cultura institucional nacional, que hoy se basa en la actuación sectorial y poco integrada con acciones públicas y privadas. Como política de largo plazo que requiere el trabajo coordinado de las entidades públicas de todos los niveles de gobierno y el sector privado, su formulación debe ser territorial y diferenciada. Territorial en la medida en que el sistema de ciudades hace parte de una política nacional de ordenamiento territorial, entendiendo los elementos estructurales del territorio como el medioambiente, las carreteras, área rural y ciudades, y las interrelaciones entre estas. Diferenciada en la medida en que se comprendan las características de cada región ajustadas a las condiciones geográficas, demográficas, sociales, económicas y culturales. Se responde, entonces, a las condiciones de desarrollo de cada ciudad, marcadas por el estado del bono demográfico, la estructura de desarrollo productivo, las nuevas formas y escala de ocupación de actividades de vivienda, comerciales y productivas (DNP, 2014).

En este sentido, vale la pena recordar que, según la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP, la tendencia de construcción de política pública en años recientes ha empezado a reconocer la comprensión del territorio como el espacio en donde confluyen relaciones geográficas, ambientales, sociales, económicas y culturales, y no unidades territoriales entendidas por límites político-administrativos. En virtud de ello, surge la propuesta de construcción de subregiones entendidas como *territorios funcionales* (lo cual coincide con la idea anterior de la agrupación por aglomeraciones) que involucran las relaciones intermunicipales a partir del desplazamiento de personas para el acceso a servicios. Dicho flujo considera: i) mercado laboral, ii) mercado educativo y iii) acceso a salud. Este ejercicio realiza una propuesta de agregación de municipios en términos de estos mercados, entendiendo el flujo y comportamiento de las personas para la demanda de bienes, identificando también los servicios faltantes en cada municipio.

Sobre este ejercicio, llama la atención las estadísticas descriptivas de expulsiones y atracciones de municipios asociados al mercado laboral. Según el análisis de Planeación Nacional, el número de municipios que

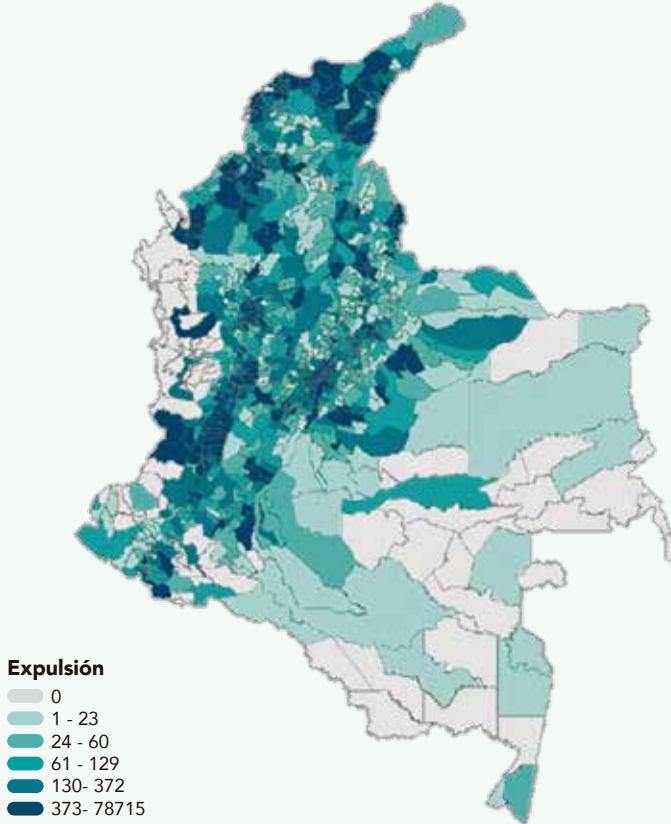
expulsaron ocupados en 2005 fue de 1.042, de los cuales, los 10 primeros fueron i) Soacha con 78.715 ocupados; ii) Bogotá con 65.434; iii) Bello con 63.947; iv) Soledad con 61.310; v) Medellín con 59.301; vi) Florida-blanca con 44.522; vii) Itagüí con 36.118; viii) Envigado con 32.854; ix) Cali con 23.354; y x) Dosquebradas con 22.957 ocupados. Por otro lado, según este estudio, 1.095 municipios atrajeron personas para desarrollar actividades productivas. A su vez, los 10 que atraen más trabajadores son i) Medellín con 141.949; ii) Bogotá con 135.504; iii) Barranquilla con 90.536; iv) Bucaramanga con 66.524; v) Cali con 37.744; vi) Itagüí con 29.092; vii) Pereira con 28.132; viii) Envigado con 18.605; ix) Cúcuta con 17.905; y x) Cartagena con 15.910.

**Mapa 3**  
**Atracción de trabajadores, 2005**



Fuente: DDRS - DNP a partir de Censo de Población y Vivienda (2005)

## Expulsión de trabajadores, 2005



Fuente: DDRS - DNP a partir de Censo de Población y Vivienda (2005)

La distribución territorial resulta fundamental para el diseño y correcta implementación de las políticas. Este tipo de investigaciones nos permiten evidenciar cómo la comprensión del territorio se transforma para entender las dinámicas de la población y sus necesidades, más allá de los límites político-administrativos. La prestación de servicios y la provisión de bienes a la población no deben depender exclusivamente de su ubicación geográfica; las dinámicas culturales, las facilidades de acceso, la vocación productiva y la demanda de fuerza laboral moldean los territorios. Comprender y plantear nuevas formas de intercambios municipales o nodos y aglomeraciones es un tema fundamental para hacer más eficientes los esfuerzos tanto del sector público como del privado.



## 4. Gasto Social y Parafiscalidad

**T**eniendo en cuenta las evidencias anteriores, resulta relevante revisar la situación fiscal nacional y la financiación del sistema de subsidio familiar.

En esta sección se busca, entonces, analizar esa distribución del recaudo parafiscal del 4 %, a la luz de la situación de las finanzas públicas nacionales; además, revisar cómo se está llevando a cabo la distribución real de los recursos aportados por los empresarios y empleadores colombianos para el mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores de menores ingresos.

Es así como en la primera sección, se revisará la situación actual de las finanzas nacionales y el rol de los subsidios en las mismas, y, en la segunda, se expondrán las cifras de la actual distribución de los recursos parafiscales para las Cajas de Compensación y el análisis de estas con corte a diciembre de 2017.

### 4.1 Finanzas nacionales y subsidios:

Como se mencionó brevemente en la sección de contexto económico, la reducción de los precios internacionales del petróleo ha afectado en gran medida el crecimiento económico colombiano en los últimos años, lo cual, a su vez, ha tenido repercusiones sobre los ingresos externos y los del Gobierno nacional. Según la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017), los ingresos del Gobierno se redujeron en 3,3 % del PIB, aproximadamente 24 billones de pesos entre 2013 y 2016, lo cual ha significado ajustes tanto del lado de los ingresos (mediante las reformas tributarias de 2014 y 2016) como de los gastos.

A pesar de las restricciones presupuestales, en años recientes el gasto social ha sido priorizado. En la asignación sectorial de la inversión programada para 2018 el ramo de inclusión social es el que recibe la mayor inversión, seguido por educación, trabajo y transporte. Estos esfuerzos presupuestales dirigidos al sector social se han reflejado en la reducción de la desigualdad y la incidencia de la pobreza, pues como lo ha resaltado el

Ministerio de Hacienda, entre 2010 y 2017, 3,6 millones de personas salieron de la pobreza monetaria<sup>31</sup> e ingresaron a la clase media, al pasar este indicador de 37,2 % en 2010 a 26,9 % en 2017. Estos resultados son aún más satisfactorios si se miran bajo la lente de la pobreza multidimensional (que considera 5 dimensiones más allá de solamente los ingresos: también incluye condiciones educativas, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo y acceso a servicios públicos y las condiciones de vivienda). Bajo esta perspectiva, durante el mismo periodo (2010-2017), el índice de pobreza multidimensional (IPM) pasó de 30,4 % a 17 %, lo cual se traduce en la salida de 5,4 millones de personas de la pobreza, según lo ha mencionado en diferentes oportunidades el Gobierno nacional.

Los resultados han estado acompañados de mejoras en la disminución de la inequidad, pues el coeficiente de Gini (que toma el valor de 0 cuando hay equidad perfecta y 1 cuando hay total desigualdad) disminuyó de 0,56 en 2010 a 0,50 en 2017, como lo resalta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018.

Estas cifras nos llevan a pensar, entonces, que la reducción de la pobreza ha podido traducirse en el fortalecimiento de la clase media. Al respecto, el DNP ha definido un marco analítico de clases en Colombia de la siguiente manera:

1. Pobre: en el 4 % más bajo de la distribución de ingresos mensuales del hogar.
2. Clase media emergente: entre el 4 % y el 10 % de la distribución de ingresos.
3. Clase media consolidada: entre el 10 % y el 50 % de dicha distribución.
4. Alta: con ingresos mensuales del hogar mayores a la media de ingresos nacionales.

---

<sup>31</sup> La pobreza monetaria, conocida también como el método indirecto de medición de pobreza, busca evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares respecto a una canasta; para esto observa su ingreso. La pobreza monetaria en Colombia está definida como el porcentaje de población bajo la línea de ingresos mínimos para adquirir la canasta básica, en este caso \$250.620.

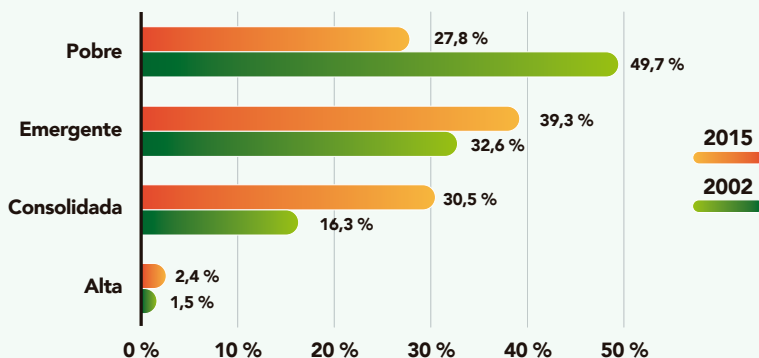
**Tabla 5: Composición de las clases en Colombia, año 2015**

CLASE	Ingreso promedio Per cápita	Número de personas promedio en el hogar	Cantidad de personas
Pobre	\$135 mil	4,2	13 millones
Emergente	\$345 mil	3,6	<b>18,4 millones</b>
Consolidada	\$1 millón	2,8	<b>14,2 millones</b>
Alta	\$4,7 millones	2,2	1,1 millones

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social, 2016

Como se puede ver en la tabla anterior, la mayoría de la población colombiana está concentrada en las dos categorías de clase media: predomina la clase media emergente, que representa el 39,3 % de la población colombiana; la sigue la consolidada con 30,5 %; la pobre con 27,8 %; y la alta con 2,4 %. Si vemos los cambios en el tiempo de esta configuración de la población, basados en la gráfica siguiente, lo evidente es que durante 13 años (de 2002 a 2015) hubo una movilidad social importante hacia la clase media. La participación de la clase emergente aumenta 6,7 puntos porcentuales, y la consolidada en 14,2 puntos porcentuales; lo más relevante, la clase pobre se reduce en 21,9 puntos porcentuales frente a la distribución del ingreso. Sin embargo, el análisis para destacar es ¿cuáles fueron los mecanismos de reducción de la pobreza? y ¿qué necesidades existen para asegurar la sostenibilidad de estos buenos resultados?

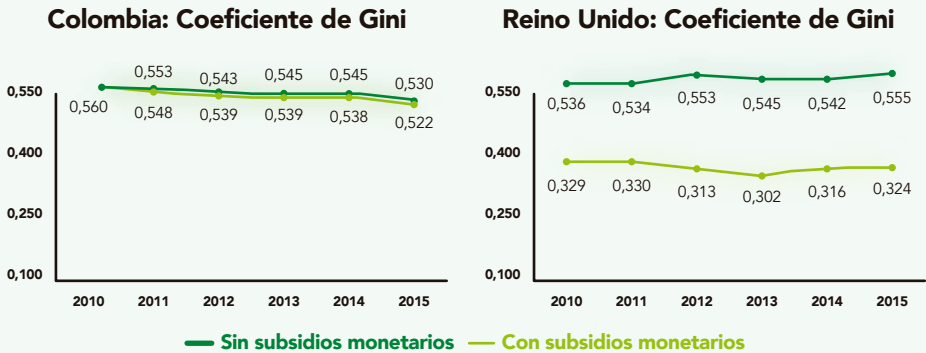
**Gráfica 9: Cambios en la distribución del ingreso per cápita 2002-2015**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social, 2016.

Es fundamental advertir que, si bien, como lo menciona el Ministerio de Hacienda, el Gini ha presentado mejoras, estas no han sido lo suficientemente relevantes para alcanzar los niveles deseados de reducción de la desigualdad. Una de las explicaciones de Planeación Nacional a esta situación, y que se puede evidenciar en la siguiente gráfica, es que los subsidios gubernamentales, también conocidos como transferencias monetarias condicionadas, no son progresivos y que la disminución en la desigualdad vía subsidios es mínima en el país, a diferencia de lo que ocurre en naciones de ingresos altos, que posiblemente tienen un esquema subsidiario diferente.

**Gráfica 10: Coeficientes de Gini con y sin subsidios**



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social, 2018, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y Eurostat.

Entonces, si bien tenemos unos resultados positivos en materia de reducción de pobreza, objetivamente se deben revisar los medios a través de los cuales se han logrado dichos resultados y su sostenibilidad, pues Planeación Nacional también advierte que, aun cuando se ha reducido la pobreza y se ha engrosado la clase media (prioritariamente la clase media emergente), esta población es vulnerable y tiene una probabilidad mayor al 10 % de caer nuevamente en la situación anterior.

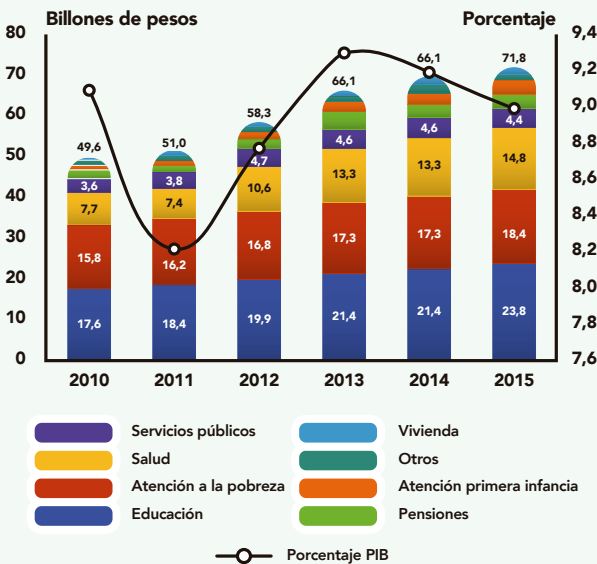
La política social ha jugado un papel fundamental en la reducción de la pobreza. Estos movimientos se pueden atribuir a tres elementos principalmente: i) como lo ha manifestado la Cepal, la mejora en el mercado de trabajo, a través de la reducción paulatina y progresiva de las tasas de

desempleo y superiores (aunque tangenciales) resultados en la formalidad laboral; ii) la política de vivienda de interés social, que ha permitido la movilidad social; y iii) la fuerte tendencia de la política social, enfocada en subsidios (transferencias monetarias condicionadas), que han aumentado los ingresos de los hogares vulnerables (Guataquí, 2016).

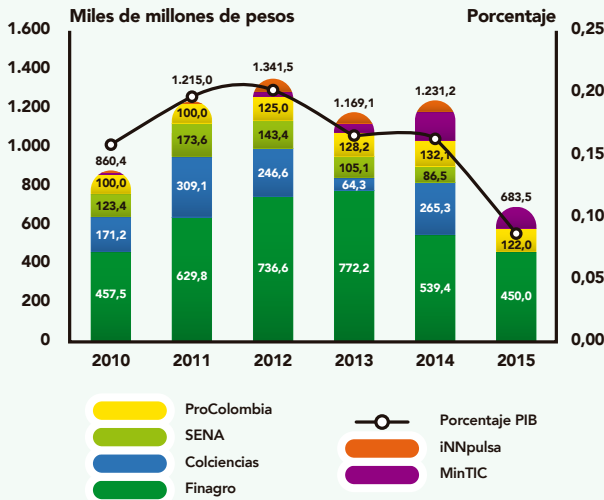
Ahora bien, volviendo sobre las transferencias monetarias condicionadas, en 2017 el DNP encontró que el gasto del Gobierno nacional en subsidios podría ser alrededor de 72 billones de pesos anuales, lo cual representa cerca de 9 puntos porcentuales del PIB. Los principales subsidios se dirigen a educación, salud, primera infancia, servicios públicos y pensiones, como se puede ver en la siguiente gráfica. En los 72 billones de pesos se incluyen 38,6 billones que corresponden al gasto público en educación y salud; Fedesarrollo (2017) considera que se requiere dar un tratamiento analítico muy diferente de los subsidios en dinero a familias o empresas. El argumento que sostiene este centro de pensamiento se refiere a que hay un gasto que tiene efectos positivos en la distribución del ingreso, en el bienestar ciudadano y en la movilidad social, y que el análisis de este debe ser desde la eficiencia, eficacia y progresividad, por lo cual no todos los subsidios pueden ser juzgados con la misma vara.

**Gráfica 11: Gasto Público Asociado a Subsidios**

**Subsidios sociales**



## Subsidios productivos



Fuente: Fedesarrollo, 2017, a partir de exposición de motivos del proyecto de ley 186 de 2016.

Las referencias a los subsidios entregados a población vulnerable son pertinentes, en la medida en que la movilidad social y la reducción de la pobreza se han visto jalonadas por estas iniciativas; igualmente, el grueso de la población no se ha estabilizado, pues migró a la clase media emergente. Esta carencia de estabilización evidencia el riesgo de que en unos años esta población se movilice nuevamente hacia la categoría de pobreza, en vez de avanzar hacia la clase media consolidada. Los avances logrados inicialmente por las iniciativas de transferencias monetarias consolidadas deben fortalecerse con políticas de empoderamiento integral de la población, en las que la generación de ingresos como eje Central permita a los hogares entrar en la formalidad laboral, atacando el desempleo estructural vía educación pertinente.

No es posible pensar la movilidad social de forma sostenible sin políticas que fortalezcan la consolidación de la clase media para el cierre de estas brechas sociales, y es allí donde el sistema de subsidio familiar tiene una fortaleza nacional que debe ser reconocida y aprovechada al máximo.

El acceso al mercado laboral es un elemento fundamental del desarrollo. Por tanto, se debe volver la atención a la clase media emergente en su

estado de transición, en el que, aunque supera el umbral de la pobreza por ingreso, conserva características estructurales de la misma que la ponen en riesgo de caer en sus trampas de nuevo. Es fundamental resaltar la relación directa que existe entre el empleo y la pobreza, pues si esta última se mide por la línea de pobreza depende estrictamente de los ingresos individuales y, si se mide multidimensionalmente, la dependencia se evidencia por uno de sus 5 componentes: el empleo (medido a partir de 2 indicadores: desempleo de larga duración y trabajo informal). El empleo no es solo un canal directo de generación de ingresos para una persona y su familia, pues, si este es formal, es la vía mediante la cual esta persona y su familia se vincula al sistema de seguridad y protección social. En este sentido, cabe resaltar, entonces, que en la clase pobre 9 de cada 10 trabajadores son informales; en la clase media emergente 7 de cada 10 son informales; y en la clase media consolidada 4,5 de cada 10 trabajadores son informales. Como se puede ver en la siguiente tabla, los hogares de clase media emergente tienen una débil inserción el mercado laboral, con tasas de informalidad del 73 % y de desempleo del 9,2 %..

**Tabla 6: Mercado laboral por clases sociales**

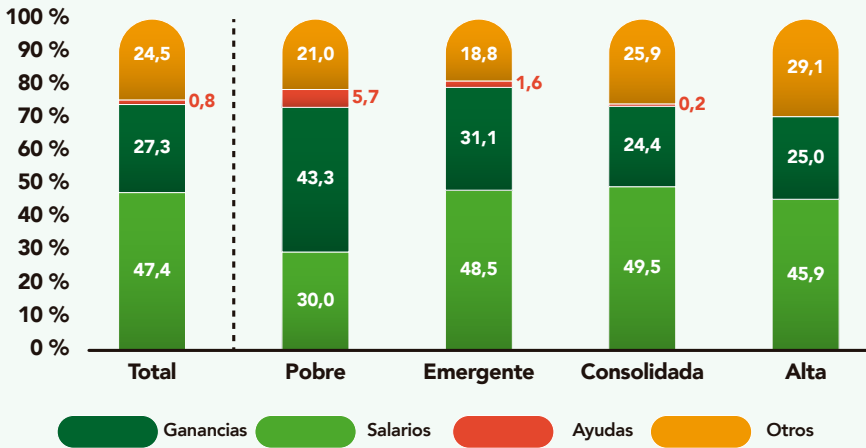
	Pobre	Emergente	Consolidada	Alta	Total
<b>Tasa Participación</b>	53,4	64,8	72,2	74,8	64,7
<b>Tasa Ocupación</b>	45,3	58,8	68,1	73,0	59,0
<b>Tasa Desempleo</b>	15,1	9,2	5,8	2,4	8,9
<b>Tasa Informalidad</b>	92,6	73,0	42,9	18,0	63,2

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, cálculos de la GEIH, 2015.

La situación resulta aún más compleja si se revisa la clase emergente, pues en el primer cuartil (el de menor ingresos y más cercano a la pobreza) la informalidad es de 88,5 %, mientras que el cuarto cuartil (más lejano de la pobreza y más cercano de la clase media consolidada) la informalidad es de 61 %. La misma vulnerabilidad podría pensarse en la clase media consolidada, en la que el primer cuartil (de menos ingresos y más cercano a la clase emergente) tiene una informalidad del 55,2 %. Esta situación lo que revela es que dentro de la clase media alrededor de la mitad de la población es vulnerable, y tienen condiciones de informalidad más cerca-

nas a las afrontadas por la población en situación de pobreza. Al revisar la composición de los ingresos de cada clase, como se muestra en la gráfica 12, es evidente que las entradas salariales son casi la mitad del total de dinero recibido en la clase media (tanto consolidada como emergente), y que la clase media emergente obtiene, aunque en menor proporción que la clase pobre, ayudas institucionales (o subsidios) que robustecen sus ingresos.

**Gráfica 12: Composición del ingreso per cápita según clases**



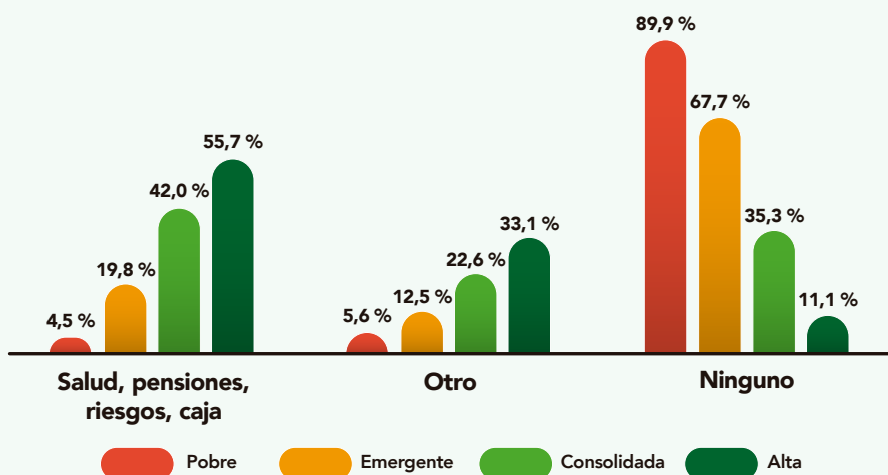
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, cálculos de la GEIH, 2015.

Ahora bien, esos trabajos a los que se vinculan los empleados de clase media tanto emergente como consolidada son, según Planeación Nacional, de mala calidad y con baja protección de riesgos, pues a nivel nacional 7 de cada 10 personas no se encuentran afiliadas a ningún sistema de seguridad social, como se muestra en gráfica 13. Si se revisan estas cifras en cada grupo, se puede ver, nuevamente, cierta preocupación por la situación de los emergentes: en el primer cuartil (el de menores ingresos y más cercano a la clase pobre) el 85,4 % de la población no se encuentra afiliada a ninguno de los componentes del sistema de seguridad social, y el cuarto cuartil (el más cercano a los consolidados) tiene una afiliación promedio de 54,1 %. Además, la clase media emergente también se encuentra en transición entre trabajo cuenta propia y asalariado si se considera que 46,4 % de la población trabajadora emergente está empleada cuenta propia y 48,3 % como asalariada. En lo que a la población de clase media consolidada



respecta, el 61,3 % es asalariada y el 36,8 % cuenta propia, según cifras de la Encuesta Integrada de Hogares con corte a diciembre 2015. Si se considera la distribución en los emergentes, en el primer cuartil 34,7 % son asalariados y 56,8 % cuenta propia, mientras que en el cuarto cuartil 54,8 % son asalariados y 41,6 % cuenta propia. Frente a esto, el equipo de Desarrollo Social del DNP afirma que para dar el paso hacia la clase media es necesario invertir la relación asalariado-cuenta propia, y que el cambio hay que darlo desde los emergentes.

**Gráfica 13: Afiliación a seguridad social por clase social**

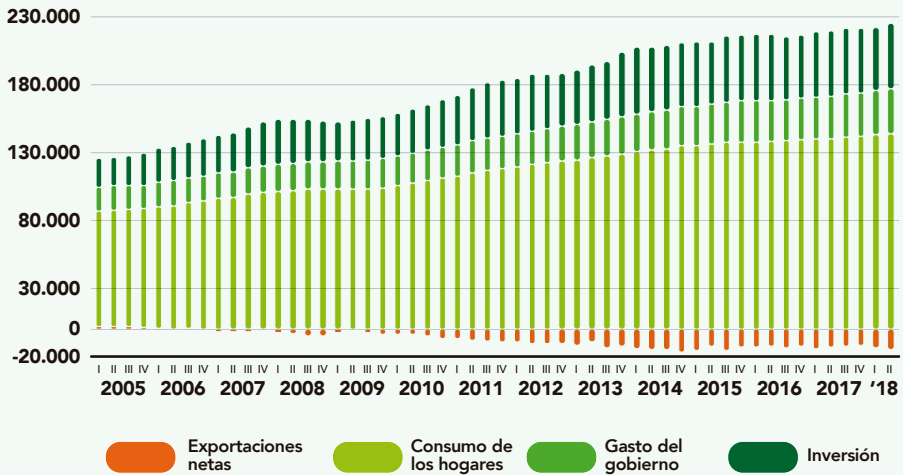


Fuente: Departamento Nacional de Planeación, cálculos de la GEIH, 2015.

Entonces, el fortalecimiento de la clase media es la clave fundamental para el cierre de brechas y la garantía de la sostenibilidad de la reducción de la pobreza a la que el Gobierno nacional ha venido apostándole desde hace algunas décadas. En la conferencia “Cuentas claras 2018”, el vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, Jorge Familiar, declaró que el 40 % de los latinoamericanos actualmente pertenecen a la clase media; sin embargo, son los más vulnerables de regresar a la pobreza, por lo que la agenda de desarrollo regional debe enfocarse en la productividad. Esta afirmación se fundamenta en que la productividad es una jalonadora natural del crecimiento y, a su vez, está directamente relacionada con el empleo de buena calidad. Es preciso también ver ese crecimiento medido desde el gasto, pues siguiendo la ecuación macroeconómica básica, el

producto interno bruto es la suma del consumo de los hogares (C), el gasto del gobierno (G), la inversión (I) y las exportaciones netas (XN); bajo esta metodología de medición, es evidente que la productividad del país depende del consumo de los hogares (C). Como se puede ver en la siguiente gráfica, para el segundo trimestre de 2018, el consumo de los hogares representó el 68,5 % del PIB nacional.

**Gráfica 14: Producto Interno Bruto colombiano medido por Gasto**



Fuente: Asocajas. 2018; datos DANE 2018

La clase media (tanto emergente como consolidada) es fundamental. Si tenemos en cuenta los datos de 2016 del DNP –en los que el total de la población era de 46,7 millones de personas, de los cuales 13 millones son pobres, 18,4 millones de clase media emergente, 14,2 de clase media consolidada y tan solo 1,1 millones de clase alta–, podríamos intuir que la clase media en su totalidad está compuesta por 32,6 millones de personas, el **69,8 %** del total de la población colombiana. Ahora bien, si el 68,5 % del PIB depende del consumo de todos los hogares, podemos decir que el **47,8 % del PIB depende directamente del consumo de los hogares de clase media**. Es decir, casi la mitad del crecimiento de la economía colombiana depende directamente de la capacidad de consumo de la clase media, y la reducción de los ingresos de esta sería un golpe supremamente fuerte en los resultados del crecimiento de la economía. Por consiguiente, se hace evidente que el fortalecimiento de la clase media y su consolidación deben

ser una prioridad nacional si lo que se busca es aumentar la productividad y el crecimiento.

En cuanto al asunto de los subsidios, y la necesidad de fortalecer la clase media, en particular, los cuartiles más bajos de ambos grupos para generar un cierre real de brechas, vale la pena revisar las estimaciones de asignación de subsidios presentadas por la Comisión del Gasto y la Inversión Pública 2017.

**Tabla 7. Filtración de subsidios a pobres (2014)**

Porcentaje de beneficios que va a cada grupo de ingresos						
PROGRAMA	Miseria	Pobres extremos	Pobres moderados	Población vulnerable	Clase media	Ricos
Familias en Acción	18,7	24,5	24,3	27,4	4,9	0,3
Subsidio Familiar a trabajadores (CCF)	0,0	0,0	2,3	49,3	48,3	0,1
Otras transferencias directas	4,0	5,8	7,3	43,2	39,7	0,0
Subsidios a servicios públicos domiciliarios	5,4	9,6	14,7	38,5	30,2	1,6
Vivienda	5,4	18,2	5,9	48,1	22,4	0,0
Participación sobre los ingresos	0,4	1,8	4,3	20,7	45,8	27,1
Participación sobre la población	5,9	10,9	15,4	36,9	28,1	2,9

Fuente: Comisión del Gasto y la inversión Pública, 2017

Con estas cifras podemos verificar que los apoyos brindados a la clase media se entregan a través de las Cajas de Compensación Familiar. Estas instituciones, que desde hace 60 años han hecho el ejercicio de compensar salarios altos y bajos de los trabajadores, buscan estabilizar y brindar mejores condiciones y calidad de vida a los empleados con ingresos inferiores a 4 salarios mínimos (3.124.968 pesos a 2018). Los trabajadores de los dos cuartiles inferiores de la clase media consolidada, y prioritariamente los de menos de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes (1.562.484 pesos a 2018), representan la clase media emergente vulnerable. Siguiendo con la idea de que el cambio hay que darlo desde la clase media emergente, Colombia tiene que saber aprovechar y reconocer el sistema de subsidio familiar como la única herramienta sólida, idónea y eficiente que tiene para

la estabilización socioeconómica de esa población trabajadora, que es susceptible de caer en trampas de pobreza y que es la potencial jalonadora del crecimiento nacional vía consumo.

## 4.2 La distribución de los parafiscales de Cajas de Compensación Familiar

Ahora, si como se mencionó al inicio de esta sección los parafiscales deben ser destinados al mismo grupo que realiza los aportes, es entendible que los recursos aportados por los empresarios se redirijan a sus trabajadores. Sin embargo, y como ya se ha mencionado anteriormente, desde la década de los 90 los recursos se han venido asignando a través de fondos de ley, que progresivamente han beneficiado a población vulnerable no formalizada; estos dineros se suman para cumplir las obligaciones directas del Gobierno nacional y no los objetivos del sistema de subsidio familiar.

En este subcapítulo se elabora el análisis de la distribución del recurso parafiscal de las Cajas de Compensación a partir del esquema de cocientes, tras la realización del ejercicio financiero con corte a diciembre 2017.

El cociente de cada Caja es el resultado de dividir el monto de recaudos anuales de cada una por el número promedio anual de personas a cargo durante el año inmediatamente anterior. La asignación a cada fondo de ley depende, entonces, del monto de los recursos totales de cada Caja respecto al tamaño de su población beneficiaria (tanto trabajadores como personas a cargo de cada uno de ellos). Los porcentajes definidos según la normatividad vigente por categorías de cocientes son:

**Tabla 8: Distribución de puntos del 4 % por clasificación de cociente**

	< 80 %	80 %-100 %	100 %-110 %	> 110 %
<b>FOVIS</b>	1,5 %	4,0 %	6,0 %	<b>20,5 %</b>
<b>FOSYGA</b>	5,0 %	5,0 %	<b>10,0 %</b>	<b>10,0 %</b>
<b>FONIÑEZ</b>	2,5 %	6,0 %	9,0 %	3,5 %
<b>FOSFEC</b>	9,3 %	10,3 %	<b>11,3 %</b>	<b>11,3 %</b>
<b>ADMINISTRACIÓN</b>	12,0 %	<b>12,0 %</b>	12,0 %	12,0 %
<b>CUOTA 55 %</b>	<b>38,4 %</b>	34,5 %	28,5 %	23,5 %
<b>OBRAS Y PROGRAMAS</b>	<b>31,4 %</b>	28,2 %	23,3 %	19,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: elaboración propia

Bajo este escenario, y siguiendo el último análisis realizado en la sección anterior, se realiza un estudio respecto a cuántos puntos porcentuales del total de los aportes se están dirigiendo a población afiliada, y cuántos a población vulnerable no afiliada, por los grupos de Cajas definidos bajo cocientes, con la categorización:

1. Trabajadores **afiliados** al sistema de subsidio familiar: son los beneficiarios de la cuota monetaria, subsidios en especie y servicios sociales, y subsidio a la vivienda vía Fovis.
2. **No afiliados:** población vulnerable no afiliada al sistema que es beneficiaria de los recursos, Fosfec, Foníñez y atención primaria en salud.
3. **Administración:** recursos destinados a la administración de las Cajas de Compensación Familiar, la Superintendencia del Subsidio Familiar y la reserva legal.

Para realizar este análisis, en primer lugar, debemos definir las agrupaciones por cocientes en las que cada Caja se ubicó para 2018, según las cifras que ellas mismas reportaron a la Superintendencia del Subsidio con corte a diciembre de 2017. La tabla siguiente presenta dicha agrupación:

**Tabla 9: Clasificación 2017 de Cajas de Compensación Familiar por clasificación de cociente**

Rango cociente	Departamento	CCF
<b>&lt; 80 %</b>	Amazonas	CAFAMAZ
	Antioquia	CAMACOL
	Atlántico	CAJACOPI B/QUILLA
	Atlántico	COMBARRANQUILLA
	Atlántico	COMFAMILIAR ATLÁNTICO
	Boyacá	COMFABOY
	Caldas	CONFAMILIARES
	Choco	COMFACHOCÓ
	Cundinamarca	COMFACUNDI
	Magdalena	CAJAMAG
	Tolima	CAFASUR
	Valle	COMFANDI

**80 % - 100 %**

Antioquia	COMFENALCO ANTIOQUIA
Antioquia	COMFAMA
Bolívar	ANDI COMFENALCO CARTAGENA
Bolívar	COMFAMILIAR CARTAGENA
Caquetá	COMFACA
Cauca	COMFACAUCA
Cesar	COMFACESAR
Córdoba	COMFACOR
Guajira	COMFAGUAJIRA
Huila	DEL HUILA COMFAMILIAR
Meta	COFREM
Nariño	DE NARIÑO
Norte de Santander	COMFAORIENTE
Norte de Santander	COMFANORTE
Putumayo	PUTUMAYO
Quindío	COMFENALCO QUINDIO
Risaralda	COMFAMILIAR RISARALDA
San Andres	CAJASAI
Santander	CAJASAN
Santander	COMFENALCO SANTANDER
Sucre	COMFASUCRE
Tolima	COMFATOLIMA
Tolima	COMFENALCO TOLIMA
Valle	COMFENALCO VALLE DELAGENTE

**100 % - 110 %**

Santander	CAFABA
-----------	--------

**> 110 %**

Arauca	COMFIAR
Casanare	COMFACASANARE
Cundinamarca	CAFAM
Cundinamarca	COLSUBSIDIO
Cundinamarca	COMPENSAR
Guainía	COMCAJA GUAINIA
Guaviare	COMCAJA- SAN JOSE GUAVIARE
Vaupés	COMCAJA- VAUPES
Vichada	COMCAJA VICHADA

Fuente: elaboración propia, Asocajas, 2018.

Al respecto, vale la pena aclarar que esta clasificación no es muestra de una agrupación de Cajas con similitudes en sus estructuras organizacionales ni geográficas; más bien, es una relación entre recursos recaudados por concepto del 4 % y población beneficiaria de cada Caja (lo cual se refiere al trabajador y su familiar).

Los hallazgos del ejercicio se pueden ver en la siguiente gráfica, en la que se encuentra que:

- Las Cajas ubicadas en **cociente < 80 %** destinan **un porcentaje menor** de recursos a población **no afiliada** amparada por los fondos (Adres, Foníñez, Fosfec); este porcentaje corresponde a 0,67 % del total del 4 % recaudado por ellas. Esto quiere decir que a la población afiliada, vía cuota monetaria, Fovis y subsidios en especie y servicios sociales, se le asigna 2,85 % del total del recaudo, convirtiéndose en el grupo que destina más puntos porcentuales a la población estrictamente afiliada. Para 2017 este grupo estuvo compuesto por las 12 Cajas de Compensación que se referenciaron en la tabla anterior, ubicadas en 10 departamentos del territorio nacional: Amazonas, Antioquia, Atlántico, Boyacá, Caldas, Chocó, Cundinamarca, Magdalena, Tolima y Valle del Cauca. En total, estas Cajas de Compensación destinaron poco más de 727.000 millones de pesos a la atención de población afiliada, casi 171.000 millones de pesos a la atención de población vulnerable no afiliada, y un poco más de 122.000 millones de pesos a gastos administrativos, reserva legal y giros a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

En el análisis de este grupo, genera curiosidad el cociente de Comfandi (78,5 %), dado que es una de las Cajas de Compensación más grandes del país, y se pensaría que, como otras Cajas de sus características, se ubicaría en un grupo de mayor cociente; sin embargo, al revisar las cifras con dicha Caja, se encuentra que es una de las que tiene más cantidad de afiliados respecto a los recursos recaudados, pues, a pesar de que en 2017 contó con poco más de 374.000 millones, su población beneficiaria es poco más de 1,3 millones de personas.

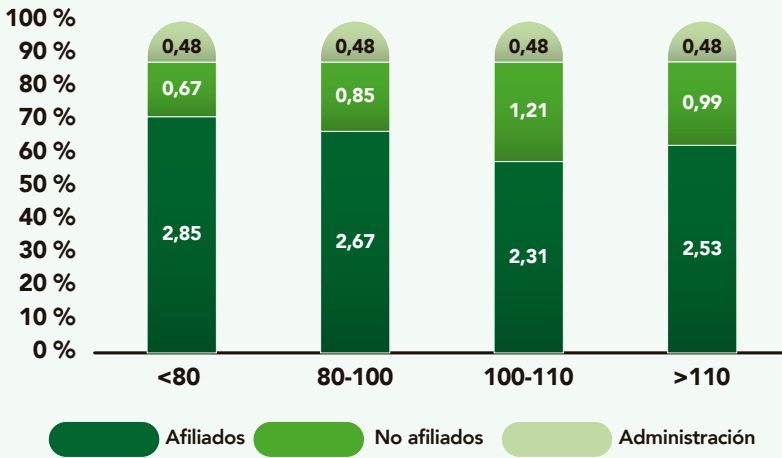
- Las Cajas ubicadas en el rango de cociente entre **80 %-100 %** son las siguientes que asignan más proporción de recursos a afiliados,

con 2,67 % del 4 %; direccionan así 0,85 % del total de su recaudo a población vulnerable no afiliada, vía Fosfec, Foníñez y Adres. La mayoría de las Cajas de Compensación Familiar están ubicadas en este grupo (55 % de todas las del país). Con las cifras con corte a diciembre 2017, se definió que estas fueron las 24 Cajas de Compensación, relacionadas en la tabla anterior, que se ubican en 19 departamentos del territorio nacional: Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, La Guajira, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. En términos financieros, estas Cajas destinaron más de 1,8 billones de pesos a población afiliada, casi 581.000 millones de pesos a población vulnerable no afiliada, y poco más de 328.000 millones de pesos a gastos de administración, reserva legal y giros a la Superintendencia de Subsidio Familiar.

- El tercer grupo de Cajas, las ubicadas en el rango de **100 %-110 %**, son **las que menos porcentaje de recaudo asignan a sus afiliados** con 2,31 % del 4 %. La asignación financiera a población no afiliada es de 1,21 % del recaudo, es decir, poco más de la mitad de lo asignado a los trabajadores; este es el grupo de Cajas a las que estas disposiciones más les han recortado recursos parafiscales para beneficiar vulnerables. En 2017, solo una Caja de Compensación se ubicó en este grupo: Cafaba. Ella destinó poco más de 12.000 millones de pesos a población afiliada, más de 6.300 millones de pesos a población vulnerable no afiliada, y 2.500 millones de pesos a gastos de administración, reserva legal y giros a la Superintendencia del Subsidio Familiar.
- Respecto a las Cajas ubicadas en cocientes **> 110 %**, estas son las segundas en destinar mayor proporción de los recursos a población no afiliada, con 0,99 % del 4 % destinado hacia Fosfec, Foníñez y Adres, manteniendo 2,53 % para la población afiliada. En este grupo se ubicaron 9 Cajas de Compensación de 7 departamentos: Arauca, Casanare, Cundinamarca, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada. Este grupo asignó un poco más de 1,6 billones de pesos a población afiliada, casi 632.000 millones de pesos a población no afiliada, y poco más de 306.000 millones de pesos a gastos administrativos, reserva legal y giros a la Superintendencia del Subsidio Familiar.



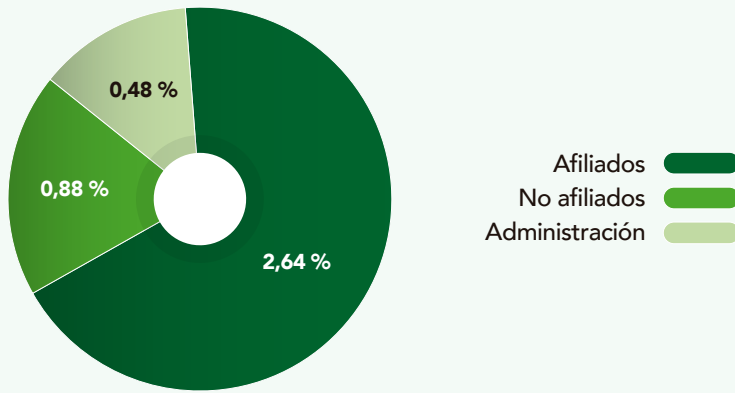
**Gráfica 15: Distribución financiera de los recursos del 4 % por clasificación de cocientes**



Fuente: elaboración propia, Asocajas 2018

Ahora, si se realiza este análisis a nivel nacional, se encuentra que el promedio en el territorio colombiano de distribución real de los recursos de parafiscales a Cajas de Compensación Familiar es de 0,88 % a población no afiliada, 2,64 % a población afiliada y 0,48 % a gastos de administración, que incluyen: administración, giros a la Superintendencia de Subsidio Familiar y reserva legal. Estas cifras nos muestran que los recursos aportados por los empresarios para beneficio de los trabajadores han migrado en 22 % del total de recursos a población vulnerable no afiliada, por mandato del Gobierno nacional, a través de las leyes que establecieron la creación de fondos de ley; y del 4 % de los aportes a los trabajadores, en promedio, solo 66 % está beneficiando efectivamente a la población afiliada, mientras que 12 % de los recursos se usan en gastos administrativos. En términos contables, se puede afirmar que la población afiliada fue receptora de casi 4,2 billones de pesos, la población no afiliada de casi 1,4 billones de pesos, y que cerca de 760 millones de pesos se destinaron a gastos de administración, reserva legal y giros a la Superintendencia del Subsidio Familiar.

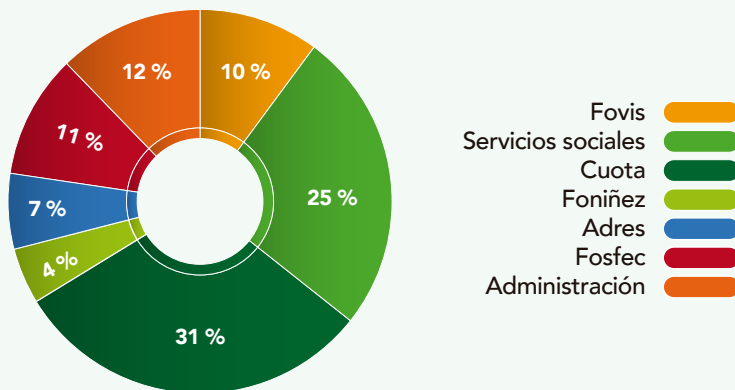
**Gráfica 16. Distribución financiera de los recursos del 4 % Promedio Nacional**



Fuente: elaboración propia, Asocajas 2018

Por otro lado, si quisiéramos ver esta distribución en términos de los Fondos, en la siguiente gráfica se puede evidenciar cómo el 12 % del total de recursos se destinan a gastos administrativos, 11 % al Fosfec, 7 % a Adres –antes Fosyga–, 4 % a Foníñez; y los recursos dirigidos a población afiliada se distribuyen así: i) 31 % a cuota monetaria, ii) 25 % a servicios sociales complementarios y iii) 10 % del total del recurso asignado a trabajadores, vía Fovis.

**Gráfica 17. Distribución financiera de los recursos del 4 % Promedio nacional**



Fuente: elaboración propia, Asocajas 2018

La exposición de estas cifras resulta fundamental para este estudio, ya que solo el 66 % del total de recursos se están dirigiendo directamente a la población para los que fueron planeados en su inicio: la clase media. Y estos hechos resultan relevantes en aras de plantear los posibles futuros escenarios del sistema, que debe reflexionar sobre sus objetivos iniciales y las capacidades que tiene, dados los recursos con los que cuenta.

En todo caso, estas capacidades no son solo financieras, y es por ello que, en la siguiente sección, se realiza una reflexión sobre la situación institucional de este sistema.

## 5. Aspectos Laborales

**T**eniendo en cuenta los elementos previamente expuestos, en esta sección analizaremos el comportamiento agregado del mercado de trabajo en la segunda década del siglo XXI en Colombia. La cercana relación que existe entre el mercado laboral colombiano y el subsidio familiar, en particular el comportamiento del empleo asalariado, es fundamental para plantear los escenarios y estrategias futuras del sistema de subsidio familiar.

La caracterización que se presenta en este documento utiliza como fuente de análisis la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), una operación estadística propia del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Las encuestas de hogares son instrumentos de análisis del mercado de trabajo, así como de varios elementos de política social. Conceptualmente, desde la perspectiva de la economía laboral, se consideran *encuestas de oferta*, es decir, son instrumentos que, al tener como objetivo los individuos (el componente de oferta del mercado de trabajo), analizan los empleos generados (ocupados asalariados y cuenta propia) y también el perfil de los desempleados y los inactivos. De estos grupos/categorías laborales, los potenciales beneficiarios de la cuota monetaria son los asalariados. Recordemos que la cuota monetaria constituye el componente más antiguo y fundamental de los tres tipos de servicios que se consideran subsidio familiar (especie, dinero y servicios).

La encuesta de hogares se ha aplicado oficialmente desde 1976, bajo varias encarnaciones (Encuesta Nacional de Hogares, 1976-2000; Encues-

ta Continua de Hogares, 2000-2004, y Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2004 en adelante)<sup>32</sup>; sus cambios de denominación obedecen al interés de diferenciar el producto estadístico, y, usualmente, han estado asociados a incrementos en cobertura geográfica, oportunidad (recurrencia del ejercicio estadístico) y cambios metodológicos. Para nuestros efectos, el ejercicio de análisis cuantitativo se concentra en el periodo 2010-2017, es decir, utiliza la actual GEIH. Pretendiendo abarcar dos periodos presidenciales y dos planes de desarrollo, y trata de extender la cobertura cronológica hasta el año calendario más reciente para el cual existen microdatos (observaciones individuales) disponibles.

La encuesta está compuesta por varios módulos, dependiendo de la temática de las preguntas que se aplican al entrevistado<sup>33</sup>. Desde la perspectiva puramente laboral, los módulos pertinentes para nuestro análisis son los de fuerza de trabajo y ocupados. En este momento es conveniente ofrecer una breve explicación sobre algunos conceptos de economía laboral, a partir de la caracterización de la fuerza de trabajo, y para ello podemos recurrir a el diagrama 3.

**Diagrama 3: Estructura conceptual del mercado de trabajo**



Fuente: elaboración propia.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Para consultar la ficha metodológica de la GEIH, se puede ingresar a [https://formularios.dane.gov.co/Anda\\_4\\_1/index.php/catalog/458](https://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/458)

<sup>33</sup> Dichos módulos son: identificación, datos de la vivienda, datos del hogar, registro de personas, características generales, seguridad social en salud, educación, fuerza de trabajo, ocupados, desocupados, inactivos, otras actividades en la semana pasada, otros ingresos en el mes pasado, otros ingresos en los últimos 12 meses, micronegocios, fecundidad y migración.

El módulo de fuerza de trabajo se aplica a todos los individuos que durante la semana de referencia (la semana inmediatamente anterior a la aplicación de la encuesta) buscaron realizar una actividad laboral remunerada por una hora a la semana (desempleados) o efectivamente la realizaron (ocupados). Dicho módulo, una vez ha identificado que los individuos efectivamente se encuentran “económicamente activos”, divide a dichos individuos entre ocupados y desempleados, y a cada uno de estos grupos poblacionales les aplica diferentes tipos de cuestionarios. Dada la relación intrínseca que existe entre el subsidio familiar y la relación laboral, el módulo ocupados es de interés particular de este estudio; en él se analizará específicamente la categoría de ocupado asalariado, toda vez que es a través del **empleo asalariado** y el cumplimiento de una serie de características que el individuo ocupado recibe la cuota monetaria. La relación laboral de dependencia que se genera mediante el empleo asalariado genera el pago de una prestación social, como el subsidio familiar, del empleador al trabajador. Por lógica, el ocupado cuenta propia no tiene empleador, y, por ende, no existe la relación económica que genera el pago del subsidio o la subordinación. Por eso el ejercicio cuantitativo que se expondrá a continuación se dedica a analizar las características de los ocupados asalariados que reciben la cuota monetaria del subsidio familiar. El objetivo de este ejercicio es identificar la continuidad de este grupo, como población o grupo objetivo, sus características socioeconómicas y su evolución a lo largo del tiempo, tratando de identificar si persiste en diferentes momentos relativos del ciclo económico.

Este subcapítulo cuenta con cuatro secciones. La primera presenta un panorama sintético de algunos indicadores laborales clave en el contexto latinoamericano. La segunda analiza el comportamiento laboral en la GEIH en el periodo 2010-2017, sus principales indicadores, y algunos elementos estructurales cuyo comportamiento determinan directa o inversamente el perfil de los trabajadores involucrados como potenciales beneficiarios del subsidio familiar. Es importante enfatizar que en esta sección se enfocará en las tendencias identificadas en el periodo de análisis, no en los leves cambios coyunturales de cada año.

---

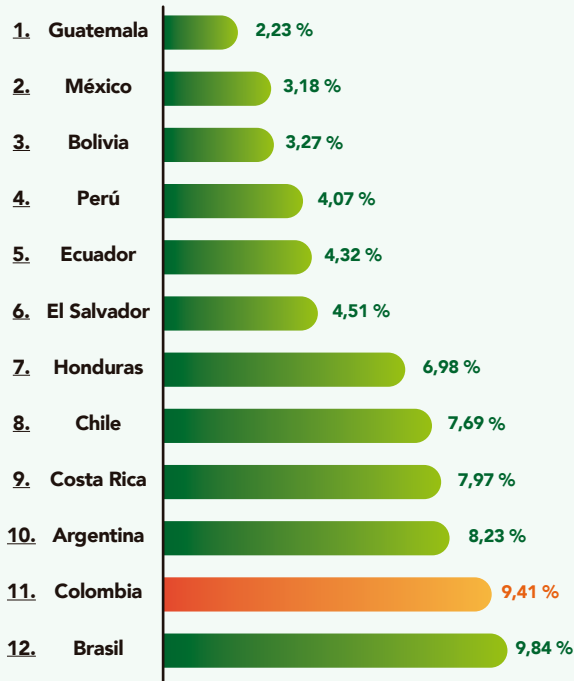
<sup>34</sup> Tasa Global de Participación= Población Económicamente Activa/ Población Edad de Trabajar, Tasa de Ocupación = Ocupados / Población en Edad de Trabajar, Tasa de Desempleo = Desempleo / Población Económicamente Activa.

La tercera sección identifica entre los ocupados asalariados a quienes manifiestan haber sido beneficiarios de la cuota monetaria –analiza su comportamiento y características para el periodo–, así como a quienes contando con los requisitos fundamentales para tener derecho a la cuota monetaria manifiestan no haberla recibido. Finalmente, se presentan las principales conclusiones de interés en lo que a la situación laboral respecta.

### 5.1 Situación laboral de Colombia en el contexto latinoamericano:

Al analizar a Colombia en un contexto regional comparativo, utilizando información del Sistema de Información de Mercados Laborales y de Seguridad Social (SIMS) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se puede ver que, a pesar de los esfuerzos del Gobierno y que las cifras de desempleo han bajado a nivel nacional durante las últimas décadas, la comparación con países de la región no resulta alentadora.

**Gráfica 18. Tasa de desempleo, 2016**



Fuente: elaboración propia.

### Gráfica 19. Tasa de informalidad

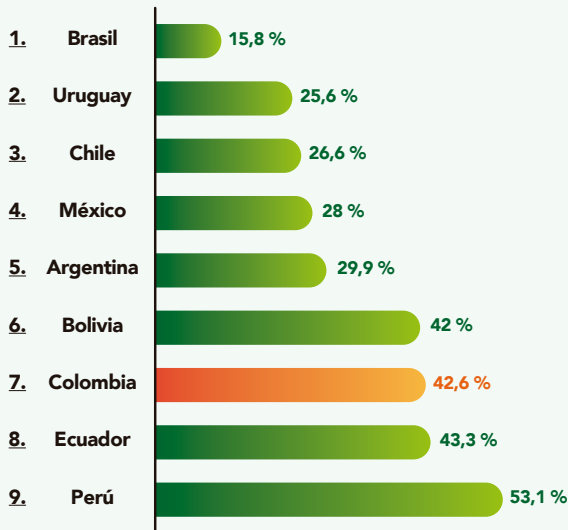


Fuente: Elaboración Propia.

Nota: La tasa de informalidad comparativa es el porcentaje de trabajadores que no cotizan a pensiones.

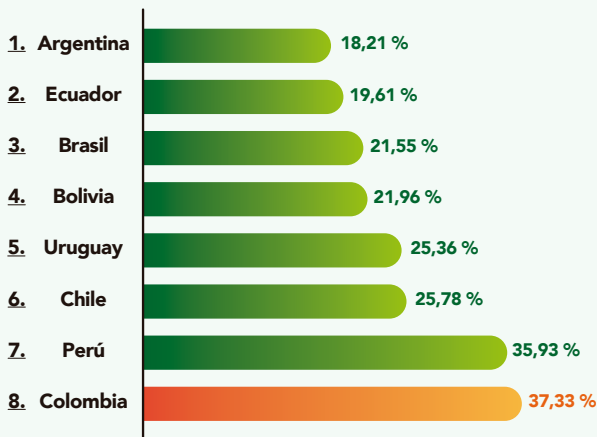
Como puede apreciarse en la gráfica 18, para el año 2016, la tasa de desempleo promedio era una de las más altas de Latinoamérica. Esta problemática cuantitativa (la tasa de desempleo no habla de la calidad del empleo, sino de la cantidad de personas ocupadas) se ve acompañada por ciertos elementos cualitativos: como puede apreciarse en la gráfica 19, la tasa de informalidad es una de las tres más altas entre los países de la región para los cuales existe este tipo de registro. Colombia es también el tercer país latinoamericano con el porcentaje más alto de ocupados cuyo ingreso es menor al respectivo salario mínimo (gráfica 20), y también es el que tiene mayor inestabilidad laboral: 37,3 % de los ocupados tienen una antigüedad menor o igual a 1 año (gráfica 21). Finalmente, algo particularmente preocupante: dada la cercana relación entre la afiliación al subsidio familiar y el empleo asalariado, en cuanto a su contraparte, el empleo cuenta propia, Colombia es el país con el mayor porcentaje de empleo cuenta propia en América Latina (gráfica 22).

**Gráfica 20. Porcentaje de ocupados con ingreso menor a 1 salario mínimo**



Fuente: elaboración propia.

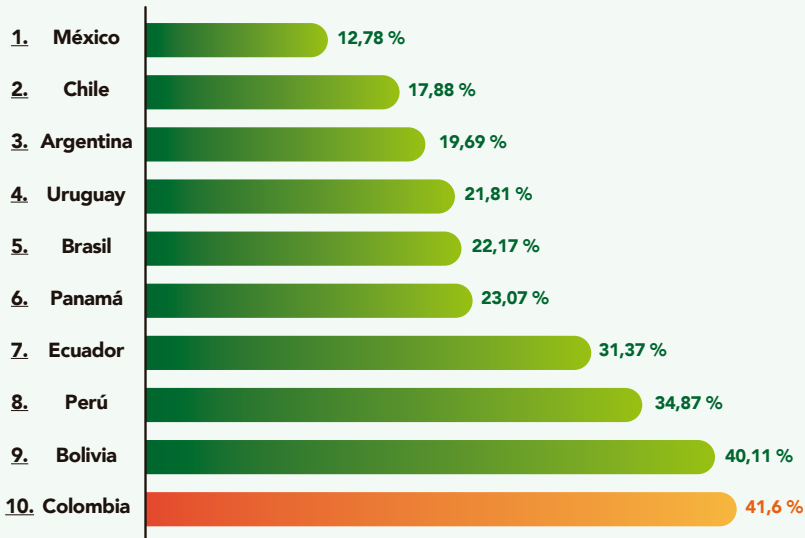
**Gráfica 21. Porcentaje de ocupados con antigüedad menor a 1 año.**



Fuente: elaboración propia.



**Gráfica 22. Porcentaje de trabajadores cuenta propia con respecto al total de ocupados, 2015**



Fuente: Elaboración Propia.

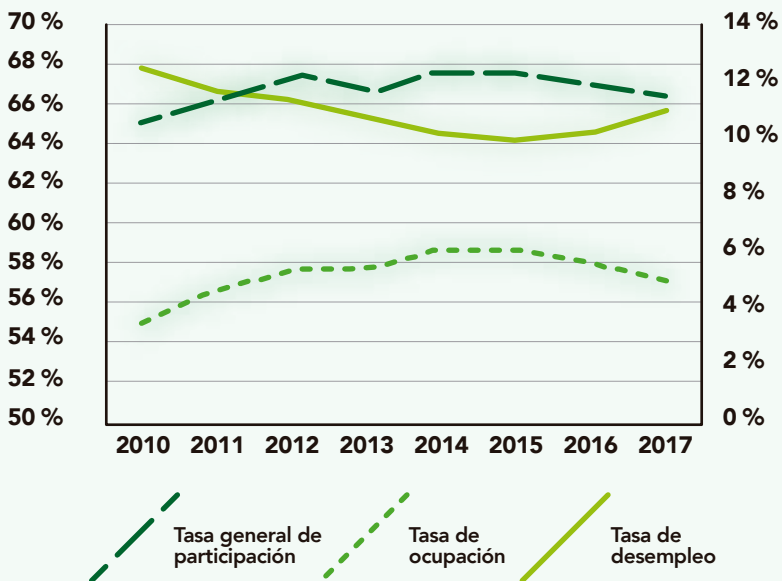
Estas cifras nos permiten evidenciar la calidad del mercado laboral colombiano respecto al de la región, para entrar a revisar sus especificidades en la siguiente sección. Entre dichas características podemos resaltar: alto desempleo (en términos comparativos), una baja cobertura de cotización a pensiones (como indicador de informalidad laboral), alta inestabilidad laboral (muy bajos niveles de antigüedad en el empleo) y, de forma particularmente preocupante para el sistema de subsidio familiar, el mayor nivel de empleo cuenta propia a nivel mundial, entre los países que cuentan con dicha estadística y modalidad laboral disponible.

## 5.2 El Contexto laboral nacional 2010-2017

Al analizar el comportamiento interno del mercado de trabajo en Colombia, y dada la marcada relación entre las zonas urbanas y el subsidio familiar –identificada en el capítulo del Pasado del Subsidio Familiar–, esta sección se concentra en la exposición del comportamiento laboral de las 23 principales ciudades del país, lo cual representa un mercado laboral superior a los 10.000.000 de personas.

Durante el periodo de análisis, la población económicamente activa (que conceptualmente se aproxima al componente de oferta laboral en el mercado de trabajo) mantuvo un ritmo positivo decreciente, iniciando el periodo con un nivel de 10.390.924 personas y cerrando el mismo con 11.803.948 personas. Se mantiene así una tasa de crecimiento promedio de 1,8 %, con un pico en el periodo 2011-2012 (3,1 %), que se fue reduciendo anualmente y llegó a un nivel mínimo de 0,7 % entre 2016-2017 (ver cuadro 1 en el anexo). En términos de participación laboral, la tasa global de participación (TGP) mantuvo un ritmo creciente, con un nivel mínimo en 2010 (65,3 %), un pico en 2014 (67,7 %), terminando en un nivel de 66,6 % en 2017. Al analizar el comportamiento de sus componentes (población económicamente activa, numerador; población en edad de trabajar, denominador) se puede apreciar que en los puntos en que la TGP alcanzó su nivel más alto se debió a que la fuerza de trabajo (la población económicamente activa) creció por encima del ritmo de crecimiento vegetativo de la población (quienes están en edad de trabajar).

**Gráfica 23. Indicadores de coyuntura laboral 2010-2017**  
**23 principales ciudades**



Fuente: GEIH y cálculos propios.

Pasemos ahora a analizar el comportamiento del empleo. Los indicadores de empleo empezaron el periodo de análisis con niveles ligeramente superiores a los 9 millones de ocupados (9.100.240 en 2010) y terminaron en 2017 con 10.528.447 ocupados. Detrás de un promedio de 204.030 empleos generados anualmente, se oculta una regresiva tendencia en la generación de empleo (372.857 en 2010 a 2.129 en 2017). En relación con el indicador estándar de empleo, la tasa de ocupación termina el periodo con un incremento de dos puntos porcentuales (pasa del 57,2 % en 2010 al 59,4 % en 2017). Durante el periodo 2010-2015 el comportamiento del empleo contribuyó a absorber las presiones crecientes de la oferta de trabajo (la variación de los ocupados era superior a la variación de la población económicamente activa); pero a partir del año 2016 y, más aún, en 2017, la población económicamente activa (en adelante PEA) crece más que el empleo, es decir, la oferta de trabajo crece más que la capacidad que tiene el mercado laboral de absorber esta oferta.

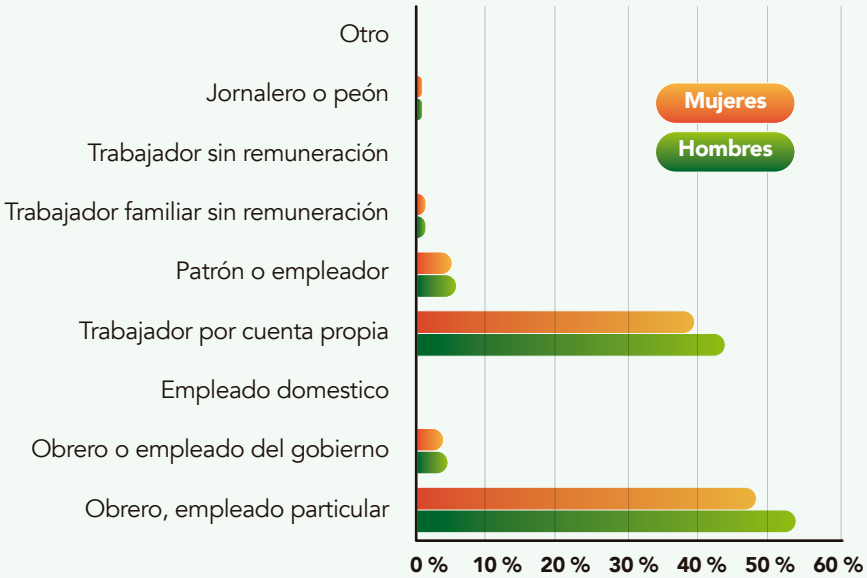
Finalmente, el desempleo combina el comportamiento de la actividad económica y el de la oferta de trabajo. En términos netos, el desempleo termina el periodo con un nivel menor al que tenía al iniciar el periodo (1.290.684 en 2010, 1.275.501 en 2017). Al analizar el concepto recurrente de política pública, en el cual uno de los grandes logros de las dos administraciones presidenciales que tuvieron lugar en el periodo de análisis fue reducir la tasa de desempleo a niveles de un dígito, es importante tener en cuenta que dicha tasa es en el ámbito nacional, combinación del comportamiento del mercado de trabajo urbano y el rural (caracterizado por una tasa de desempleo muy baja). Cuando se analiza simplemente el desempleo urbano, como en este caso en las 23 ciudades, la tasa de desempleo se ubica en niveles entre 12,4 % en 2010 y 10,8 % en 2017, con un nivel promedio de 10,9 %.

### **5.2.1 Comportamiento del Empleo**

Al analizar detalladamente el empleo en sus diversas características, podemos extraer ciertos patrones definidos. El empleo femenino representa el 45 % del total (ver comportamiento del empleo por sexo y posición ocupacional, en el anexo cuantitativo – tabla 3), y está particularmente concentrado en la posición ocupacional de obrero o empleado (48 de cada 100 mujeres laboran allí), y en empleo cuenta propia (39 %). El empleo doméstico reviste características particulares: si bien solo alcanza el 0,3 %

de ocupación femenina total, las mujeres representan el 94 % del empleo doméstico.

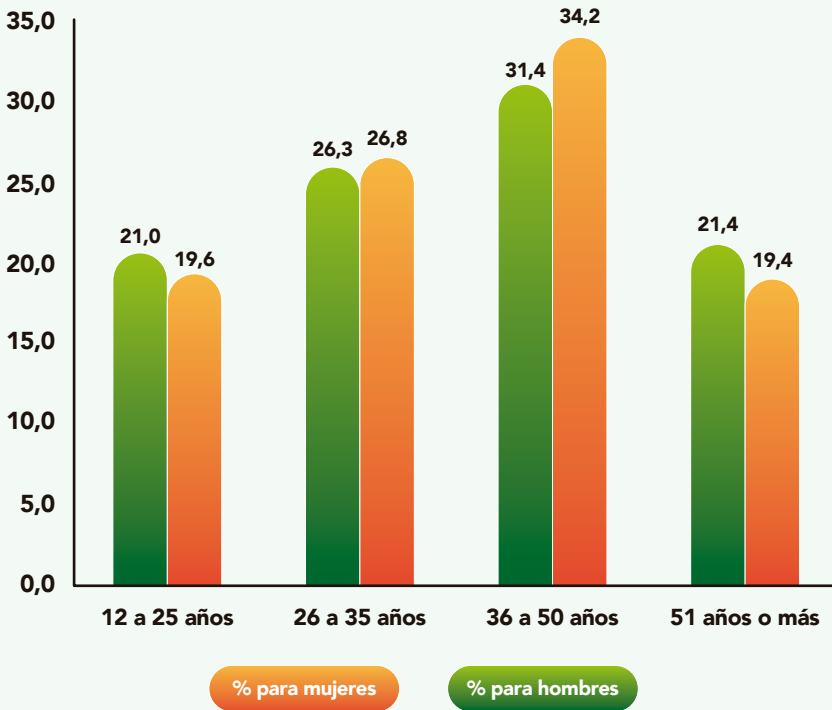
**Gráfica 24. Empleo por posición ocupacional y sexo, Promedio 2010-2017 | 23 principales ciudades**



Fuente: GEIH.

Continuando el análisis con el criterio de sexo, pero aplicando en este caso el nivel educativo como contraparte bivariada, podemos apreciar otro diferencial de interés: en cuanto a los hombres, el nivel educativo más representativo en el empleo es el de educación media (30 %), mientras que las mujeres exhiben un nivel de educación más alto (39 %). Suponiendo que las condiciones del mercado de trabajo son estándares para todo nivel educativo (el hecho estilizado de la teoría de capital de trabajo que considera que mientras mayor sea el nivel educativo existe más oportunidades de empleo y mejor remuneración), se puede afirmar que ya no existe en Colombia discriminación en la acumulación de capital humano (las mujeres tienen mayores niveles educativos que los hombres); pero si la estructura ocupacional es relativamente homogénea, las mujeres están sobreinvertiendo en educación, en comparación con sus contrapartes masculinas, y dada la ya conocida brecha salarial (Bernat y Tenjo, 2018).

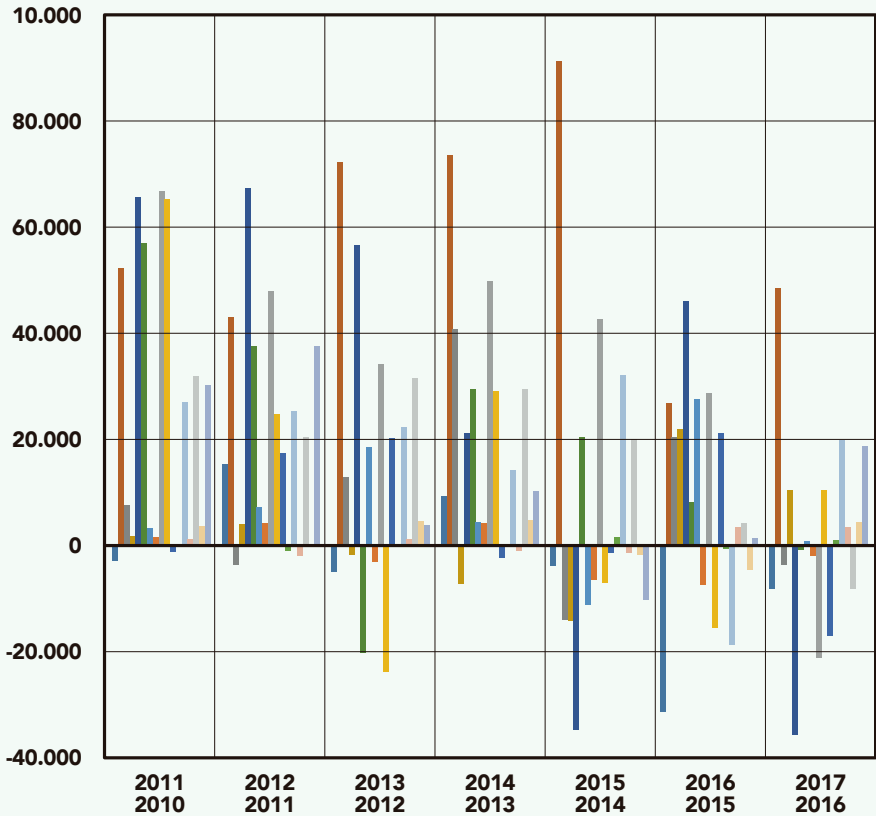
**Gráfica 25. Estructura porcentual del empleo por edad y sexo  
Promedio 2010-2017**



Fuente: GEIH.

Con respecto a la estructura sectorial del empleo, se puede apreciar una alta variación de la creación y destrucción de este, tanto entre sectores económicos como dentro de ellos. La mayor dinámica positiva está asociada con el sector de actividades inmobiliarias (un crecimiento promedio de 57.553 empleos anuales; ver comportamiento del empleo por sector de actividad, en el anexo), mientras que el sector con mayor dinámica negativa fue el de explotación de minas y canteras, en particular a partir del año 2015, con un promedio de destrucción de empleos de 1.405 por año.

**Gráfica 26: Variación anual del empleo por sector de actividad, 2010-2017 · 23 Principales Ciudades**



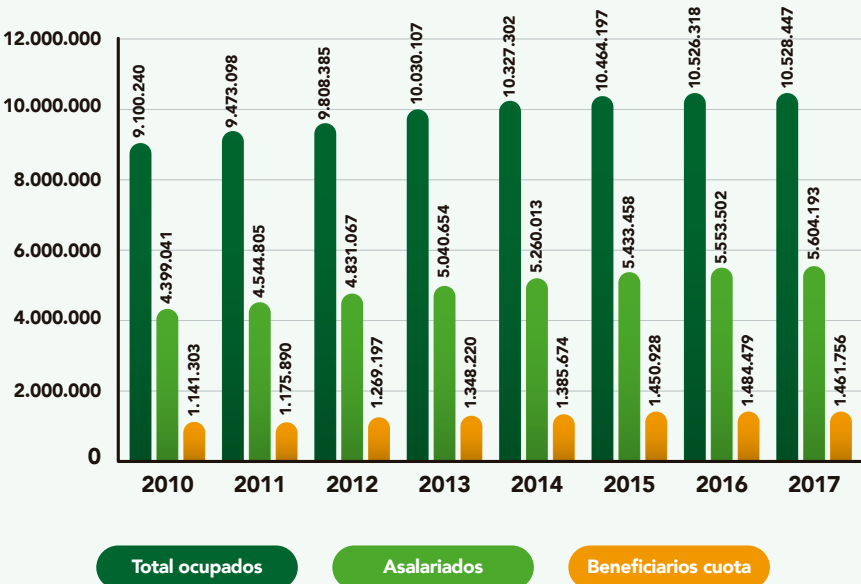
- Actividades de hogares como empleadores o productores
- Actividades inmobiliarias
- Administración pública y defensa
- Agropecuario
- Comercio al por mayor y al por menor
- Construcción
- Enseñanza
- Explotación minas y canteras
- Hoteles y restaurantes
- Industria manufacturera
- Intermediación financiera
- Organizaciones y órganos extraterritoriales
- Otras actividades de servicios comunitarios
- Pesca
- Servicios sociales y de salud
- Suministro de electricidad, gas y agua
- Transporte

Fuente: GEIH

## 5.2.2 Análisis de beneficiarios de la cuota monetaria 2010-2017

Una vez presentado el estado actual general del mercado laboral colombiano, esta sección revisa el módulo de fuerza de trabajo de la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la cual permite identificar a los empleados que han recibido la cuota monetaria. Los gráficos siguientes resumen el comportamiento de las tres principales categorías de análisis (empleo total, empleo asalariado y beneficiarios de la cuota monetaria) entre 2010 y 2017, para las 23 principales ciudades del país. De acuerdo con las cifras, la cuota monetaria es recibida por más de un millón de beneficiarios, y hasta el año 2016 había venido creciendo de forma permanente; solo vino a reducirse hasta el año 2017.

**Gráfica 27. Comportamiento del empleo y los beneficiarios de la cuota monetaria · 23 principales ciudades**



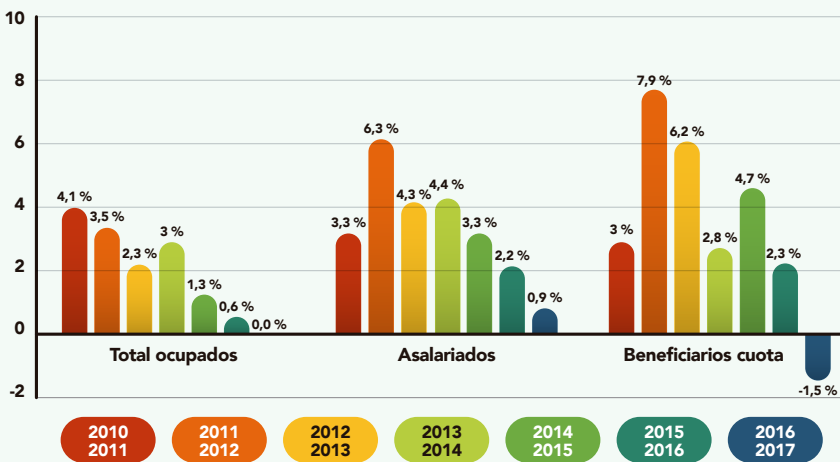
Fuente: GEIH.

Es importante tener en cuenta que la reducción de beneficiarios de la cuota monetaria no implica necesariamente algo directamente perjudicial en el panorama laboral. El empleo total creció, el empleo asalariado

también aumentó, y la reducción, entre 2016 y 2017, en 22.723 beneficiarios de la cuota monetaria, ante el hecho de que el empleo asalariado no se redujo (se incrementó en 2.129 personas), implica que lo que se presentó fue un reajuste cualitativo interno en el empleo asalariado: es posible que cierta mejora en las condiciones laborales haya reducido, en la práctica, a los trabajadores que reunían las condiciones para recibir la cuota monetaria. Adicionalmente, resulta interesante que el comportamiento de la tasa de crecimiento de los beneficiarios de la cuota monetaria está más correlacionado con el comportamiento del empleo asalariado que con el empleo total, lo cual corrobora la relación teórica esperada.

En la gráfica 28, analizamos las tasas de crecimiento de nuestros tres criterios analíticos: el empleo total, el empleo asalariado y los beneficiarios de cuota monetaria. El patrón prevalente parece ser que los beneficiarios tengan una tasa de crecimiento mayor que la de los asalariados, y estos últimos, una más alta que el empleo total. No obstante, la coyuntura más reciente (2016-2017) parece mostrar una relativa mejora de las condiciones laborales: si bien el empleo total no parece haber crecido de forma notoria en el año 2017 en comparación con el año 2016, la composición interna a favor de los asalariados fue mayor, y, entre los asalariados, el número de receptores de cuota monetaria se redujo.

**Gráfica 28: Tasas anuales de crecimiento del empleo total, asalariado y beneficiarios de la cuota monetaria 2010-2017**  
23 principales ciudades



Fuente: GEIH.



Ahora, existen ciertos elementos preocupantes en la coyuntura laboral reciente. Según la información de la GEIH entre 2010 y 2017, uno de cada cuatro ocupados asalariados es beneficiario de la cuota monetaria. Esto resulta preocupante porque muestra que la generación de empleo no ha implicado mejoras en las remuneraciones de los ocupados. El número absoluto de ocupados ha crecido, el número de asalariados también, pero el hecho de que los beneficiarios de cuota monetaria representen el 25 % de los asalariados implica que la remuneración promedio de los ocupados asalariados no se ha incrementado, y que el patrón de dependencia de esta ayuda se mantiene, a pesar de que el empleo se incrementa.

**Tabla 10: Comportamiento del empleo y los beneficiarios de la cuota monetaria - 23 principales ciudades**

año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Total ocupados</b>	9.100.240	9.473.098	9.808.385	10.030.107	10.327.302	10.464.197	10.526.318	10.528.447
<b>Asalariados</b>	4.399.041	4.544.805	4.831.067	5.040.654	5.260.013	5.433.458	5.553.502	5.604.193
<b>Beneficiarios cuota</b>	1.141.303	1.175.890	1.269.197	1.348.220	1.385.674	1.450.928	1.484.479	1.461.756

Tasas de crecimiento	2011 2010	2012 2011	2013 2012	2014 2013	2015 2014	2016 2015	2017 2016
<b>Total ocupados</b>	4,1	3,5	2,3	3,0	1,3	0,6	0,0
<b>Asalariados</b>	3,3	6,3	4,3	4,4	3,3	2,2	0,9
<b>Beneficiarios cuota</b>	3,0	7,9	6,2	2,8	4,7	2,3	-1,5

año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Beneficiario/ocupados</b>	12,5 %	12,4 %	12,9 %	13,4 %	13,4 %	13,9 %	14,1 %	13,9 %
<b>Beneficiario/asalariados</b>	25,9 %	25,9 %	26,3 %	26,7 %	26,3 %	26,7 %	26,7 %	26,1 %

Fuente: GEIH.

A continuación, analizamos algunas características socioeconómicas de los beneficiarios de la cuota monetaria. En promedio, existen más beneficiarios hombres (53,3 %) que mujeres (46,7 %), lo cual tiene perfecta coincidencia con la composición del mercado laboral que se expuso en la sección anterior. En términos del nivel educativo, resulta preocupante que el 41 % de los hombres beneficiarios tienen educación media, y el 44,8 % de las mujeres beneficiarias tiene educación superior; esto habla, nueva-

mente, de una estructura muy baja de ingresos –dadas las condiciones legales, esto implica recibir una remuneración mensual fija o variable que no sobrepase cuatro (4) veces el salario mínimo legal vigente (SMMLV)–. El aspecto de la estructura de ingresos resulta preocupante también desde la perspectiva de la dinámica de los ingresos de los ocupados como un todo: el empleo ha venido creciendo, el empleo asalariado también, pero el hecho de que los beneficiarios de la cuota monetaria también hayan crecido (mantienen un porcentaje estable del total de ocupados y del total de ocupados asalariados) quiere decir que los empleos generados no han empujado hacia arriba la estructura de las remuneraciones.

La gráfica 29 muestra el comportamiento de los beneficiarios de la cuota monetaria por sector de actividad. Sus resultados confirman un aspecto que se analizó en el capítulo sobre el pasado del SSF: la cercana relación entre la industria manufacturera y el subsidio familiar. Uno de cada cinco receptores de cuota monetaria laboran en una firma de industria manufacturera. El segundo sector en importancia es comercio (17 %), y el tercero es transporte (13 %).

**Gráfica 29: Distribución porcentual de los beneficiarios de cuota monetaria por sector de actividad, 2010-2017**



Fuente: GEIH.

Total

Mujeres

Hombres

En este aspecto podemos ver, entonces, que la cuota monetaria sigue respondiendo a las necesidades del sector industrial, principalmente; pero dada la evidencia de debilitamiento de este sector en relación con el PIB (mencionada en el contexto económico) y la predominancia de las variantes del ramo de servicios, es importante preguntarse por las condiciones laborales de los trabajadores de otros sectores, y las estrategias para aumentar el trabajo asalariado en ellas. Otro aspecto relevante es el patrón específico de género entre sectores de actividad: en servicios sociales y salud, el porcentaje de beneficiarios femeninos supera al masculino en más de 10 puntos porcentuales, mientras que en transporte, el porcentaje de hombres beneficiarios de cuota monetaria es superior al femenino, en casi 10 puntos porcentuales.

### **5.3 Conclusiones laborales**

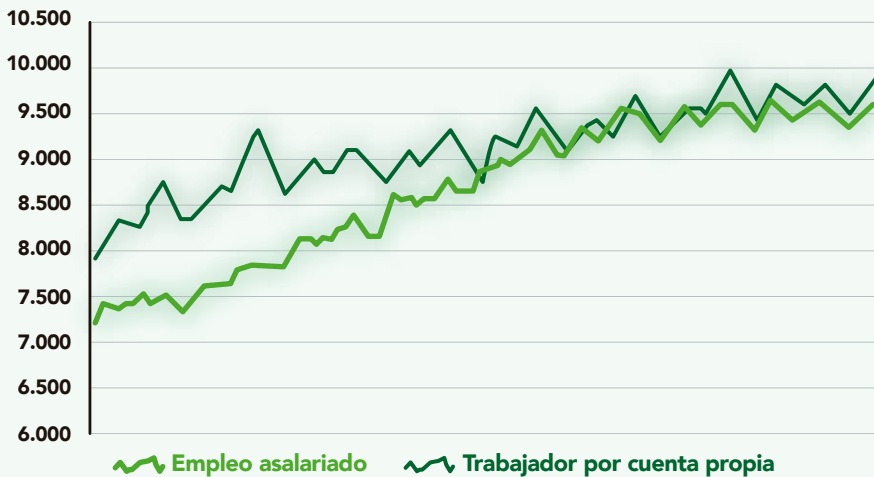
Como hemos analizado, el empleo asalariado ha venido creciendo a una tasa decreciente: mientras que dicha tasa fue de 4,38 % entre 2010 y 2011, y alcanzó un tope de 6,32 % entre 2012 y 2011, para el periodo 2016-2017 fue de solo 0,8 % (ver tabla 10). No obstante, el porcentaje de ocupados asalariados que, según la GEIH, recibe la cuota monetaria se mantiene estable, en 18 %. De estos indicadores se pueden extraer dos aspectos poblacionales para tener en cuenta, bajo la circunstancia de que se mantenga el aporte patronal del 4 %: i) la importancia creciente que tienen los receptores de cuota monetaria dentro del total de afiliados al subsidio familiar y el total de ocupados asalariados, dado que estos últimos han venido reduciendo su crecimiento; y ii) La problemática de la dinámica de los ingresos laborales del asalariado. Si el porcentaje de asalariados afiliados al subsidio familiar y receptores de la cuota monetaria se ha mantenido en un 18 %, para toda la década de 2010, incluso en una coyuntura reciente en la cual el empleo asalariado solo creció 0,8 %, ello quiere decir que los ingresos salariales de los trabajadores no se modificaron internamente, no ha habido movilidad interna en la estructura salarial, y persiste un porcentaje recurrente de asalariados cuyo nivel de remuneración implica un pago para ellos de cuota monetaria. A falta de procesos inflacionarios y de acuerdo con el nivel de incremento del salario mínimo, la explicación más plausible es un estancamiento de la productividad laboral, pues es el principal elemento de incremento real de los salarios.

Cabe recordar un elemento clave: el subsidio familiar está asociado y es

altamente dependiente del empleo asalariado. Si bien la normatividad permite la afiliación de trabajadores cuenta propia y de pensionados, el número de afiliados, asociado a estas dos categorías, es sumamente bajo; en estos casos, ellos son responsables del pago de sus aportes, mientras que con los asalariados, sus aportes son cubiertos por los empleadores.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento de tres componentes particulares del empleo total, a partir de información de la GEIH del DANE: el empleo asalariado, el empleo cuenta propia y los trabajadores familiares sin remuneración, entre enero de 2010 y junio de 2018. Se puede apreciar que, al comienzo de la década, el empleo cuenta propia era la figura laboral predominante entre el total de los ocupados: en el año 2010 representaba el 43,2 % del empleo total, y existía una brecha de más de 850.000 ocupados entre los cuenta propia y los asalariados. Como puede verse en el gráfico, la brecha relativa se ha venido reduciendo, y para lo corrido del año 2018 es de cerca de 200.000 ocupados. La disminución de la brecha se explica porque el empleo asalariado ha crecido más que el empleo cuenta propia, pero no se nota un cambio estructural en términos de la reducción en el crecimiento de este último tipo de ocupación.

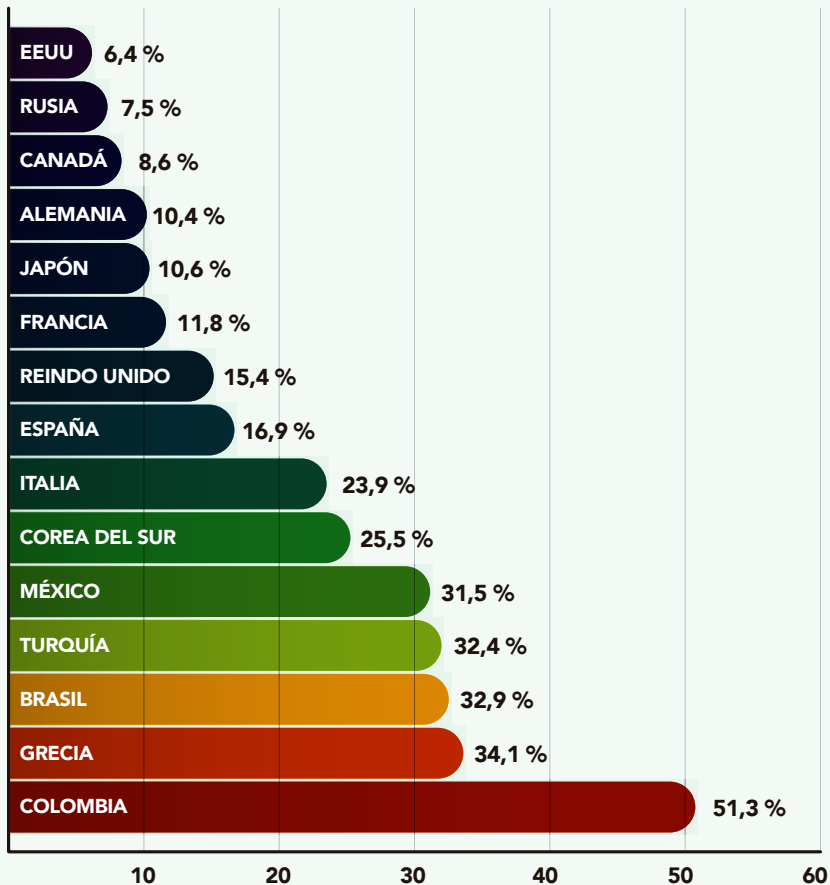
**Gráfica 30. Empleo total nacional por tipo de remuneración 2010-2018 (Miles de personas)**



Fuente: GEIH. Cálculos propios.

Adicionalmente, el empleo de trabajadores familiares sin remuneración se ha venido consolidando en un 4 % del total (entre 800.000 y 1.000.000 empleados), siendo esta figura laboral particularmente preocupante por su ausencia total de mecanismos de protección social asociados directamente a la relación laboral: la cobertura de este tipo de trabajadores depende de los mecanismos extensivos de protección social que les puedan ofrecer otros miembros del hogar. Por este aspecto de alta informalidad y la ausencia de remuneración, este 4 % de los ocupados están totalmente marginados de una posible relación como afiliados al sistema de subsidio familiar.

**Gráfica 31. Empleo cuenta propia como % del empleo total, 2016**

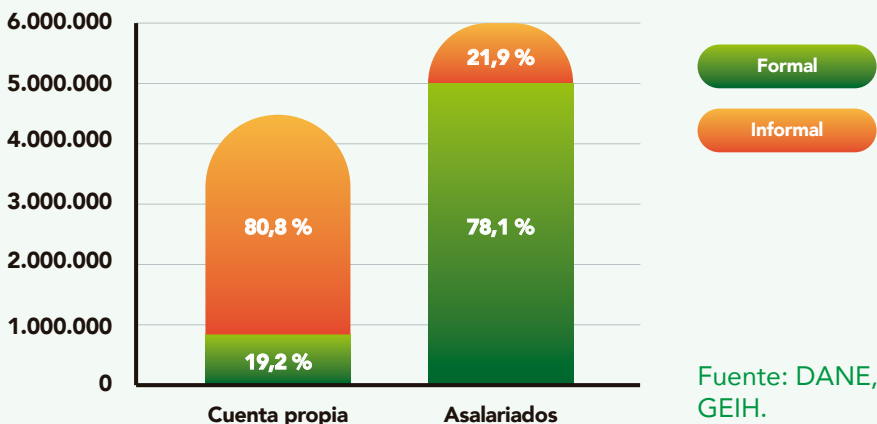


Fuente: OECD.

<https://www.forbes.com/sites/niallmcCarthy/2018/06/26/where-are-the-worlds-self-employed-infographic/#4bea853a4cea>

Como puede apreciarse, la persistencia (tanto a nivel como en su patrón de crecimiento) del empleo cuenta propia, al analizar su comportamiento a lo largo del tiempo, y su efecto erosionador sobre los potenciales afiliados al subsidio familiar son un problema notorio que afecta el universo de posibles afiliados al sistema, y, por lo tanto, adicionalmente, el acceso de los beneficiarios al mismo. Por otra parte, si la existencia (y el crecimiento) del empleo cuenta propia fuese una estrategia de flexibilización laboral aplicada como un estándar internacional, se podría decir que Colombia simplemente está siguiendo los lineamientos de política laboral de otros países, en aras de mantener su competitividad laboral en un contexto global, pero esto no es así. El gráfico anterior muestra el preocupante panorama del empleo cuenta propia en Colombia, única a nivel mundial. Un conocedor de los contratos y las modalidades de vinculación de los trabajadores cuenta propia descartaría de plano la posibilidad de que tan elevado porcentaje de trabajadores cuenta propia, como fracción del empleo total, esté explicado por una marcada vocación al emprendimiento. Si retomamos nuestro argumento inicial de la cercana relación entre el subsidio familiar y el empleo asalariado, el incremento histórico y la persistencia del empleo cuenta propia plantean una situación debilitadora y deficitaria del subsidio familiar, la cual, incluso, manteniendo el 4 % de aportes de nómina, se ve más preocupante ante las múltiples iniciativas de uso diversificado de los recursos del subsidio familiar (Fovis, Fosfec, Foniñez, etcétera).

**Gráfica 32. Composición interna del empleo por posición ocupacional e informalidad (cotización a pensiones), 2017**  
**23 Principales Ciudades. 2017**



Finalmente, es importante ver dos elementos cuestionadores a los patrones actuales de afiliación al subsidio familiar. El primero de ellos es el nivel sostenido de empleo cuenta propia. Esta categoría laboral representa el 41 % del empleo total de las 23 ciudades (ver gráfica 32), y es un componente del mercado de trabajo que, si bien teóricamente tiene la posibilidad de afiliarse al subsidio familiar, lo hace en una mínima proporción. ¿Por qué? Por una combinación de costos y beneficios. El trabajador cuenta propia, a diferencia del asalariado, debe pagar su aporte al subsidio familiar. Y, teóricamente, quizás estaría dispuesto a hacerlo, pero bajo la condición de que los servicios que se le ofrezcan impliquen realmente un beneficio ante su aporte. El portafolio de servicios de las CCF no parece ser particularmente atractivo en estas condiciones.

El segundo elemento se deriva del alto nivel de empleo cuenta propia, y es su cercana relación con la informalidad. Mientras que el 80,8 % del empleo asalariado es formal, dicho porcentaje es de solo 21,9 % para el empleo cuenta propia. En términos prácticos, la probabilidad de que un nuevo empleo cuenta propia sea informal es de casi 80 %. Con estos dos elementos, se ve un panorama desafiante, pero al mismo tiempo un campo de oportunidad para el sistema de subsidio familiar: ¿cómo vincular a los trabajadores independientes? ¿Qué portafolio de servicios puede ofrecérseles de forma tal que estén dispuestos a afiliarse a las Cajas de Compensación?

## 6. Aspectos Institucionales

Podría afirmarse que el contexto institucional relacionado con el subsidio familiar tiene una caracterización paradójica. Por una parte, una revisión de la normatividad del subsidio familiar<sup>35</sup> permite afirmar, como explícitamente se reconoce en el Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar (MinTrabajo, 2014, p. 40), que “en Colombia no existe una enunciación legal explícita sobre el subsidio familiar como sistema; la Ley 21 de 1982, que como se mencionó anteriormente es considerada la ley orgánica, lo refiere como el régimen del subsidio familiar”.

<sup>35</sup> Superintendencia de Subsidio Familiar (2012) y <http://www.ssf.gov.co/wps/portal/ES/normatividad/normas>

Tomando la definición de un sistema a partir de otros documentos legislativos de contexto institucional<sup>36</sup>, un sistema se define como “conjunto de entidades públicas y privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, estrategias, instrumentos, mecanismos, que están en función del diseño, formulación, inspección, vigilancia, control y la ejecución de las acciones dirigidas al cumplimiento de los fines propuestos”. Dicho sistema debe tener cinco componentes fundamentales:

1. Mecanismos de financiación
2. Ámbito de acción
3. Normatividad y reglamentación
4. Estructura organizacional
5. Sistemas de información

Por otra parte, se puede aceptar que la historia de la política pública del subsidio familiar en Colombia exhibe iniciativas y patrones propios de un sistema: (i) ha sido financiado históricamente por una prestación social consistente en aportes del 4 % de la nómina; (ii) su principal contexto de acción es el de las firmas y trabajadores afiliados, junto con sus familias; (iii) tiene una ley orgánica (Ley 21 de 1982) y un marco normativo claramente definido (con algunos vacíos relativos en la vigilancia, como veremos); (iv) posee una estructura organizacional con diferentes instancias y roles. Sin embargo, como lo reconoce el Ministerio del Trabajo (*op. cit.*, p. 41): “El principal problema es la falta de una visión conjunta del sistema, que favorezca su articulación, planificación y delimitación del marco de acción”. Es posible que esta problemática explique también la ausencia de un sistema integral de información.

La revisión de los aspectos históricos del sistema de subsidio familiar nos permiten identificar ciertos hitos, cuya aparición progresiva implicó una transformación estructural acumulativa en lo que hoy se considera el sistema de subsidio familiar. Entre dichos hitos<sup>37</sup> podemos considerar los siguientes:

---

<sup>36</sup> Ley 789 de 2002, art. 1; Ley 1523 de 2012, art. 5.

<sup>37</sup> Esta revisión se realiza con el objetivo de precisar la conformación del marco institucional del sistema de subsidio familiar prevalente al primer semestre de 2018, y no pretende ser una compilación de la normatividad que regula dicho sistema, la cual puede encontrarse en el análisis del pasado del SSF disponible en este documento.



**Tabla 11. Eventos destacados en la institucionalidad del subsidio Familiar**

EVENTO	AÑO
<b>Coltejer:</b> pago asignación familiar	1946
<b>Ferrocarriles de Antioquia:</b> subsidio familiar acordado por convención colectiva	1949
<b>Comfama:</b> primera entidad de subsidio familiar por compensación	1954
<b>Decreto 118:</b> establecimiento nacional del subsidio familiar	1957
<b>Decreto 1521:</b> reglamentación del subsidio familiar, Cajas de Compensación	1957
<b>Decreto 1649:</b> el Ministerio de Trabajo, mediante la División de Asuntos Individuales, es responsable de la vigilancia de las CCF	1960
<b>Decreto 1631:</b> la Superintendencia Nacional de Cooperativas es responsable de la vigilancia y control de las CCF	1963
<b>Decreto 658:</b> se crea la Dirección de Control de Cajas de Compensación en el Ministerio de Trabajo, y se le asigna la supervisión y control de las CCF	1974
<b>Ley 25:</b> creación de la Superintendencia de Subsidio Familiar, encargada de la supervisión de actividades de las CCF	1981
<b>Ley 21<sup>38</sup>:</b> definición de creación, roles y funciones de las CCF, creación del Consejo Superior del Subsidio Familiar	1982
<b>Decreto 4109:</b> creación de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, y su Subdirección de Subsidio Familiar	2011
<b>Leyes 508 (1999), 633 (2000), 789 (2002); Decretos 348 (2000), 1729 (2008):</b> jornada escolar complementaria y Fondo para la Atención Integral a la Niñez y la Jornada Escolar Complementaria (Foniñez)	1999 a 2008
<b>Ley 14:</b> destinación de ¼ de punto de las contribuciones parafiscales a las CCF, a acciones de salud pública, atención primaria en salud y promoción y prevención.	2011
<b>Decreto 2595:</b> modificación de la estructura de la Superintendencia de Subsidio Familiar y replanteamiento de funciones de sus dependencias.	2012

Fuente: Elaboración propia.

<sup>38</sup> A decir de Uribe (1982), la Ley 21 constituyó un esfuerzo de codificación de toda la legislación del subsidio familiar que la precedió.

En su compilación analítica, el Ministerio del Trabajo (2014) caracteriza la institucionalidad del SSF como compuesta por tres tipos de organizaciones: (i) formulación y coordinación de la política, (ii) inspección, vigilancia y control, y (iii) operación del SSF.

El primer nivel se divide, a su vez, en la coordinación específica del subsidio familiar (a cargo del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), y las políticas asociadas a servicios sociales prestados por las Cajas de Compensación Familiar y al Sistema de Protección Social (coordinadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación). El segundo nivel divide las actividades de control y vigilancia entre las sectoriales (Superintendencia del Subsidio Familiar), fiscales (Contraloría General de la República) y temáticas (Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia Financiera y Superintendencia de Industria y Comercio). Finalmente, en lo relacionado con la operación del subsidio familiar, se encuentran las CCF y los gremios de subsidio familiar. Esta sección se concentrará en los componentes de formulación de política e inspección y vigilancia.

**Tabla 12. Institucionalidad temática del sistema de subsidio familiar.**

Como proveedoras de servicios de subsidio familiar	Como operadoras de política social
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios monetarios, en especie y nutricionales entregados a afiliados de menores recursos</li> <li>• Educación</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Formación para el trabajo</li> <li>• Emprendimiento</li> <li>• Recreación</li> <li>• Cultura</li> <li>• Captación de ahorro</li> <li>• Programas de microcrédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de atención integral a la niñez</li> <li>• Programas de jornada escolar complementaria</li> <li>• Beneficios para la población desempleada</li> <li>• Desarrollo institucional de atención en salud</li> <li>• Administración de subsidios para vivienda de interés social (VIS) y vivienda de interés prioritario (VIP)</li> </ul>

### Institucionalidad de las actividades

### Entidades asociadas a la política social

- Rector de la Política: Ministerio de Trabajo y Ministerio de Vivienda. \*
  - Políticas Asociadas: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y
  - Ministerio de Educación.
  - Inspección y Vigilancia: Superintendencia de Protección Familiar.
  - Control Fiscal: Contraloría General de la República.
  - Inspección, Vigilancia y Control sobre actividades asociadas a servicios ofrecidos: Superintendencias de Salud, Financiera y de Industria y Comercio.
  - Operadores del Subsidio Familiar: Cajas de Compensación Familiar.
- Departamento Nacional de Planeación
  - Departamento de Prosperidad Social.

Fuente: Compilación propia. \* Dado su carácter de entidad asesora, no se incluye aquí al Consejo Superior del Subsidio Familiar (CSSF) creado por la Ley 21 de 1982 y reglamentado por la Resolución 547 de 2013.

## 6.1 Formulación y coordinación de política

Como mencionamos en la recopilación de hitos institucionales, el Consejo Superior del Subsidio Familiar (CCSF, Ley 21 de 1982) asesora al Ministerio del Trabajo en lo pertinente a su temática; en 2013, mediante la Resolución 547, se actualizó la operación y composición del CCSF. Actualmente, está compuesto por el ministro del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, el Banco Agrario, la Superintendencia del Subsidio Familiar, representantes de las Cajas de Compensación Familiar (2), representantes de los trabajadores (4), y representantes de los empleadores (2). Su Secretaría Técnica está a cargo del(a) subdirector(a) de Subsidio Familiar del Ministerio del Trabajo. Sus funciones son:

- Asesorar al Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo, en el estudio, formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las

políticas sobre subsidio familiar, en el marco de las políticas que adopte el Estado sobre seguridad social.

- Formular sugerencias sobre los tipos de programas y las modalidades de prestaciones del subsidio, respecto de los cuales convenga orientar los recursos de las CCF para conseguir la mejor protección de los trabajadores beneficiarios y las personas a su cargo.

En 2011, dentro del proceso de escisión del Ministerio de Protección Social en los Ministerios del Trabajo y de Salud, el Decreto 4109, que estableció la estructura y objetivos del Ministerio del Trabajo, en su artículo 2, literal 8, contempló que una de las funciones del Ministerio sería “Definir y evaluar, dentro del marco de sus competencias, las políticas en materia de subsidio familiar que se relacionen con los planes y programas para atender obras y servicios sociales”. A nivel de estructura, dicho decreto creó la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar y su Subdirección de Subsidio Familiar, adscritas al Viceministerio de Empleo y Pensiones. Específicamente, las funciones de dicha subdirección son:

- Proponer y promover políticas, planes y programas en materia de subsidio familiar.
- Preparar los proyectos de regulación, reglamentación y de ley que en materia de subsidio familiar le corresponda expedir al Ministerio, Gobierno nacional, o tengan la iniciativa de este último.
- Proponer la regulación del sistema de subsidio familiar y los servicios que brinda el mismo en materia de su competencia, e impulsar y evaluar la ejecución de los servicios complementarios ofrecidos por las CCF.
- Elaborar investigaciones y estudios para la formulación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de subsidio familiar, en coordinación con las áreas misionales del Ministerio.
- Fomentar la creación, actualización y articulación del sistema de información de beneficiarios y usuarios de los servicios brindados por el sistema de subsidio familiar, con otros sistemas de información del sistema de protección social.

- Proponer planes, programas y proyectos tendientes a ampliar la cobertura del subsidio familiar y mejorar la calidad de su prestación.

En relación con los ministerios que tienen interacción en el interior del SSF, en la ejecución de políticas y temáticas sectoriales, sus roles se encuentran caracterizados de la siguiente manera:

**Tabla 13. Participación de los ministerios en el SSF**

Actor	Funciones
<p><b>Ministerio de Educación Nacional</b></p>	<p>Define, formula y dirige las políticas en torno a los programas de educación ofrecidos por las CCF. Para el caso de los jardines infantiles, lo hace en convenio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).</p>
<p><b>Ministerio de Salud y Protección Social</b></p>	<p>Formula, dirige y coordina las políticas, planes, programas y regulaciones del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.</p> <hr/> <p>Define y reglamenta los sistemas de información del Sistema de Protección Social, incluido el Sistema de Subsidio Familiar, que comprende la afiliación, recaudo y aportes parafiscales. Para esta función se cuenta con la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA. VER UGPP).</p>
<p><b>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</b></p>	<p>Al ser responsable de formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo, se relaciona con las CCF, dado que ellas entregan por mandato legal el subsidio de vivienda y, además, operan y adjudican los subsidios de vivienda entregados por el Gobierno Nacional.</p>
<p><b>Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)</b></p>	<p>Luego de la promulgación del Decreto 169 de 2008, asumió las labores asignadas al Ministerio de Hacienda en relación a coordinar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social[1].</p>

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

## 6.2 Inspección, control y vigilancia

De acuerdo con el Ministerio del Trabajo (2014, p. 55), los roles y asignaciones de política pública que, crecientemente, se le han asignado a las CCF “constituyen uno de los problemas que enfrentan las CCF en la actualidad, y debido a que la regulación recae en tantas entidades, resulta necesario que los controles sean racionalizados en aras de su efectividad y seguridad jurídica”.

Retomando nuestra compilación de hitos institucionales, las principales actividades de supervisión, control y vigilancia del SSF están a cargo de la Superintendencia de Subsidio Familiar. Su marco normativo está determinado por la Ley 789 de 2002 y los Decretos 2150 de 1992 y 2595 de 2012. Sus funciones específicas son:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la organización y funcionamiento de las CCF, las demás entidades recaudadoras y pagadoras del subsidio familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio; y las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a su vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar.
- Reconocer, suspender o cancelar la personería jurídica de las entidades sometidas a su vigilancia.
- Velar por el cumplimiento de las normas y principios relacionados con la eficiencia, eficacia y solidaridad, y el control de gestión de las CCF o las entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociadas o accionistas, en relación con la prestación de los servicios sociales a su cargo.

Cabe traer a colación la polémica existente sobre el concepto de control *ex ante* o control *ex post* surgida a partir de la reestructuración institucional planteada en el Decreto 2595 de 2012, en relación con la aprobación previa de los presupuestos y proyectos de inversión, dado que la Ley 789 de 2002 planteó el control *ex post* a estos aspectos, combinado con la labor continua de inspección y vigilancia.

Entre otras actividades de vigilancia y control del SSF, podemos mencionar las siguientes:

- **Contraloría General de la República:** atribución de control *ex post* fiscal a la administración de los recursos públicos. Persiste una disparidad de opiniones sobre el control fiscal realizado por la Contraloría a las CCF, en particular, en lo relacionado con el alcance y las modalidades del control fiscal a organizaciones que cuentan con régimen y naturaleza privados.
- **Superintendencia de Industria y Comercio:** inspección, vigilancia y control en materia de competencia y protección al consumidor. En el caso particular de las CCF, usualmente concentrado en las actividades de mercadeo social y turismo.
- **Superintendencia Financiera:** sus actividades de inspección, vigilancia y control se circunscriben a las actividades de ahorro y crédito; y a la vigilancia de los operadores de información de planta integrada de liquidación de aportes (PILA).
- **Superintendencia Nacional de Salud:** las actividades desarrolladas por las CCF en el régimen subsidiado de salud y su participación en el régimen contributivo recaen dentro de la órbita de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

### **6.3 Una revisión crítica a la institucionalidad actual**

Es conveniente compilar en este momento una exposición crítica de la institucionalidad del SSF. El principal elemento para resaltar es el de una notoria ausencia y debilidad técnica del Ministerio del Trabajo en su rol de coordinador de la política de subsidio familiar; esta carencia de liderazgo es estructural. Para Casas *et al.* (2018, p. 7 y ss.), la debilidad de la entidad responsable de coordinar, entre otras, la política de subsidio familiar es generada por falencias en tres pilares de política institucional: (i) no tiene *claridad* sobre su propósito en el contexto de política pública; (ii) no tiene una *legitimidad* reconocida, y debe obtenerla en el entorno de cada iniciativa<sup>39</sup>; y (iii) tiene una débil *capacidad operativa* (recursos humanos y finan-

---

<sup>39</sup> “La falta de claridad misional limita las posibilidades de movilizar apoyos externos y construir legitimidad. A diferencia de lo que ocurre en otros ministerios, como el de Educación o Salud, el Ministerio del Trabajo debe legitimar el valor y la importancia de su mandato al interior del gobierno y frente a la ciudadanía y el sector privado, en particular en lo que respecta a las políticas de empleo y capital humano” (Casas et al., p. 8).

cieros suficientes, y capacidad de asignarlos, obteniendo efectividad). De acuerdo con el diagnóstico del BID, la tercera falencia es, en parte, un resultado de las deficiencias en misionalidad y legitimidad, las cuales configuran una institución con menor capacidad de gestión presupuestal en el organigrama público, limitaciones en el presupuesto de inversión, un decreciente presupuesto de funcionamiento y notorias deficiencias en la asignación, formación y retención del recurso humano: “Esto se ve reflejado en una falta de consenso interno con respecto a su responsabilidad en tareas como, por ejemplo, la ejecución de programas de emprendimiento, la rectoría de la formación para el trabajo y la política de subsidio familiar” (Casas *et al.*, p. 8).

Esta ausencia de un ente central, responsable y coordinador puede haber generado dos procesos diversificadores en el entorno institucional:

- 1. De orden fiscal.** Ante la carencia de una entidad coordinadora fortalecida y con un norte estratégico, el sistema de subsidio familiar ha sido manejado como una fuente de recursos presupuestales para propósitos ampliados de política social.
- 2. Descoordinación institucional.** Derivado del uso de recursos del SSF en estos propósitos ampliados: la diversidad de entes de formulación, interacción, seguimiento y vigilancia de política a los cuales las CFF, como operadoras del sistema, han venido realizando rendición de cuentas (*ex ante*, durante y *ex post* de sus actividades). Sin mencionar su eventual responsabilidad sobre estas circunstancias, en 2014, el Ministerio del Trabajo ya expresaba sus reservas: “Es imperioso, por lo tanto, no continuar restando recursos de dicha contribución para atender programas y proyectos sociales dirigidos a la población vulnerable no afiliada, cuya atención corresponde financiar al Estado” (MinTrabajo, 2014, p. 132).

En relación con las labores de vigilancia y control: “El control que se viene realizando a las CCF resulta exacerbado por parte de la Superintendencia y los organismos de control. Se puede apreciar toda suerte de actuaciones de control inconexas y con inseguridad jurídica, que paralizan e inhiben avances de política social. Expertos en estos asuntos proponen alternativas para que el control fiscal que hace parte del sistema constitucional colombiano sea actualizado ante nuevos retos. Con ello se buscan más avances en la política social y en la eficiencia organizacional. Igual-



mente, existen unos medios de organización de gobierno bastante generales que no se han actualizado con el paso del tiempo y que, por la ausencia de mecanismos de gerencia innovadores, ante la permanente acción de control y de más actividades, tienen que revisarse” (MinTrabajo, 2014, pp. 58-59).

En términos de los principales aspectos problemáticos que caracterizan la situación actual del entorno institucional del régimen de subsidio familiar, podemos enfatizar los siguientes:

- Acefalia en el diseño y coordinación del subsidio familiar por parte del ente rector de la política (Ministerio del Trabajo).
- Ausencia de unidad de criterio en el manejo del sistema.
- Disparidad de políticas de distribución y uso del recurso financiero.
- Superposición de fines coyunturales e intereses de política a los objetivos del sistema.
- Contraposición de actividades de inspección y vigilancia tanto por parte de la Superintendencia como de las entidades responsables de programas sectoriales.

Es importante recalcar que los eventuales escenarios futuros de política pública asociada al SSF no contemplan un replanteamiento de la problemática institucional vía el fortalecimiento del Ministerio del Trabajo y la redefinición estratégica y proactiva de las labores de control y supervisión. Lo que puede apreciarse es que una reducción eventual del monto porcentual de los aportes de nómina implicaría una redefinición del uso de recursos de acuerdo con prioridades del sistema y eventuales prioridades del contexto de política pública. Dado el hecho de que los recursos del sistema actúan como una restricción presupuestal (no son suficientes para todos los eventuales fines deseados), algunas iniciativas se eliminarían, y las entidades que las coordinan, y de las cuales las CCF reciben lineamientos y, a su vez, reportan procedimientos y resultados, saldrían del entorno de participación en el SSF.



## **CAPÍTULO 4**

# **INTERACCIÓN DE TENDENCIAS Y ESCENARIOS**

---

Resultados del Ejercicio Cualitativo



Asocajas

## 1. Introducción

La planeación por escenarios es un concepto relativamente reciente, que reviste un ejercicio histórico recurrente: el proceso de toma de decisiones que se desarrolla estudiando las posibilidades futuras. Hasta los años 80, los fundamentos epistemológicos de la ciencia, basados en la física newtoniana, consideraban la linealidad del tiempo y, por ende, un horizonte relativamente predecible para la prospectiva científica, económica y cotidiana. El desarrollo de una epistemología basada en la termodinámica, la entropía y las estructuras disipativas llevaron a la introducción de la complejidad en el análisis prospectivo (Prigogine y Stengers, 2018). No en vano se dice que la única constante cierta en un mundo de complejidad es el cambio mismo. Una visión sombría y pasiva diría que dadas las megatendencias de información, globalización y capital transnacional, la planeación es más azar y suerte que previsión (de prever, no de precaución). La complejidad en la cotidianeidad está marcada por la interacción de fuerzas provenientes de diferentes aspectos: ambientales, sociales, tecnológicos, políticos y económicos. En la década de los 90 se buscó superar la diada incertidumbre/complejidad ofreciendo modelos de predicción, ecuaciones simultáneas, encuestas a especialistas o expertos en prospectiva. Este conjunto de herramientas solía acertar en “predecir” el futuro, pero solía tener poca influencia en la toma de decisiones, las cuales suelen considerarse la medida más apropiada de éxito.

Una corriente metodológica paralela, conocida ahora como planeación por escenarios, fue desarrollada a partir de enfoques del Ejército de Estados Unidos y el trabajo de Herman Kahn, Pierre Wack y Kees van der Heijden. El desarrollo de este proyecto prospectivo sobre el sistema del subsidio familiar ha combinado elementos de la metodología Delphi y la metodología de planeación por escenarios (en este caso, enfoque Ringland). El proyecto se desarrolló en cuatro fases, a saber:

1. Definición de objetivos: se formuló el problema, el objetivo del estudio como mecanismo para enfrentarlo, las dimensiones nacional y regional de referencia, y el horizonte (diez años) de estudio.
2. Definición metodológica: aspectos cualitativos (grupos focales,

talleres de expertos, y segmentación por tipología y región) y cuantitativos (fuente, periodo, criterio de análisis) del enfoque metodológico.

3. Elaboración y ajuste de cuestionarios: el cuestionario definitivo fue retroalimentado y validado por tres entrevistados representativos.
4. Exploración y análisis de resultados.

El desarrollo de los talleres como fuente cualitativa, su logística y conformación de grupos se establecieron teniendo como elemento subyacente la lógica de discusión en grupo orientada a consensos de la metodología Delphi: permitir a los miembros de los talleres expresar e interactuar sus opiniones sin que las mismas fuesen afectadas por influencia inadecuada o penalización social (autocensura o intereses cruzados). La aplicación de talleres a directores de CCF y a sus jefes de Planeación se desarrolló mediante un proceso de múltiples rondas de opinión (Delphi clásico<sup>40</sup>).

En este capítulo se presenta un panorama analítico dirigido a delinear tres escenarios futuros del sistema de subsidio familiar, combinando tanto las tendencias estructurales, que no son modificables por los agentes internos o externos al sistema (son imponderables, pero implican diferentes restricciones o capacidades de comportamiento), como las implicaciones de cada escenario en cinco órbitas o componentes diferentes<sup>41</sup>:

- **Sostenibilidad:** el análisis de este componente hace referencia a la relación que tiene el sistema de subsidio familiar con los aportes patronales, y cómo el sistema cambiaría sus diferentes características financieras ante diferentes patrones eventuales de comportamiento de dichos aportes. Al ampliar la perspectiva y el espectro de análisis, se incluyen también elementos estructurales de la economía colombiana (en particular el mercado de trabajo, el devenir fiscal y la situación sociodemográfica) y la forma en que dichos elementos afectan el nivel de afiliados. Esto, en particular, a través de ciertas categorías laborales (pensionados, trabajadores cuenta propia y asalariados) y la forma en que modifican el universo de la población potencial o efectivamente afiliada.

---

<sup>40</sup> Los principios fundamentales de un proceso Delphi clásico son incluyente, participativo, colaborativo, igualitario, cooperativo y generador de acuerdos (no consensos).

<sup>41</sup> Identificación de tendencias claves e incertidumbres notorias. Cada escenario está planteado con una premisa fundamental, y sus eventuales implicaciones en cinco categorías de análisis.

- **Territorio:** en esta órbita se combinan tres elementos que han marcado, influyen o desafiarán la perspectiva regional del sistema de subsidio familiar: la distribución departamental de las CCF y su estructura de mercado, la diada rural/urbana, y el papel de las CCF en los nuevos enfoques de planeación territorial.
- **Población:** el subsidio familiar, tal y como otras iniciativas nacionales de asignaciones familiares, debe tener en cuenta la estrecha relación existente entre las condiciones demográficas nacionales y el contexto socioeconómico, en particular, las relaciones que afectan la formación y desarrollo de las familias. Es importante resaltar que las políticas de asignaciones familiares tienen dos tipos de diseño: en países que tenían una población “envejecida”, se enfocaban en estimular la natalidad; en naciones con población joven, se buscaba asegurar la educación y el fomento de servicios sociales para las familias de los trabajadores afiliados.
- **Sectores:** en esta categoría se analizan las áreas sectoriales de desempeño de la prestación de servicios, que, de una amplia gama, definida por la Ley 21 de 1982, se concentran actualmente en las temáticas sectoriales de vivienda, niñez, salud, educación y turismo. En relación con estos sectores, los escenarios analizan los eventuales cambios de prioridades y énfasis que se pueden generar dados los déficits estructurales, los niveles de cobertura, las tendencias de política pública, la situación sociodemográfica y el margen de maniobra institucional de las CCF.
- **Instituciones:** a partir de la visión sistémica, presentada en el Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar, que caracteriza la estructura institucional como dividida en tres pilares (rectora y directiva; inspección, vigilancia y control; e instituciones operadoras), cada escenario analiza las implicaciones sobre el estado positivo (lo que es), normativo (lo que debería ser) y evolutivo (cambios efectivos) del marco institucional del sistema de subsidio familiar.

Este capítulo está compuesto por tres grandes secciones, de las cuales esta primera ofrece los elementos introductorios. La sección dos presenta las características de los escenarios identificados por los participantes representantes de las Cajas, clasificados por sus respectivos grupos, en función de su dependencia de los recursos del 4 %. La sección tres analiza

las estrategias transversales a ejecutar de forma prioritaria, y las circunstancias específicas de contexto y desarrollo de tres escenarios futuros.

## 2. La percepción del futuro: análisis desde la gerencia del sistema de compensación familiar

**C**omo parte de la recolección de fuentes cualitativas, en los talleres realizados con directores y los jefes de Planeación de las Cajas de Compensación, se les solicitó a los participantes la formulación de un escenario futuro para el sistema de subsidio familiar, en el que, dadas las percepciones a diez años, el rol que propusieron para las CCF, su percepción del futuro de los fondos, los desafíos de la ruralidad y la estructura demográfica, se les preguntó: “¿Cuál cree Ud. que es el escenario futuro del sistema?”.

El análisis de escenarios se realizó agrupando las respuestas por agrupación de Cajas. Se analizaron 39 escenarios propuestos, tanto por directores de CCF como por jefes de Planeación, con la siguiente distribución: 20 del grupo uno, 8 del grupo dos, 4 del grupo tres, y 4 del grupo cuatro. Como una mirada global, los escenarios suelen analizar los siguientes aspectos:

- Permanencia de la prestación social (4 %)
- Cobertura (número de cajas en el territorio nacional)
- Servicios
- Ruralidad y posacuerdo (en relación a este último aspecto, no hubo una elaboración prospectiva por parte de los participantes)

**Análisis de los escenarios por participantes grupo 1:** este grupo estuvo conformado por los Directores de Cajas de Compensación Familiar y jefes de Planeación de: Comfamiliar Camacol, Combarranquilla, Comfenalco Cartagena, Comfaboy, Comfamiliares, Comfaca, Comfacauca, Comfacesar, Cajamag, Comfanorte, Cajasan, Comfenalco Santander, Comfamiliar Risaralda, Cafasur, Comfatolima, Comfenalco Tolima, Comfaputumayo, Comcaja, Comfacasanare y Comfenalco Quindío. Los escenarios propuestos por estos participantes no contemplan un cambio institucional a empresas sociales o grupos económicos. En este orden de ideas,

las Cajas perciben que (continuarán siendo tales) enfrentarían una reducción de los recursos del 4 %. Esta percepción no contempla la eliminación en el número de Cajas, los fondos de destinación específica (Fovis, Foninñez, etcétera) se mantienen, y plantea que las Cajas operarán la ejecución de programas del gobierno para poblaciones no afiliadas o en las zonas rurales, ante la evidente carencia de mecanismos de financiación de dichos programas a partir de la afiliación.

**Análisis de los escenarios por participantes grupo 2:** este grupo, en el que participaron los representantes de: Cajacopi Atlántico, Comfamiliar Cartagena, Comfacor, Comfacundi, Comfachocó, Comfaguajira, Comfamiliar Huila, Comfamiliar Nariño, Comfaoriente y Comfasucre, al ser indagado sobre la figura empresarial que podrían adquirir en el futuro las Cajas de Compensación, y a diferencia del patrón de respuesta del grupo 1, sí evidenció cierta propensión (algunos de sus miembros consideran la posibilidad) a transformarse en empresa social. Los participantes opinan que la expansión en el esquema de negocio, buscando disminuir la dependencia de los recursos del 4 %, será una realidad, así como la reducción de este porcentaje de aporte. En este grupo se encuentra una clara inclinación a que las Cajas amplíen su portafolio de servicios, a diferencia de las Cajas de Compensación del grupo 1, las cuales muestran una marcada tendencia a concentrarse en sus servicios fundamentales. Existe consenso sobre la reorientación de la política de protección social hacia lo rural, pero no hay consenso sobre el mecanismo mediante el cual se financiará el desarrollo de actividades rurales por parte de las CCF.

**Análisis de los escenarios por participantes grupo 3:** en este grupo participaron: Comfenalco Antioquia, Comfama, Comfamiliar Atlántico y Comfenalco Valle. En la discusión, se empieza a contemplar la posibilidad de introducir la libertad de elección de Caja por parte del trabajador y no del empleador. La reducción de recursos del 4 % es una percepción característica de este grupo, acompañada por una diversificación en el portafolio de servicios, una posible especialización de las Cajas en temas particulares de dicho portafolio, y una eventual apertura a la cobertura nacional o interregional. Gran parte de la dinámica de las Cajas más fuertes estaría explicada por su capacidad de adaptación a lo digital, la mecanización y la oferta de servicios financieros.



**Análisis de los escenarios por participantes Grupo 4:** en este participaron Cafam, Colsubsidio, Compensar y Comfandi. La modalidad organizacional más prevalente (entre quienes explícitamente la proponen) es de empresa social, protagonista del sistema de protección social. La ejecución de actividades en el sector rural se desarrollaría bajo el esquema de operador, con financiación de recursos de terceros. Se contempla la reducción del 4 % como una eventualidad, pero con mayor nivel de certidumbre se acepta que las Cajas reducirán su nivel de dependencia de dichos recursos, diversificando su portafolio de servicios. Bajo esta percepción, las Cajas serán administradoras de subsidios, una vez el Estado redefine el espectro de estos.

### 3. Planeación por escenarios: convergencia con el ejercicio Delhi:

**A**l analizar los patrones de respuesta ofrecidos por los representantes de las CCF como un conjunto, se pueden identificar tres escenarios claramente definidos, los cuales están marcados por un elemento fundamental: **el monto porcentual de aporte de nómina dirigida a la financiación del subsidio familiar**. Es por ello que en este capítulo se presenta un análisis de estos tres escenarios que condensan posibilidades prospectivas a diez años del sistema de subsidio familiar. Cabe resaltar que, en cada uno de estos escenarios, hay un rango de posibilidades, pero la definición fundamental de cada uno depende de decisiones definitivas en materia presupuestal:

1. Durante los próximos 10 años el aporte se mantendría tal y como se ha venido realizando durante los últimos 60 años.
2. El monto del aporte patronal del 4 % se disminuiría.
3. De forma semejante a las reformas desarrolladas en Argentina y Uruguay, el aporte empresarial que financia el sistema de subsidio familiar desaparecería en 10 años.

Estos tres escenarios serán analizados en las cinco dimensiones definidas anteriormente: sostenibilidad, territorio, población, sectores e instituciones. Cada escenario se descompone en dos grandes análisis interrelacio-

nados: (i) la situación del escenario, y (ii) la estrategia recomendada a seguir, para cada una de las dimensiones, en cada uno de los escenarios.

Adicionalmente, cabe resaltar que algunas estrategias no deben establecerse en un escenario particular, pues existen unas estrategias transversales que, independientemente del devenir del sistema a diez años, deben empezar a implementarse en el corto plazo, pues permitirán una expansión del sistema y su fortalecimiento en cualquiera de los tres casos.

## Tabla 14. ESTRATEGIAS TRANSVERSALES

### 1. Visibilización del aporte del sistema de compensación familiar a la seguridad social

- Impulsar un estudio y discusión que incorpore el aporte de las acciones de las cajas a la consolidación de la clase media y cierre de brechas, la estabilización de la población formal, la producción y el consumo de los hogares a las dinámicas económicas locales a partir de su aporte al PIB regional. Visibilizar y fortalecer los instrumentos para combatir la evasión de la seguridad social. Realizar una argumentación en torno a la inexistencia de la competencia desleal, y alianzas intergremiales para fortalecer los mecanismos de protección social.
- Identificar y visibilizar el importante rol del sistema de compensación familiar como parte fundamental del sistema de seguridad y protección social.
- Defensa jurídica y redefinición del concepto de subsidio familiar y evidenciar su carácter de prestación social.

### 2. Independencia financiera y sostenibilidad económica y social

- Estructurar productos y servicios que sean del interés para la creciente población ocupada cuenta propia (independiente) como grupo objetivo, factor clave para incentivar la afiliación.
- Establecer alianzas entre Cajas de Compensación Familiar para fortalecer presencia en territorios de difícil acceso, y optimizar potenciales de prestación de servicios especializados. Acuerdos operativos para extender servicios, estructuración de líneas de negocio para todo el territorio favorables a todo el sistema.

### 3. La redistribución de los fondos

- Ajustes a la distribución de los recursos del Sistema, a partir de la revisión de la fórmula del cociente y la cuota monetaria de forma flexible: priorización de afiliados categoría A, o destinación a otros servicios o prioridades.
- Gradualidad en la implementación de los cambios a la circunscripción territorial atendiendo a las tendencias de ordenamiento territorial.
- Redistribución de los fondos bajo un esquema de flexibilidad: disminución de recursos y ajuste de población atendiendo la distribución demográfica por territorio (adultos y NNA).
- Definición de los parámetros de afiliación y servicios con atención diferenciada a empresas y empleadores y afiliados en la ruralidad.

### 4. Ajuste institucional

- Reconfiguración del Gobierno corporativo y estabilización normativa que asegure la gobernanza de las Cajas.
- Desregulación institucional con fortalecimiento del Ministerio del Trabajo como cabeza de sector, ajuste a la extralimitación de competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar y planteamiento de auditorías **ex post**.

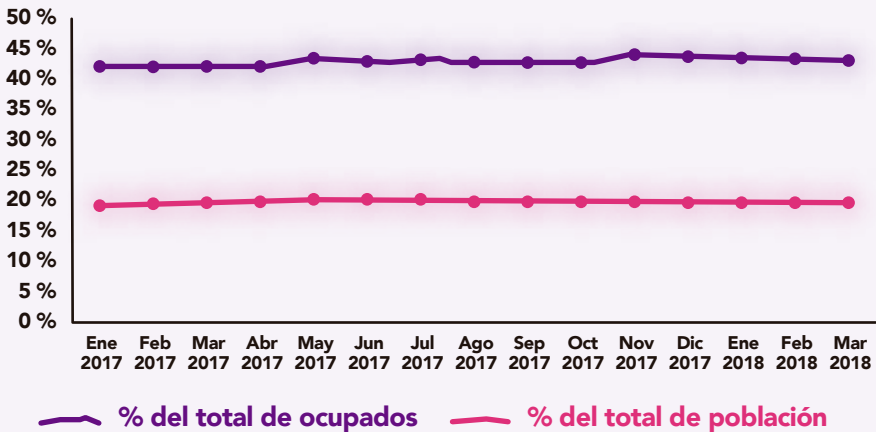
## 3.1 Escenario básico: *status quo*

En este escenario se toma el supuesto de que en el mediano plazo (próximos diez años), el sistema de subsidio familiar se seguirá financiando con aporte parafiscal pagado por los empresarios, igual al 4 % de la nómina, el cual se hace de forma mensual. Bajo este escenario, el recaudo de los recursos (en términos porcentuales) se mantiene, sin embargo, hay algunas consideraciones para tener en cuenta, dados los hechos presentados en el capítulo anterior. No se enfrentan ni solucionan los problemas estructurales asociados con la sostenibilidad financiera del sistema, respecto a los déficits de los cocientes departamentales y compensación en las Cajas o entre Cajas. Las tendencias influyen este panorama de una forma compleja, pues la dinámica demográfica implica una reducción sostenida de los beneficiarios de la cuota monetaria. La participación porcentual de la estructura familiar que la condiciona se va reduciendo: disminuye la cantidad de hijos por hogar, se diversifica el tipo de familias y se profundiza el

proceso de envejecimiento de la población; al mismo tiempo, se generan cambios en la distribución de la población por flujos migratorios y en la consolidación del sistema de ciudades, alterando la dinámica del mercado laboral.

La gráfica siguiente muestra el comportamiento del número mensual de afiliados entre 2017 y algunos meses de 2018, como proporción de la población total (línea punteada) y del total de ocupados (línea continua). El promedio de afiliados con respecto a la población total es de 42,44 % y de 19,77 % con respecto a los ocupados, y resulta sorprendente la estabilidad de la serie. Este patrón estructural es continuo y no se vería afectado en este escenario.

**Gráfica 33. Tasa de afiliación como porcentaje de la población total y del total de ocupados**



Fuente: GEIH y Superintendencia de Subsidio Familiar, cálculos propios.

Para las Cajas el actual cálculo de la cuota monetaria y la apropiación de recursos para los fondos de ley hacen inflexible la atención de las necesidades de su población afiliada. El 4 %, dado el diseño de los fondos, privilegia la atención a la población informal, y no permite extender o mejorar los servicios ofrecidos a trabajadores y familias. El esquema de fondos de ley y el panorama económico y social de los territorios implica que se continúe el patrón de desfinanciar los servicios a los afiliados para beneficiar a otras

poblaciones, mientras se enfrenta la problemática de un estancamiento en el número de afiliados.

Se mantendría la tensión entre darles continuidad a las políticas del Gobierno y mantener la capacidad instalada de las CCF hacia su población afiliada y beneficiaria. La prevalencia del adulto mayor conlleva un nuevo elemento de prioridad de atención, como desafío para las CCF. La economía naranja, como sector locomotor, traerá retos en el diseño de la legislación laboral, y en la forma en que la formalidad laboral se relaciona con la dinámica de este tema.

En años recientes, diferentes académicos han argumentado que el parafiscal del 4 % es un costo laboral no salarial que frena la generación de empleo y afecta la productividad de las empresas. Es trascendental elaborar, promover y recalcar el hecho de que una eliminación del 4 %, bajo la perspectiva de considerarlo un sobre costo de nómina, solo tendría un efecto unitario (una sola vez en el tiempo) en el empleo. Una vez las firmas hayan internalizado esta reducción de costos, sus niveles de contratación convergerán a sus estructuras óptimas de recurso humano, las cuales están determinadas por el comportamiento de la demanda agregada, no por la flexibilidad laboral.

### Tabla 15. Situación del Escenario

**Sostenibilidad Financiera:** El estado actual del SSF no implica una situación estática, sino un eventual aumento de la segmentación de las Cajas. Las CCF clasificadas en los grupos 3 y 4 han venido evolucionando hacia una disminución progresiva de su dependencia de los recursos del 4 %. Eventualmente se prevé que se puedan expandir los negocios alternos a todo el territorio nacional, bajo otras figuras jurídicas o patrimoniales, ya sea de forma independiente o mediante alianzas.

Este no será el caso de las CCF de los grupos 1 y 2, las cuales no son sostenibles bajo el esquema actual de cuota monetaria y criterio de cociente. La persistencia de los esquemas de fondos de ley implica asumir una carga de atención creciente con una fuente de recursos decreciente, y las CCF de estos grupos en el largo plazo tendrán que contemplar la posibilidad de cerrar servicios para su población afiliada y beneficiaria. Su sostenibilidad se vería amenazada en el mediano plazo.

Este escenario descarta la reducción de los aportes de nómina dirigidos a financiar el subsidio familiar, pero no por ello soluciona la desfinanciación

estructural que el sistema de subsidio familiar ha venido enfrentando, en particular desde la Ley 50 de 1990 y con la profundización de los contratos que, relajando la relación laboral de dependencia, surgieron desde la implementación de la misma. Cabe recordar un elemento clave, y es que el subsidio familiar está asociado y es altamente dependiente del empleo asalariado. Si bien la normatividad permite la afiliación de trabajadores cuenta propia y de pensionados, el número de afiliados, asociado a estas dos categorías es sumamente bajo, toda vez que en estos casos, ellos son responsables del pago de sus aportes, mientras que en el caso de los asalariados, sus aportes son cubiertos por los empleadores.

**Territorio:** El esquema de localización y funcionamiento departamental viene siendo criticado desde finales de 1980. El análisis de los patrones territoriales realizado en el capítulo de presente muestra que la distribución regional de las CCF es inversa y está asociada al esquema contributivo de su financiación: hay más cajas donde los requerimientos de protección social son menores, y la formalidad laboral ha permitido que las Cajas en los territorios de mayor porcentaje de ocupados asalariados se hayan fortalecido y expandido, a diferencia de las Cajas en territorios con menor ocupación formal.

Una eventual reducción del número de cajas de compensación plantea un escenario con inquietudes en sus respectivos extremos: ¿Qué ocurrirá con los departamentos donde existen Cajas únicas? ¿Cómo y bajo cuál esquema las Cajas de mayores aportes definirán mecanismos de protección social para apoyar las Cajas de los departamentos con baja protección social y deficitarias? En este escenario es posible que se produzca una reducción gradual del número de CCF a nivel nacional y un cambio en la circunscripción territorial de estas.

En nuestra consideración, existirá oferta de servicios con prioridad al departamento y extensión eventual de cobertura regional y nacional mediante alianzas. Adicionalmente, vale la pena tener en cuenta que los replanteamientos de planeación territorial evidencian retos también para las Cajas, pues la prestación de los servicios puede ser más eficiente si no se piensa departamentalmente sino funcionalmente. Por otro lado, las estructuras nodales y de aglomeraciones pueden ser trascendentales en la búsqueda de la eficiencia operativa de las Cajas de Compensación Familiar.

**Sectorial:** En este escenario, la cuota monetaria se mantendría, tanto en monto como en criterios de focalización (monto definido por la Superintendencia de Subsidio Familiar y criterios actuales de beneficiarios por ley). Es posible que, dado el patrón de envejecimiento evidenciado en las estadísticas demográficas, los adultos mayores dependientes sean un determinante del beneficio de la cuota monetaria. Estos cambios demográficos, así como los desequilibrios financieros podrían presionar modificaciones en la distribución de la cuota monetaria (eliminación de la cuota para afiliados tipo B y redistribución de este recurso en los A o eliminación de la cuota para los afiliados tipo B

y redistribución del recurso en servicios sociales). Lo que es improbable es el incremento del monto de la misma.

Las CCF de los grupos 3 y 4 optimizarían sus recursos de acuerdo a la línea de negocios que mantienen y los requerimientos que se les planteen en los fondos de ley. La política macroeconómica de vivienda, definida por los déficits cualitativo y cuantitativo, apostará a utilizar las Cajas como operadoras y fuente de recursos, concentradas en las temáticas de mejoramiento de vivienda y arrendamiento. En relación al Fosfec, dependiendo de los resultados de la evaluación al Mecanismo de Protección al Cesante, se generarán nuevos esquemas operativos, con un énfasis en las circunstancias específicas de los mercados de trabajo regionales. La idea de un eventual seguro de desempleo con cargo a los recursos del Fosfec, con cobertura ampliada que incluya todo tipo de desempleado y/o trabajador informal, es una posibilidad, dado el estado actual del déficit fiscal y la desfinanciación de programas sociales del Gobierno.

**Población:** Las Cajas de los grupos 3 y 4 se encuentran en departamentos cuyas ciudades capitales se consideran “mayores” de acuerdo a la clasificación de la Misión de Ciudades del DNP. Por ende, sus niveles de afiliación han alcanzado comportamientos vegetativos. Estas enfrentan el riesgo de no crecer en el número de afiliados, y de perder (por ciclo de vida) los afiliados existentes. Se requiere que la cuota monetaria se adapte a las cambiantes condiciones de composición demográfica y patrones de familia.

Dadas las tasas de informalidad existentes en las regiones donde operan las Cajas de los grupos 1 y 2, es importante que diseñen estrategias para atraer a población joven y/o laboralmente independiente, mediante un replanteamiento de sus líneas de servicio, dada la dinámica de los mercados laborales (una alta informalidad y una menor incidencia del empleo asalariado) y las obligaciones de apropiación de recursos a los fondos de ley.

**Aspectos Institucionales:** Se deberá generar una reestructuración del Ministerio del Trabajo, de lo contrario, el Sistema de Subsidio Familiar seguirá padeciendo de acefalia, extralimitación y multiplicación de actividades de inspección y vigilancia. La regulación que privilegia la auditoría ex post sectorial propuesta por el Ministerio de Trabajo generará más autorregulación de las Cajas y menos vigilancia del gobierno. Es posible que el control que actualmente ejerce la Contraloría General de la Nación se modifique, tanto en la implementación del control ex post, como en la reducción del número de contralorías departamentales.

## Tabla 16. ESTRATEGIAS

Teniendo en cuenta la situación anteriormente planteada, y las tendencias expuestas en el capítulo anterior, esta sección plantea tres estrategias que son consideradas óptimas en este escenario, pero que además pueden considerarse estrategias de corto plazo incluso en los otros dos escenarios. Estas son:

### 1. Visibilización del aporte a la seguridad social en defensa del sistema

La defensa del parafiscal debe apuntar a la presentación de evidencias de los beneficios que gracias a estos recursos se alcanzan para los trabajadores en materia de protección y seguridad social. En este sentido, algunas de las acciones identificadas a implementar para la defensa de la sostenibilidad del Sistema en este escenario son:

- Estructurar una defensa del 4 % alrededor del impacto positivo de las Cajas de Compensación Familiar en: El cierre de brechas sociales, la consolidación de la clase media, la productividad de los trabajadores, el fomento al consumo como generador de empleo formal y el impulso y/o contribución de los aportes de las Cajas al PIB regional.
- Visibilización y combate a la evasión y la elusión al pago del subsidio familiar en alianza con la UGPP, dentro de una estrategia más amplia que posicione a las CCF como elementos clave en el desarrollo de formalización laboral.
- Defensa jurídica que evidencia la inexistencia de la competencia desleal, especialmente en lo relacionado con las actividades de mercadeo.
- Fidelizar empresas a través de inclusión en el portafolio de servicios especializados para las empresas (por ejemplo, con recursos Fosfec).

### 2. Independencia financiera y sostenibilidad económica y social

A pesar que con la estrategia anterior se lograría estabilizar la polémica sobre los parafiscales como costos laborales no salariales, y se evidenciaría que esta es una prestación social que consolida clase media y permite la estabilización socioeconómica de la población trabajadora, es fundamental que las Cajas de Compensación sean entidades eficientes y se fortalezcan como empresas privadas independientes del aporte parafiscal obligatorio.

En este sentido, esta estrategia busca plantear algunos de los mecanismos mediante los cuales podrían encontrarse rutas a la independencia y sostenibilidad financiera, pues solo aquellas que sean independientes lograrán enfrentar con ventajas los otros dos posibles escenarios, y consolidarse como empresas sostenibles. Algunas de estas acciones podrían ser:



- La diversificación de portafolio para la prestación de servicios a empresas y persona natural (independientes cuentas propias, pensionados, trabajador rural).
- Redefinición del cociente y distribución de la cuota monetaria para dar más flexibilidad a las cajas con recaudo menor al 100 % de atender población afiliada, beneficiaria y formal.
- Fortalecimiento de las estrategias de empleabilidad, desarrollo empresarial y emprendimiento, buscando capturar nuevos afiliados.
- Focalización de servicios y caracterización del territorio desarrollando estrategias innovadoras en cada uno de los servicios sociales a su cargo. Por ejemplo: estrategias de prevención del embarazo adolescente en ciudades embrionarias jóvenes (clasificación DNP). Ofrecer paquetes de servicios integrales a sectores económicos y poblaciones definidas en el marco de la propuesta de economía naranja.
- Fidelización de empresas a afiliados y beneficiarios, a pesar de que estos últimos no elijan la caja de compensación.
- Desarrollar alianzas territoriales e institucionales para ampliar la oferta de servicios y la operación de programas del Gobierno.
- Ampliar la oferta de programas educativos con pertinencia territorial y orientación vocacional, con un fuerte componente de competencias laborales, anticipando la entrada del Marco Nacional de Cualificación con ello las Cajas pueden constituirse en excelentes aliados para enfrentar el desempleo estructural.
- Generar sinergias operativas que promuevan economías de escalas para las Cajas como sistema. Ejemplo: compra de servicios turísticos o aéreos en paquetes, o de servicios médicos y nuevas tecnologías en salud.
- Fortalecer las estrategias de empleabilidad y emprendimiento para capturar afiliados.
- Fortalecer la acción de Asocajas como vehículo del Sistema para la operación de programas de Gobierno.

### 3. La redistribución de los fondos

Dependiendo de los resultados del Censo Nacional de Población 2018, las cajas tendrán un espacio de política pública para redefinir la cuota monetaria y modificar el esquema actual de cociente y focalizar sus recursos por necesidades territoriales. Por ejemplo, los fondos de ley deben adaptarse a las necesidades territoriales, no es necesario priorizar Foniñez en territorios donde hay un alto porcentaje de población adulta. Con respecto a esto se señalan las siguientes estrategias para el escenario:

- Redefinición de asignación de recursos que reconozca las circunstancias de las regiones, sus patrones económicos sectoriales y sus realidades demográficas.
- Focalización de servicios, a partir de una nueva caracterización del territorio, por ejemplo, al adulto mayor, y crear estrategias de atención rural diferenciada a empresas y empleadores.
- Ajuste y redistribución de los Fondos de Ley buscando correlación entre necesidades de los afiliados según territorios y estructura y funcionalidad de los mismos. Para lo anterior se debe realizar una propuesta normativa que redistribuya los recursos de los Fondos e incluya a la población afiliada de manera directa (Foniñez y Adres).
- Focalizar poblaciones con prioridad en la atención de afiliados, especialmente en lo relacionado con la atención a niños de 0 a 6 y jornada escolar complementaria en el fondo Foniñez.
- Realizar evaluaciones de impacto del Sistema. Con ellas, verificar que los problemas de ineficiencias de colocación y coberturas identificadas en los servicios y aplicación de los Fondos son producto de debilidades estructurales de las políticas y no de las Cajas en particular.
- Acompañar jurídicamente la desregulación del Sistema, eliminación esquema de control previo y la coadministración. Lo anterior a partir de asumir la auditoría expost, de resultados e impacto, especializada por tamaño de caja y sectores de influencia y buscando aclarar roles y funciones en donde el Ministerio del Trabajo sea coordinador del Sistema como ente rector pero en consulta con el Consejo Superior del Subsidio Familiar, el cual debe ser convocado, reglamentado y apoyado por el Ministerio.

### 3.2 Escenario intermedio: reducción de los aportes

La reducción gradual de los aportes parafiscales ha sido contemplada en varios documentos de propuestas de políticas que se han presentado al nuevo gobierno<sup>42</sup>, y han hecho parte de un discurso recurrente de búsqueda de flexibilización laboral mediante la disminución de costos laborales<sup>43</sup>. Dichas propuestas se han sustentado en *benchmarking* regional de costos laborales<sup>44</sup>, en enfoques simplificados sobre el funcionamiento del merca-

<sup>42</sup> Gran Acuerdo Nacional por el Futuro de Colombia, Elementos para una Reforma Laboral Estructural (ANIF).

<sup>43</sup> En esta línea de argumentación podemos ubicar a Clavijo y Lozano (Generación de empleo y parafiscalidad, 2001), Rodríguez (La familia es lo más importante, ¿cómo subsidiarla?, 2018).

<sup>44</sup> Fasecolda (2014). Adicionalmente, en la edición de diciembre de 2008 de Debates de Coyuntura Económica ('El financiamiento de la protección social en Colombia') se puede encontrar una compilación de diversas posturas sobre los aportes de nómina, la competitividad y el empleo.

do de trabajo, y en argumentaciones que privilegian la problemática fiscal, haciendo la política social y laboral subsidiaria a ella<sup>45</sup>. Se considera que la reducción de aportes constituiría una propuesta políticamente plausible, dado que combina un escenario en el cual no se afecta la política de subsidio familiar (bajo el argumento de los recursos no ejecutados) y se mejora la competitividad laboral al reducir los costos laborales no salariales.

La reducción del aporte patronal del 4 % al subsidio familiar ofrece cierto grado de satisfacción a los sectores de opinión que han hecho críticas a ciertos aspectos de esta política. Acoger esta propuesta reduce en algún grado la crítica macroeconómica de falta de competitividad laboral por sobrecostos de nómina. No obstante, la reducción del 4 % implicará un reajuste interno de asignación de los recursos, manteniendo los recursos asignados a fondos de ley, en desmedro de la cuota monetaria y los servicios sociales ofrecidos por las CCF a sus afiliados. La reducción del recaudo implica redefinir y/o priorizar sectores, programas y el monto de la cuota monetaria.

Sin embargo, lo que puede considerarse un posible factor crítico es también, en cierto modo, una oportunidad para que las CCF desarrollen alianzas, o construyan ventajas comparativas a partir de especializarse en aquellas áreas de trabajo en las que tienen más fortalezas. La reducción del recaudo afectará a las CCF en función de su nivel de dependencia de los aportes patronales, y es posible que se deba promover la alianza de Cajas deficitarias con Cajas superavitarias, ya sea de los mismos departamentos o de otros; así, se creará un nuevo orden regional, favoreciéndose incluso el ambiente para iniciativas de operación nacional de las CCF. La capacidad de adaptarse a la nueva realidad planteada por la reducción del aporte muy probablemente profundice la segmentación entre CCF.

---

<sup>45</sup> Wiesner (2004).

## Tabla 17. Situación del Escenario

**Sostenibilidad financiera:** ante la eventual reducción del 4 % y la reasignación porcentual interna a favor de los fondos de ley en desmedro de la cuota monetaria y los servicios a los afiliados, las CCF de los grupos 3 y 4 se verán afectadas, pero en menor medida, dado el desarrollo de sus estrategias de negocio; estas han generado recursos propios, diversificando su portafolio de servicios. Es posible que, incluso, se vean fortalecidas por tener acceso a opciones de alianzas o ingreso a otras regiones. En relación específica con el subsidio familiar, el espectro de beneficiarios (monto de cuota monetaria y servicios recibidos) se reduce.

Las Cajas de grupos 1 y 2 se verían afectadas, dada su dependencia del 4 %. Las consecuencias de este escenario son entremezcladas para estas CCF. Es explícita la necesidad de alianzas, dado que la sostenibilidad financiera se vería seriamente comprometida; muy probablemente algunas Cajas desaparezcan. Las Cajas de Compensación que continúen, probablemente deban reducir sus servicios o enfocarse con especialización, para lo que deberían fortalecer su esquema de interoperatividad entre sectores o concentrarse como operadoras de programas del gobierno.

**Territorio:** la reducción de los aportes, en un contexto actual de Cajas deficitarias, implicará el cierre de algunas y un replanteamiento del sistema de compensación en relación con las coberturas territoriales. Una posibilidad es el establecimiento de alianzas entre Cajas, en el cual las de los grupos 3 y 4 podrían superar el límite operativo departamental, avanzando hacia una expansión nacional (buscar Cajas aliadas en otros territorios). Esta reformulación territorial también incrementará la competencia en las regiones donde hay varias Cajas.

Las Cajas de los grupos 1 y 2 enfrentan tres posibles panoramas: la desaparición, la alianza con Cajas del grupo 3 y 4, o las alianzas entre ellas, en un esquema mixto que combina lo departamental, lo regional y, eventualmente, lo nacional.

**Sectorial:** como hemos mencionado, la reducción de los aportes del 4 % impactaría negativamente los servicios prestados a afiliados y beneficiarios, el monto de la cuota monetaria y la asignación de los recursos a los fondos de ley. El foco de atención posiblemente se concentraría en vivienda, educación, recreación y turismo, e IPS de las CCF. Las Cajas del grupo 3 y 4 tendrían mayor margen de maniobra, mientras que las Cajas 1 y 2, de no desaparecer dada una eventual situación deficitaria, verían restringido su plan de inversiones, concentrándose solo en las actividades de fondos de ley. Otra alternativa posible es que algunas de estas Cajas vendan determinados activos o servicios no prioritarios en su estrategia y mantengan aquellos adecuados a su idea de negocio.

**Población:** la atención se concentraría en aquellas poblaciones asociadas (grupo objetivo) a los fondos de ley. Las Cajas de los grupos 3 y 4, con mayor margen de maniobra, podrían ampliar su espectro poblacional para incluir la atención al adulto mayor, incorporar más población juvenil por sus programas educativos, y población beneficiaria de programas de vivienda, en un contexto de formalidad laboral. Se podrían ofrecer programas de formación para el trabajo con enfoque de competencias y mayor pertinencia a los requerimientos de la demanda de trabajo. Las Cajas 1 y 2, bajo la presión y necesidad de optimizar recursos, identificarían aspectos particulares de sus poblaciones regionales, buscando focalizar sus servicios en función de dichos aspectos.

**Institucional:** el sistema de vigilancia y control se concentraría en el monitoreo a la ejecución de los fondos de ley, y la interacción con las entidades públicas responsables de las políticas sectoriales (vivienda, niñez, etcétera). Lo anterior implica avanzar hacia la desregulación del sistema, y la transformación estructural de la relación entre el Ministerio del Trabajo, la Superintendencia de Subsidio Familiar y las CCF. El rol, tamaño y atribuciones de esta Superintendencia deberían repensarse para flexibilizar la norma y realizar auditorías **ex post**.

## Tabla 18. ESTRATEGIAS

Ante la reducción del 4 %, es importante que las CCF concentren sus esfuerzos en mantener la fuente de aporte a sus afiliados, y negocien con el gobierno nacional la reducción porcentual del recurso asignado a los fondos de ley que no beneficien afiliados directos (Foniñez, Fosfec y Adres). Esto de acuerdo con las prioridades de política pública del Gobierno de turno.

Adicionalmente, ante la eventual persistencia de déficit en ciertas Cajas, es necesario definir la pertinencia o no de la creación de un fondo de compensación, en el cual se adjudiquen los recursos recaudados y se redistribuyan las asignaciones familiares, dependiendo de criterios regionales, tipo Adres o proyectos integrales.

Es importante que las CCF planteen, como condición inherente a una eventual reducción del aporte del 4 %, la definición de una línea de base de indicadores de empleo; a partir de ella se podría identificar, con grupos de control y de tratamiento, el eventual efecto sobre el empleo de la reducción del 4 %, en caso de que las condiciones de la economía, aunadas a la reducción de costo de nómina, permitiesen generar empleo.

A continuación, dos estrategias necesarias para el ajuste institucional:

### 1. Ajustes Financieros

- Fortalecimiento de líneas de negocio existentes y promoción o apertura de nuevos negocios, que no estén relacionados con el patrón y los recursos del 4 %.
- Alianzas entre Cajas de grupos 1 y 2. Estas pueden ser entre Cajas de estos grupos o con las de los grupos 3 y 4.
- Fortalecimiento de la operación de programas sociales del Gobierno nacional, Gobiernos locales y cooperación internacional para el aumento del recaudo de recursos.

### 2. Focalización de puntos porcentuales restantes

- Fidelizar compañías y fortalecer las líneas de emprendimiento y desarrollo empresarial, toda vez que el desarrollo y consolidación de firmas, con eventual fidelización, implica mejorar las posibilidades de afiliación de dichas empresas.

## 3.3 Escenario extremo: eliminación de los aportes al subsidio familiar

Este escenario, si bien radical, no resulta absurdo en lo absoluto si se tienen en cuenta algunos elementos. Por una parte, ha sido una recomendación/solicitud explícita en documentos de propuesta de política pública<sup>46</sup> (ANIF, 2018; Rojas, 2010, citando a Roberto Steiner). Por otra, se debe recordar las lecciones extraídas de la revisión de experiencias internacionales: las asignaciones familiares como las conocemos han ido migrando a transferencias monetarias condicionadas en la región, administradas por el Gobierno nacional, eliminando paulatinamente las figuras análogas de las Cajas de Compensación colombianas. En términos de una política integral de protección social, la financiación de asignaciones familiares ya no está asociada a impuestos a la nómina. Lo anterior, en razón a que las dinámicas poblacionales, económicas y territoriales del sistema de subsidio familiar, definido como asignación familiar, se han transformado. En primer lugar, la estructura demográfica que le dio origen ha venido cambiando. Las

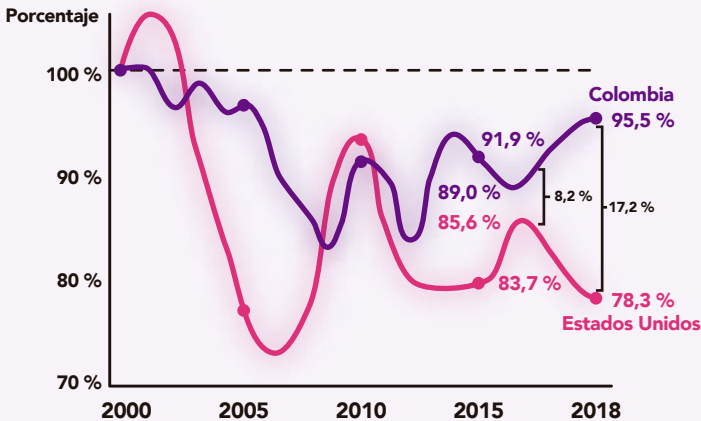
---

<sup>46</sup> ANIF: se recomienda la eliminación del 4 % de cargas no salariales hoy destinado a las Cofamiliares; Steiner: sería eliminar las cargas parafiscales y financiar al SENA y al ICBF con cargo a recursos del presupuesto nacional provenientes de la tributación general.

familias con alto número de hijos y bajos ingresos, asociadas a un empleo asalariado, se han venido reduciendo. Las familias de bajos recursos, afectadas por la pobreza o indigencia, han sido atendidas por programas de transferencias condicionadas, financiados por impuestos generales, no asociados a la relación laboral, y, por ende, no caracterizados por una prestación social patrono/trabajador. En casos como el de Chile, las Cajas de Compensación han pasado a ser prestadoras de servicios, sin manejar el componente de recaudo de aportes patronales, que se han eliminado; estos han sido reemplazados por impuestos generales, con lo cual se amplía tanto el horizonte de aportantes como el de poblaciones beneficiadas.

Respecto al argumento fiscal, este considera que el subsidio familiar, como aporte parafiscal, es un costo laboral, y dicho prejuicio afecta incluso la percepción sobre los servicios y el valor agregado que el sistema genera. En un contexto globalizado, los costos laborales se consideran un factor que afecta la competitividad nacional y un problema para la generación de empleo, lo cual es una distorsión que afecta la capacidad de los salarios para ajustar el mercado de trabajo. En el documento de propuesta de reforma laboral de la ANIF (2018), se realiza precisamente este tipo de análisis, comparando el índice de costos laborales de Colombia y Estados Unidos; se encuentra una brecha creciente en el mismo, a partir de 2015, cuando este se ubicaba en 8,2 puntos porcentuales y, actualmente, cuando es del orden de 17,2 puntos porcentuales (ver gráfica 34).

**Gráfica 34. Costo laboral unitario Estados Unidos vs. Colombia**



Fuente: Tomado de ANIF (2014, p. 33).

El tercer argumento que refuerza la posibilidad de este escenario es el cambio estructural. En el caso colombiano, el surgimiento y auge del subsidio familiar estuvo claramente vinculado a la dinámica de la industria manufacturera. La ANDI ofreció el campo de cultivo para el nacimiento del subsidio como salario familiar, al apropiarse de ciertas iniciativas empresariales y volverlas política gremial. Una vez la Junta Militar estableció el subsidio familiar como política de Estado, el crecimiento de la industria manufacturera apoyó el surgimiento, desarrollo y consolidación del subsidio familiar. No obstante, esta cercana relación se ha venido resquebrajando debido al cambio estructural que conlleva la desindustrialización, y el surgimiento de los sectores de servicios, como bien se ha anotado en las tendencias sectoriales; además, esta transformación se ha visto reforzada por las críticas de competencia desleal, realizadas por Fedesarrollo en 2008, en las cuales se afirma que las CCF sufren de carencia de elementos adecuados de regulación de la competencia. Este último argumento se sustenta en que el patrón de regionalización implica mercados cautivos y ausencia de estímulo a la competencia entre Cajas, y que las Cajas, dado su mecanismo de financiación, compiten con ventaja con las firmas que proveen servicios semejantes (mercadeo, recreación o turismo, por ejemplo).

### Tabla 19 - Situación del escenario

El subsidio familiar se unificaría con las transferencias condicionadas, y sería financiado con recursos del presupuesto general de la Nación (PGN), tal y como ocurrió en Argentina. Eventualmente, los empresarios internalizarían la reducción de costos en sus utilidades, y el empleo convergerá a sus niveles óptimos. En términos de la posibilidad y capacidad de recaudar mensualmente el 4 % de la nómina de las empresas con trabajadores asalariados, y financiar con dichos recursos los programas de subsidio familiar y fondos de ley, la eliminación del 4 % implica el cierre de una fuente fluida de recaudo, y se genera la inquietud de cuales programas serán prioritarios para financiar con recursos del PGN. Al eliminarse el 4 %, un número importante de CCF se cerraría, con lo cual, en cierto modo, se privatizaría un patrimonio institucional. Solo las CCF con un portafolio de servicios diversificado y baja dependencia del 4 % podrían sobrevivir, hasta que se definan e implementen los servicios y mecanismos de atención en los cuales podrían desarrollar sus actividades (en el ejemplo chileno, mercadeo, recreación y turismo).

Las CCF sobrevivientes, probablemente ya no consideradas como tales, sino como empresas sociales o grupos económicos, desarrollarían sus líneas de negocio con servicios ya consolidados: mercadeo y salud. Por otra parte, serían eficientes operadoras de servicios sociales e infraestructura de vivienda.



Las regiones (departamentos) comparativamente más atrasadas verían afectada su acumulación de capital humano, al perder los servicios sociales que les ofrecían las CCF. Con ello se profundizaría la divergencia macro del PIB departamental, ampliando la brecha entre los departamentos desarrollados y los rezagados.

**Sostenibilidad Financiera:** el diseño de los servicios para prestar y el nivel de dependencia del 4 % definirán qué Cajas sobreviven sin el 4 % y cuáles se cierran. Para las Cajas de los grupos 3 y 4, se plantea un esquema de competencia abierta, y las CCF se transformarían en empresas sociales o grupos económicos sin ánimo de lucro, oferentes de servicios sociales. Las líneas prevalentes luego de la supresión del 4 % serán las líneas de negocio de turismo, droguerías, salud, vivienda o servicios nuevos que creen las Cajas, previo a la eventualidad de este escenario.

Ante su situación deficitaria y alta dependencia del 4 %, algunas Cajas de los grupos 1 y 2 desaparecen, luego de contemplar eventuales procesos de venta o cesión de instalaciones y líneas de negocio. Las Cajas regionales realizarían alianzas o tendrían ingresos provenientes de su ejercicio como operadoras de programas sociales.

**Territorio:** las Cajas de los grupos 3 y 4 entrarían a interactuar en un esquema de libre y agresiva competencia a nivel nacional; mediante alianzas podrían apoyar en las CCF de grupos 1 y 2 para atender población de las zonas rurales. Se reduciría el número de Cajas de Compensación. Algunas de los grupos 1 y 2 continuarían, a través de alianzas de operación con Cajas grandes y el Gobierno. El Estado administraría un esquema nacional de asignaciones familiares bajo la modalidad de transferencias condicionadas.

**Población:** ante información más actualizada y pertinente sobre la estructura regional de la población, las Cajas optimizarían su portafolio de servicios en el perfil de población de cada territorio. Es posible que los mecanismos de afiliación permitan la elección y aporte voluntario a la Caja de Compensación por parte del trabajador, entre un grupo de Cajas nacionales, con lo cual se superaría la crítica de falta de competencia entre estas. Una vez liberadas de los fondos de ley, las Cajas podrían diversificar su portafolio a todo tipo de población que cuente con poder adquisitivo.

**Institucional:** el ordenamiento institucional se modifica radicalmente. El esquema de regulación que se aplica a las entidades sobrevivientes es semejante al utilizado en las empresas privadas. No hay inspección ni vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar, y se eliminan las connotaciones laborales que vinculan a las CCF y a los afiliados y beneficiarios (los afiliados son en su mayoría trabajadores asalariados). Se suprimiría la Superintendencia de Subsidio Familiar, el sistema (como tal) de subsidio familiar, y los recursos

que se destinan del 4 % para financiar el funcionamiento de la Superintendencia y de los fondos de ley ya no están disponibles. En caso tal, una eventual política de asignaciones familiares debe financiarse con recursos del presupuesto general de la Nación.

## Tabla 20. Estrategia

Bajo su eventual nueva figura jurídica y patrimonial, las CCF deben concentrarse en mantener sus líneas de negocio independientes del aporte del 4 %, y desarrollar servicios pertinentes a las características particulares de las regiones. El lograr que las compañías, en un esquema de responsabilidad social empresarial, estén interesadas en ofrecer un aporte voluntario a las CCF, con servicios y modelos pertinentes a sus necesidades y prioridades. El sistema de CCF se segmentaría en Cajas nacionales, cuya baja dependencia del 4 % y sus líneas de negocio les permiten desarrollar alianzas con Cajas de grupos 1 y 2. Estas últimas sobreviven principalmente como operadoras de política y aliadas regionales de las Cajas de grupos 3 y 4.

En este escenario es evidente que muchas Cajas de Compensación de los grupos 1 y 2 saldrían del mercado vía venta o alianzas. El sistema se empezaría a visualizar más como oligopolio nacional, y frente a esta situación, en la que el libre mercado es el parámetro fundamental, solo existiría una estrategia principal como sistema:

### 1. Generación de recursos propios

- Generación de ingresos por la vía del desarrollo de líneas de negocio social y económicamente rentables: educación, vivienda, recreación, operación de programas y captura de nuevos afiliados.
- Fortalecimiento de las Cajas de Compensación Familiar como compañías sociales, financieramente sostenibles.
- Consolidación como empresa privada del patrimonio adquirido: uso y usufructo de la infraestructura propia.
- Gestión de aportes voluntarios de empresarios y trabajadores (dependientes e independientes); los pensionados también son un mercado factible.
- Venta de portafolio de servicios de subsidio familiar como productos dirigidos a un mercado de firmas demandantes de servicios de responsabilidad social empresarial.

### **3.3.1. Reflexiones Prospectivas:**

Como asignación familiar, la estructura demográfica que le dio origen al SSF ya no existe. No existe tampoco el esquema altruista de empresarios dispuestos a financiarlo, toda vez que lo ven como un mecanismo de competencia desleal y un elemento de sobrecostos laborales que les resta competitividad. La estructura de concertación que lo creó es cada vez menos prevalente, la tasa de sindicalización es muy baja, el empleo asalariado es menor al cuenta propia, y la moral laboral y religiosa que fertilizó la iniciativa ya no es vigente. Los países que crearon esquemas relativamente semejantes, con poblaciones que también están en proceso de envejecimiento y que tienen el mismo dilema de movilidad social –el cual se ha enfrentado adecuadamente con transferencias condicionadas–, han unificado las asignaciones familiares a las transferencias condicionadas, incluyendo mecanismos para el empleo cuenta propia. Con esto, no se sugiere la desaparición del SSF. Se advierte el panorama probable: en unos años, con un contexto económico más diversificado, en una situación de auge y con un mercado laboral más tercerizado, el Gobierno de turno puede decidir eliminar el mecanismo de recaudo (no el sistema de atención).

El escenario de *statu quo* no implica enfrentar y superar las problemáticas estructurales. Si se realizara un análisis del impacto del SSF, se reconocería su enorme aporte al cambio y consolidación de la clase media, asociada a las tendencias nacionales de urbanización y empleo formal. Pero dicho aporte, en términos económicos, es positivo y decreciente. Es importante reconocer un aspecto político, incluso tributario; el SSF se mantiene porque su estructura de recaudo implica una mejora Kaldor-Hicks: es mayor su beneficio social que su costo empresarial. Las compañías, luego de más de 50 años de existencia del sistema, y, a pesar de sus reclamos sobre competitividad global, han endogenizado su costo. El Gobierno cuenta con una estructura institucional (CCF) que opera eficientemente, más aún en regiones donde la ausencia del Estado es notoria (y donde la informalidad laboral supera el 60 %), y tiene recursos relativamente flexibles para ejecutar políticas laborales (basta ver la dispersión de políticas institucionales generadas por el Ministerio del Trabajo en el último cuatrienio, ver BID). Las CCF se benefician del flujo de caja que implica el recaudo y pago de la cuota monetaria.

Es necesario aceptar la postura de quienes consideran que las cosas no

han cambiado y que no van a cambiar. Se trata de una visión interna, no de una visión integral. El porcentaje de ocupados afiliados al subsidio familiar se ha consolidado en un 42,4 %, en la presente década. En ese orden de ideas, una perspectiva interna diría que los elementos que crearon el subsidio familiar aún tienen la suficiente fuerza e importancia para mantenerlo, y puede ser así. Pero esta es una visión estática y carente de autocrítica. La prevalente (y posiblemente creciente) injerencia de los fondos de ley, el cambio demográfico y la transformación estructural en la economía y en el mercado laboral, aunados con las tendencias de política social, imponen (no sugieren) una reflexión sobre el sistema de subsidio familiar. Esta reflexión no es trivial: en el desarrollo de este documento se han planteado tendencias estructurales que afectan, desafían e incluso (la demografía) cuestionan la prevalencia del subsidio familiar, como esquema de transferencia de recursos a familias de ocupados del sector formal. Ya sea que el lector decida o no adscribirse a estos escenarios y sus consecuencias, las tendencias seguirán su inexorable comportamiento. Si la política pública es homeostática, las prioridades de política social no son las familias de los trabajadores formales, cada vez menos prevalentes como trabajadores y como dicho tipo de familia. Las prioridades son los esquemas consolidados de transferencias condicionadas, con cargo a impuestos generales.

A pesar de que Argentina es su contexto de análisis, la tesis de doctorado de Garganta (2015) constituye un análisis pertinente del panorama futuro del subsidio familiar en Colombia. A modo de cierre de esta sección, citemos sus aspectos de contexto: “La introducción de la AUH (asignación universal por hijo) no se encuentra ajena al contexto regional ni a la dinámica evidenciada por la política social en otros países del continente.

Los sistemas de protección social en América Latina han seguido tradicionalmente un modelo contributivo, en el cual la seguridad social de la población se encuentra estrechamente vinculada a la participación en el mercado de trabajo formal. Este tipo de esquema bismarckiano, con beneficios sociales y laborales asociados solo al empleo registrado, deja a una gran proporción de la población desprotegida en países con elevados niveles de informalidad. Por este motivo, la seguridad socioeconómica de aquellos individuos fuera del alcance del sistema formal depende entonces de la implementación de políticas o esquemas complementarios alternativos.

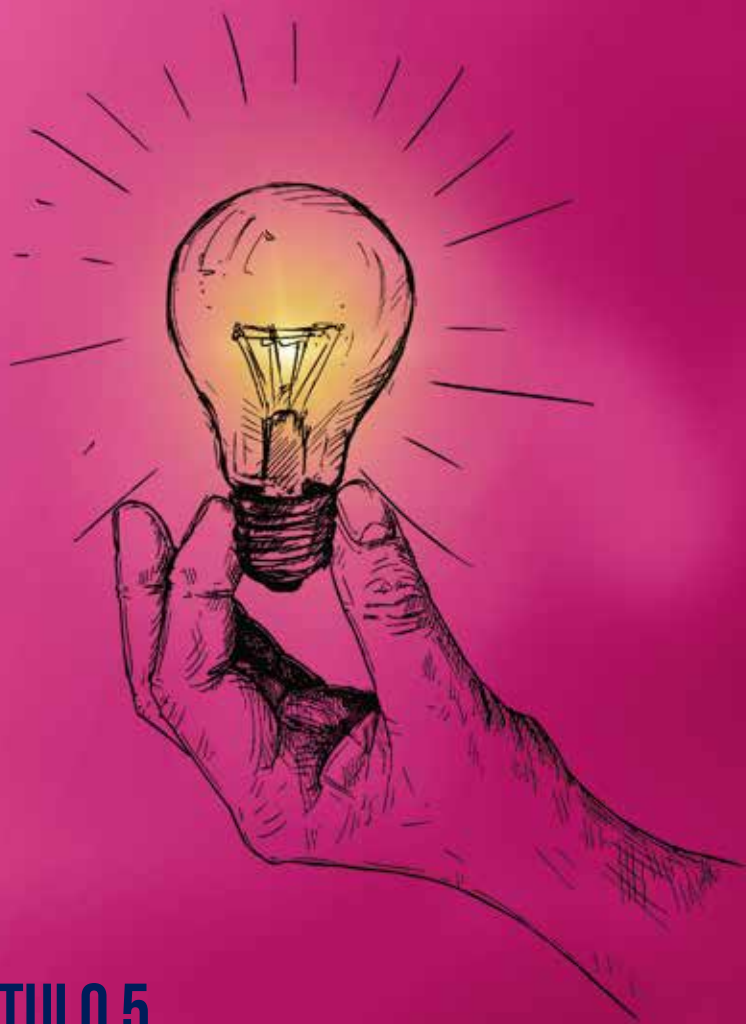
En América Latina, los esquemas no contributivos muestran una trayectoria expansiva durante los últimos años (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002; Van Ginneken, 2002; Gasparini *et al.*, 2007; Alvaredo y Gasparini, 2013), específicamente gobernada por la introducción de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), que poseen como principal objetivo la reducción en los niveles de privación monetaria y el aumento en la inversión de capital humano por parte de los beneficiarios. Las TMC se han implementado en la mayoría de los países latinoamericanos beneficiando generalmente a hogares pobres con hijos (típicamente compuestos por trabajadores informales o desocupados) bajo el cumplimiento de ciertas condicionalidades enfocadas particularmente en la educación y la salud de los menores. Estas transferencias se incrementaron notoriamente en la región durante la última década, alcanzando considerables niveles de cobertura y una importante participación presupuestaria (Alvaredo y Gasparini, 2013). En 2010, 18 países de América Latina y el Caribe ya habían implementado este tipo de programas beneficiando aproximadamente al 20 % de la población total de la región con un gasto presupuestario promedio de 0,4 % del PBI (Cruces y Gasparini, 2012).

Estas iniciativas de política verificadas a nivel regional ponen de manifiesto el agotamiento del sistema tradicional de seguridad social contributivo como mecanismo para la inclusión social y como herramienta para suavizar el bienestar de los individuos a lo largo de sus vidas. Esto surge de una excesiva confianza en el mercado de trabajo para lograr dichos objetivos en relación con la precaria estructura laboral que se evidencia, lo cual impide que esta adquiera un papel excluyente para asegurar la protección social de las personas. En este sentido, no resulta casual que el debate actual en la región se encuentre direccionado hacia el logro de un sistema de protección social universal que permita un piso de asistencia básica a toda la población”.

Al revisar la experiencia internacional, la eliminación de los aportes patronales al subsidio familiar no implica la desaparición del mecanismo que se derivaba de las asignaciones familiares. Implica modificar su fuente de financiación (impuestos generales), unificar su estructura institucional a la que apoya el pago de las transferencias condicionadas, y depurar y estimular las Cajas de Compensación (o las entidades resultantes) en un esquema de competencia. En nuestra consideración, este escenario plantea un rediseño institucional demasiado radical como para no ser desarrollado

de una forma gradual, y cabe entonces considerar que el escenario de reducción porcentual en los aportes podría constituir una precondition a la eliminación definitiva de los aportes parafiscales. Si bien la sostenibilidad del sistema de subsidio familiar no implica directamente la sostenibilidad de las Cajas de Compensación Familiar, dado el patrón del indicador de dependencia, las fuentes de ingresos de las CCF y el entramado institucional consolidado, algunas de ellas continuarían funcionando, aun si se eliminasen los aportes patronales, aunque no resulta totalmente claro bajo que figura institucional.





## **CAPÍTULO 5**

# **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---





**E**n este último capítulo del estudio de prospectiva del sistema de subsidio familiar, resulta conveniente plantear algunos fundamentos de visión integral que permiten apreciar de forma más rigurosa las recomendaciones de política que acá se proponen.

Diferentes etapas de este estudio han sido dedicadas a analizar los antecedentes, contexto histórico, surgimiento, implementación, desarrollo y estado actual de la compensación familiar en Colombia. Nuestro análisis se ha desarrollado a lo largo del espacio y el tiempo. Para contrastar la experiencia nacional hemos, en ciertas circunstancias, analizado el contexto internacional. Inicialmente, nos concentramos en el surgimiento en Francia y Bélgica, y la posterior expansión internacional de las asignaciones familiares a otros países desarrollados y en vías de desarrollo, en un proceso que tuvo su culmen a mediados del siglo XX. Luego, a partir de transformaciones demográficas y reformas de los sistemas de protección social, revisamos como esta ha venido mutando en mecanismos de transferencias condicionadas, universales o asociadas a la relación laboral asalariada. Estas últimas transformaciones las analizamos para el caso de Argentina, Chile y Uruguay. Nuestra consideración de experiencias nacionales permite enfatizar que la experiencia del subsidio familiar no es un caso único; la forma como las asignaciones en países con estructuras demográficas, niveles de desarrollo, patrones culturales y familiares relativamente semejantes a Colombia han experimentado transformaciones en los procesos de inserción en la economía internacional son un elemento fundamental de cara a considerar el futuro del subsidio familiar.

El segundo aspecto de importancia para tener en cuenta tiene que ver con el subsidio familiar como iniciativa de política pública. Se trata de un proceso acumulativo, que se inició con la *implementación voluntaria* (desarrollada entre 1946 y 1954), se aplicó a todo el país como iniciativa de política pública a partir del *establecimiento obligatorio* (entre 1957 y 1960), tuvo una etapa de *adaptación y desarrollo* (entre 1960 y 1990) y ha venido experimentando, a partir de la Ley 49 de 1990, una serie de modificaciones de extensión de uso de recursos y ampliación de beneficiarios a poblaciones vulnerables. Como consecuencia del aprendizaje generado en desarrollo de este estudio, podrá notarse que no se hace referencia al sistema de subsidio familiar, puesto que una de las principales conclusiones, identificada en el desarrollo del ejercicio de escenarios prospectivos, es que, si se siguen los lineamientos normativos que definen un sistema

dentro de la política social colombiana (Leyes 789 de 2002 y 1523 de 2012), no existe en estricto sentido un *sistema de subsidio familiar*. El estudio del Ministerio del Trabajo, Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar (2014, p. 40), resulta incluso contradictorio por su título y las afirmaciones hechas en su contenido: “En Colombia no existe una enunciación legal explícita sobre el subsidio familiar como sistema; la Ley 21 de 1982, que como se mencionó anteriormente es considerada la ley orgánica, lo refiere como el régimen del subsidio familiar”. Es importante tener esto en cuenta, pues, dado que no existe una iniciativa normativa que consolide el sistema como tal, toda recomendación de política pública establecida en este documento debe ser considerada en términos de su marco específico de aplicación y el elemento normativo al que hace referencia.

Precisamente, este aspecto de enfoque sistémico es el punto de partida de las iniciativas de política pública que se contemplarán en este documento, puesto que, como lo reconoció desde 2014 el Ministerio del Trabajo (*op. cit.*, p. 41), “El principal problema es la falta de una visión conjunta del sistema, que favorezca su articulación, planificación y delimitación del marco de acción”. Por lo anterior, propender por una iniciativa legislativa que caracterizara el sistema de subsidio familiar como tal sería el aspecto más importante, pensando en recomendar iniciativas de política pública. Sin embargo, el análisis ofrecido en este estudio sobre las iniciativas de ley desarrolladas a partir de 1990 en relación con el subsidio familiar, ambientar una discusión en el Legislativo sobre este tema puede ofrecer un espacio abierto para el desarrollo de iniciativas que perjudiquen, en vez de beneficiar, el subsidio familiar o a las Cajas de Compensación Familiar como organizaciones.

No obstante lo anterior, se puede aceptar que la historia de la política pública del subsidio familiar en Colombia ha tenido iniciativas y patrones propios de un sistema. Como mecanismo de financiación, ha contado históricamente con una prestación social consistente en aportes del 4 % de la nómina; tiene como contexto de acción el de las firmas y trabajadores afiliados, junto con sus familias; es regulado con una ley orgánica (Ley 21 de 1982) y un marco normativo definido, con una estructura organizacional con diferentes instancias y roles. Adicionalmente, un sistema se define como el “conjunto de entidades públicas y privadas, de políticas, normas, procesos, recursos, estrategias, instrumentos, mecanismos, que están en

función del diseño, formulación, inspección, vigilancia, control y la ejecución de las acciones dirigidas al cumplimiento de los fines propuestos”, y posee cinco componentes fundamentales: 1) mecanismos de financiación, 2) ámbito de acción, 3) normatividad y reglamentación, 4) estructura organizacional y 5) sistemas de información. Sin embargo, no debe considerarse dicha estructura de forma independiente, pues es importante que el accionar de las Cajas de Compensación Familiar sea considerado como lo que es: parte del sistema de seguridad y protección social colombiano. El objetivo de dicho sistema es avanzar hacia un país más incluyente, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos al garantizar la protección de cada persona y su familia, frente a riesgos que puedan originar una caída de sus ingresos. El sistema en su conjunto se desarrolla a través de dos elementos: el sistema de seguridad social integral y el sistema de asistencia social.

En el primero, se ubican los trabajadores con contrato laboral y los independientes cotizantes, sujetos a la afiliación a salud vía régimen contributivo, cesantías, pensiones, Cajas de Compensación Familiar y riesgos profesionales. El segundo engloba la afiliación a salud vía régimen subsidiado, un sistema de bienestar familiar, subsidios económicos condicionados y auxilios de subsistencia.

Teniendo en cuenta esto, el ejercicio de las Cajas de Compensación Familiar debe ser visibilizado como parte fundamental del sistema de seguridad y protección social, y reconocido dentro del mismo por la importante labor prestada. Por lo tanto, se presentan las recomendaciones pertinentes a ejecutar por las CCF en el corto plazo:

## 1. Consolidación del sistema de información:

**L**a investigación tuvo como insumo un elevado componente de información: estudios históricos sobre aspectos laborales (El Salario Social de los Trabajadores, Los Sindicatos y la Asignación del Ingreso en Colombia, entre los más pertinentes y reseñados), monografías históricas sobre la aparición y evolución del subsidio familiar y estudios

prospectivos sobre el futuro del subsidio familiar (Perspectivas del Sistema de Subsidio Familiar y el Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar). Este cuerpo de análisis y otros no reseñados en este momento, pero respectivamente referenciados a lo largo de este documento, permiten una compilación rigurosa, sólida y objetiva de la historia del subsidio familiar. No obstante, la principal dificultad, que se constituye en una carencia que perjudica y debilita la capacidad de análisis prospectivo, es la ausencia de un sistema consolidado de información sobre el subsidio familiar. Gran parte de esto se puede atribuir claramente a la confusión institucional sobre el rol de dos entidades claves: el Ministerio del Trabajo y la Superintendencia de Subsidio Familiar. La disponibilidad de reportes históricos sobre estadísticas de cobertura del subsidio, en términos de firmas, sectores económicos, afiliados y beneficiarios, es mejor para la década del 2000 que para la del 2010, lo cual es claramente preocupante. Por ello, esta carencia conduce a la primera recomendación de política que surge de este estudio: el diseño y puesta en funcionamiento de un sistema de información sólido, que consolide los agregados nacionales de las acciones de las Cajas de Compensación Familiar. A pesar de que la Superintendencia de Subsidio Familiar cuenta con el Sistema de Recepción, Validación y Cargue de Información (Sirevac), esta información es reservada para uso exclusivo de la entidad vigilante, lo cual impide a las Cajas, en su conjunto, disponer y hacer uso de sus propios reportes. En este sentido, es necesario un sistema de información a cargo de Asocajas para el servicio de sus afiliados, su correcta representación y la consolidación del gremio como referente de la seguridad y protección social.

## 2. Reorganización institucional:

**E**s necesario enfrentar la ausencia y debilidad técnica del Ministerio del Trabajo en su rol de coordinador de la política de subsidio familiar. El Ministerio no tiene claridad sobre su propósito en el contexto de política pública, carece de legitimidad reconocida, y tiene una débil capacidad operativa (recursos humanos y financieros suficientes, y capacidad de asignarlos, obteniendo efectividad).

Ante la carencia de una entidad coordinadora fortalecida y con un norte estratégico, el sistema de subsidio familiar ha venido siendo manejado como una fuente de recursos presupuestales para propósitos ampliados de política social. Por otro lado, el problema de inspección, vigilancia y control ha sido claramente identificado: El control que se viene realizando a las CCF resulta exacerbado por parte de la Superintendencia y los organismos de control. Se puede apreciar toda suerte de actuaciones de control inconexas y con inseguridad jurídica, que paralizan e inhiben avances de política social. Expertos en estos asuntos proponen alternativas para que el control fiscal, que hace parte del sistema constitucional colombiano, sea actualizado ante nuevos retos. Con ello se buscan más avances en la política social y en la eficiencia organizacional. Es necesario que el Ministerio del Trabajo se empodere y apropie de su rol de coordinador de la política de subsidio familiar, optimice y defina el papel de la Superintendencia de Subsidio Familiar, y, a través de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar y su Subdirección de Subsidio Familiar, adscritas al Viceministerio de Empleo y Pensiones, convoque al ente rector de la política de subsidio familiar: el Consejo Superior del Subsidio Familiar.

En este mismo sentido, y teniendo en cuenta que desde la década de los 90 el ejercicio de las Cajas de Compensación Familiar se ha visto sujeto a decisiones coyunturales de los Gobiernos, es preciso que como parte del ejercicio de reorganización institucional se fortalezca la capacidad de agenciamiento del conjunto de Cajas de Compensación Familiar como gremio. Este propósito las llevará a ser entidades más propositivas, menos reactivas y con las facilidades de comunicar sus avances y logros como uno de los pilares del sistema de seguridad y protección social colombiano.

### 3. Uso del lenguaje: del sistema de subsidio familiar al sistema de compensación familiar

**E**l conjunto de acciones desarrolladas por las Cajas de Compensación Familiar en el país han sido agrupadas en el llamado sistema de subsidio familiar, o como se mencionó anteriormente “régimen de subsidio familiar”, del cual se realizó una reflexión respecto a su estructuración. Independientemente de la existencia literal o no del sistema, el

presente estudio se permite recomendar un ajuste fundamental en el uso del lenguaje.

A mediados de la década de los 50 y durante los 60, el ejercicio principal de las Cajas fue la entrega de una “cuota monetaria” mensual, pagadera en dinero a los trabajadores con hijos dependientes menores de 23 años. Esto dio a entender dicha cuota como un subsidio al sostenimiento de la familia, lo cual tenía todo el sentido en aquel momento, en el que las familias colombianas eran extensas, primando una gran cantidad de hijos.

Con el transcurrir del tiempo, las Cajas empezaron a especializar sus servicios, y a pesar de que la cuota monetaria se sigue manteniendo hoy en día, el esquema operativo de los servicios sociales prestados por estas entidades se fue sofisticando: actualmente se ofrecen servicios de vivienda, salud, educación, recreación, cultura, turismo, generación de ingresos y crédito social. Estos son prestados a través de subsidios en dinero o especie y, pese a que algunos de ellos se suministran a la población vulnerable mediante los fondos de ley (Fosfec, Foníñez y Adres), la atención de las Cajas debe dirigirse principalmente a los trabajadores afiliados y sus familias.

Ahora bien, entendiendo que en décadas recientes el Gobierno nacional ha implementado una fuerte estrategia de lucha contra la pobreza y la pobreza extrema a través de la entrega de subsidios monetarios condicionados; se vuelve necesario diferenciar estas iniciativas de las de las Cajas de Compensación Familiar. Cuando desde el Gobierno, la academia o la ciudadanía se hace referencia a los subsidios, se tiende a generar confusiones respecto a los servicios de las Cajas. Es deber del Gobierno nacional atender y reducir la pobreza en el país, pero esto, no es obligación ni razón de ser de las Cajas de Compensación Familiar.


Tal ha sido la confusión que el Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de diciembre de 2017, coordinado por Fedesarrollo, incluye en el capítulo 9, *El gasto en subsidios a personas, hogares, empresas y productores*, un cuadro que hace referencia a la filtración de subsidios a no pobres. En él añaden el subsidio familiar a trabajadores de las Cajas de Compensación Familiar junto con subsidios como Familias en Acción, otras transferencias directas, subsidios a servicios públicos domiciliarios y vivienda. En este escenario, la Comisión del Gasto realiza una crítica a los subsidios dirigidos a la clase media en vez de la clase en situación de

pobreza. Frente a esto, los subsidios del Gobierno nacional tienen una tarea prioritaria de reducir las brechas e impulsar a la población que se ubica en la parte más baja de la pirámide de ingresos por hogar; sin embargo, es importante diferenciar el ejercicio de las Cajas de Compensación. Estas son entidades privadas, financiadas por los empresarios y empleadores del país con el fin de mejorar la calidad de vida de la clase media emergente trabajadora; por tanto, la destinación de recursos se debe dirigir a la consolidación de la clase media emergente y la formalización laboral. Se cae en un grave error al comparar este sistema con los subsidios del Gobierno nacional, pues los propósitos no son los mismos.

El presente estudio considera que es preciso cambiar el lenguaje del “sistema de subsidio familiar” al de “sistema de compensación familiar”, lo cual podría mejorar la comprensión de la tarea de las Cajas, y separar los esfuerzos respecto a los realizados por el Gobierno nacional. Además de reforzar el propósito de compensación entre salarios altos y bajos, innato de la labor de las Cajas.

Las Cajas son el único mecanismo con el que cuenta el país para la atención integral a la clase media emergente, que no por ubicarse en la media ha dejado de ser vulnerable. Hasta que no se logre su consolidación no debe dejar de ser sujeto de atención, pues tiene una alta probabilidad de volver a caer en la pobreza y en la informalidad. En este sentido, el ajuste del lenguaje en pro de la compensación familiar puede ayudar a proteger el rol y ejercicio de este sistema.

## 4. Estructura de servicios: patrones demográficos y crecimiento económico

 tro de los hallazgos principales de este estudio fue la necesidad de adaptación de los servicios de las Cajas de Compensación Familiar a las nuevas necesidades y patrones poblacionales del país. Las Cajas que han diversificado más sus servicios son las de las ciudades principales, lo cual tiene sentido si se tiene en cuenta que aquellas ubicadas en lugares con más formalización laboral cuentan con más aportes, más



empresas y trabajadores afiliados. Sin embargo, no todas han tenido en consideración los ajustes poblacionales que sus territorios han enfrentado durante las últimas décadas.

El sistema de compensación familiar enfrenta un reto en este sentido, ya que la conformación de los hogares no es la misma que en la década de los 60 cuando se consolidó. En particular, cada territorio ha tenido cambios en la configuración poblacional, y las Cajas deben ajustar y adaptar sus servicios dependiendo de las necesidades de su departamento.

El estudio llama la atención particularmente sobre las ciudades más grandes, que han sido denominadas por la Misión de Ciudades como ciudades adultas y mayores, mientras que otras se encuentran en la categoría de jóvenes o embrionarias. A pesar de que las Cajas se han especializado en la atención a la niñez y juventud, y cuentan con infraestructura propia para la atención a dicha población, deben dar una mirada hacia la población adulta mayor (en especial aquellas denominadas por la Misión como: adultas o mayores), pues las necesidades de sus afiliados han cambiado.

Este reto conlleva a otro asunto que debe ponerse sobre la mesa y que es considerado por este estudio como una necesidad técnica del grupo de Cajas: la revisión minuciosa de la pertinencia y condiciones de la asignación de la cuota monetaria.

La cuota monetaria fue pensada inicialmente para el sostenimiento de familias numerosas con gran cantidad de niños y jóvenes, pero dado el cambio demográfico la cuota debe flexibilizarse a las necesidades de los hogares.

El estudio no pone en duda que el aporte monetario mensual proveído por la cuota monetaria ha generado grandes beneficios para las familias de los trabajadores colombianos de menores ingresos, por lo que su existencia no es debatible. Sin embargo, la cuota debería flexibilizarse, pues el sostenimiento de la familia en ciudades adultas y mayores ya no se enfoca en la educación inicial de los hijos, sino en las necesidades particulares de los adultos; no solo los servicios sino la cuota pueden redirigirse de forma que no se desproteja a la familia, y se haga la asignación monetaria según las nuevas necesidades poblacionales.

## 5. Distribución de fondos de ley: Población vulnerable Vs Población afiliada

Otro asunto que el presente estudio considera importante revisar es el porcentaje del aporte empresarial que se dirige a fondos de ley, que benefician a población vulnerable no afiliada a las Cajas de Compensación Familiar. Esta destinación, que desde los 90 ha sido impuesta por el Gobierno nacional, busca beneficiar a población en situación de vulnerabilidad, que debería ser atendida por el Gobierno en su rol de proveedor de las necesidades básicas de los ciudadanos.

Entendiendo que es muy poco factible que los recursos destinados vuelvan al sistema para ser redirigidos, la estrategia debe buscar que a través de estos fondos se beneficie prioritariamente a la población afiliada, en especial a los trabajadores de menos de cuatro salarios mínimos mensuales vigentes.

Adicionalmente, la distribución financiera del recaudo del 4 % debe ser revisada juiciosamente por la Asociación y su junta directiva, pues la fórmula del cociente puede llegar a ser arbitraria para algunas Cajas de Compensación, dependiendo de las necesidades de sus regiones. Se sugiere, entonces, realizar una revisión de dicha fórmula en aras de optimizar el uso de los recursos dadas las restricciones normativas, para orientar el mayor presupuesto posible a la misión inicial de las Cajas: la consolidación de la clase media y el cierre de brechas entre los trabajadores formales del país.

## 6. Esquema de competencia y patrones territoriales:

La reducción o mantenimiento del aporte del 4 % o su eliminación eventual es el principal pero no el único elemento que podría modificar la estructura, composición y cobertura del sistema de subsidio familiar. Los patrones y criterios de distribución regional de las CCF han sido un aspecto de análisis, discusión y desacuerdo en reuniones técnicas y

documentos de análisis del sistema. La primera referencia a la distribución regional y el rol de las CCF en sus departamentos o regiones de influencia se puede remitir a finales de los años 70, cuando, luego del proceso de capitalización, el esquema del subsidio familiar se redirige a ampliar la oferta de servicios sociales (mercadeo, educación y recreación). Esta situación inició un proceso de diferenciación de mercadeo en ciertos servicios que a finales de los 80 mostraban ya elementos de discusión en la regulación de mercado y competencia: “En esta etapa empiezan a darse los primeros debates sobre las actividades de las CCF en el desarrollo de la infraestructura para centros vacacionales, supermercados y centros educativos y el diseño de programas sociales, que entran a competir con el sector real” (Ministerio del Trabajo, p. 35). Para los 90 esto era percibido como un mercado segmentado en algunas actividades (mercadeo y recreación, en particular), y un patrón diferenciado a favor de las Cajas de Compensación y en contra de sus competidores en dicho mercado (Carrasco y Farné, 2010, pp. 19-20).

Las inquietudes sobre la distribución regional de las CCF se vieron concretadas, de forma más rigurosa, en el estudio elaborado en el año 2003 por Fedesarrollo para el BID, y cuyos resultados fueron publicados como artículo académico en 2008 (Meléndez y Sánchez, 2008). De acuerdo con el estudio, la segmentación del mercado de Cajas de Compensación Familiar, según la división geopolítica del país, había conllevado a la limitación de la competencia y a una desigual capacidad de mejorar el nivel de vida de afiliados y sus familias. Al mantener la restricción de desempeño departamental, afirman los autores, “el Estado ha intervenido para impedir la competencia, y no para propiciarla” (Meléndez y Sánchez, p. 105). Los autores, finalmente, señalan que la estructura de mercado de las cajas de Compensación se acerca al concepto monopólico, dado que para el año 2003 el 70 % de los departamentos tenían una única Caja operando, porcentaje que para el estudio del Ministerio del Trabajo (2012, pp. 10 y 24) alcanza el 75 %, basado en un cálculo (no ponderado por población o número de ocupados) del índice de Herfindhal-Hirschman. El patrón subyacente encontrado por estos indicadores de concentración y sus respectivas desagregaciones es evidente: las regiones con mayores indicadores de desigualdad y requerimientos de política social tienen, a su vez, el menor número de Cajas de Compensación, el porcentaje más bajo de trabajadores y el menor porcentaje de empresas.

Respecto a lo anterior, el presente estudio enfatiza la importancia de considerar esquemas asociativos de intervención y el entendimiento de la inminente reconfiguración territorial en la que se ve inmersa el país. Como se evidenció en la sección de *Territorios y regiones* del capítulo “Presente del sistema de subsidio familiar”, el sistema de ciudades y el modelo de territorios funcionales evidencian que las nuevas referencias de ordenamiento territorial responden a condiciones geográficas, demográficas, sociales, económicas y culturales. El territorio es un espacio donde confluyen relaciones geográficas, ambientales, sociales, económicas y culturales, no unidades político-administrativas *per se*. Teniendo esto en mente, la organización departamental de las Cajas de Compensación, establecida a mediados del siglo pasado, empieza a perder sentido en un contexto global cambiante, en donde las interrelaciones territoriales trascienden los límites político-administrativos.

Esta recomendación se orienta a la posibilidad de planteamiento de alianzas entre Cajas de Compensación con la intención de expandir la atención y prestación de servicios a todo el territorio nacional, y el aprovechamiento de las ventajas comparativas que cada una como empresa privada tiene de ciertos servicios para proveer.

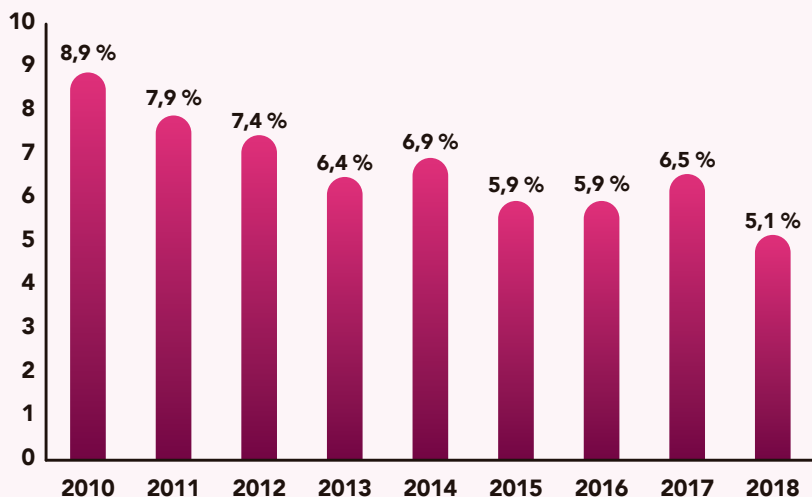
Por otro lado, es preciso que los esquemas de competencia de las Cajas de Compensación sean formalizados, y que se apropie la idea de la competencia como mecanismo de mejora y eficiencia en la gestión y prestación de servicios.

## 7. Territorios diversos: El desafío de la ruralidad

**E**l mantenimiento de la circunstancia actual no permite superar los desafíos que plantea una política pública con enfoque de territorio, ni abordar posibles vías de extensión del subsidio familiar a las zonas rurales. Menos aún ofrecer una interacción clara al interés en establecer un piso mínimo de cobertura social a las zonas rurales. La inquietud sobre la forma en que el sistema de subsidio familiar se integrará a dichas regiones es clara. Independientemente de las iniciativas de política pública con enfoque territorial del gobierno Santos y de las que pudiese

llegar a adaptar la administración Duque, la dinámica laboral rural es innegable: la tasa de ocupación rural nacional se incrementó de 54,4 % en enero de 2017 a 57,5 % en junio de 2018; y la tasa de desempleo pasó de 6,5 % a 4,8 % en el mismo periodo. Como podemos ver en el gráfico 35, es posible que entre finales del año 2017 y comienzos de 2018 se haya llegado a lo que la revista *Dinero* (2018) considera “pleno empleo rural”.

**Gráfico 35. Tasa de Desempleo Rural 2010-2018  
(Primer Trimestre del Año)**



Fuente: GEIH-DANE.

¿Cómo abordará el sistema de subsidio familiar la dinámica del mercado laboral rural y agroindustrial? En otros apartados de este estudio hemos demostrado y sustentado la cercana relación existente entre el subsidio familiar y el mercado laboral urbano; pero las circunstancias recientes de política pública, y el surgimiento y reconocimiento de mercados laborales regionales (Arango y Flórez, 2017) hacen que la perspectiva departamental/regional sea uno de los elementos para tener en cuenta al plantear una estrategia futura del sistema como un todo y de cada una de las Cajas de Compensación.

Al respecto, una alternativa estratégica ha venido apareciendo recurrentemente en estudios sobre el sistema y fue enfatizada por los participantes

en los talleres realizados en este ejercicio: la posibilidad de que las Cajas de Compensación actúen como operadoras de política pública en los territorios rurales. Sobre esto ya existen experiencias reconocidas (Comfamiliar Putumayo, por ejemplo), y que ha venido siendo recomendado desde el estudio realizado por Henao (2001, p. 24) para el Banco Mundial: “Se propone que las Cajas participen como socios y empresarios de los prestadores de los programas sociales de la Red de Protección Social, pero financiados con recursos de presupuesto nacional u otras fuentes”. En el contexto actual de política pública, el SSF podría plantearse a sí mismo y al Gobierno la opción de crear alianzas entre CCF que permitan el aprovechamiento de lo que ha sido llamado por Planeación Nacional como territorios funcionales; de esta manera, haría más eficiente la prestación de servicios en zonas apartadas, rurales y rurales dispersas, en las que difícilmente los trabajadores afiliados acceden a los servicios del sistema. Esto, , podría tener impactos positivos en el camino de la formalización laboral de los trabajadores rurales, lo que en el largo plazo sería un generador de equidad entre los ciudadanos del campo y la ciudad; además de la apertura de las Cajas de Compensación a un nuevo mercado.

## 8. Territorialidad: El crecimiento Departamental

**U**n punto innegable ante cualquier análisis de patrones de distribución territorial del sistema de subsidio familiar es la marcada asimetría e inequidad existente no solo en el interior de las regiones de Colombia, sino entre dichas regiones (Bonilla, 2009). La reducción de los aportes, sin un rediseño adecuado de la cobertura departamental o regional, o un reajuste del número de Cajas y sus competencias de cobertura, agudizaría las asimetrías mencionadas.

Esta argumentación está basada en un elemento estructuralmente importante, pero poco analizado en la literatura que investiga el pasado, presente y futuro del subsidio familiar: la relación existente entre el crecimiento departamental, la gestión de las CCF y la diversificación de su portafolio social. Dicha relación es de causalidad biunívoca: el portafolio de ingresos y actividades de las CCF mejora los índices de desarrollo y distribución del ingreso, y estos incrementan la capacidad operativa e ingresos de las Cajas.

En términos dinámicos, resulta preocupante la perspectiva de un número dado de Cajas de Compensación, que, bajo la distribución y los criterios actuales de existencia, enfrentan un panorama de ofrecer servicios a un número creciente de programas y beneficiarios con un monto menor de recursos, y en un contexto departamental que restringe y limita su propio desarrollo. El estudio de Bernal (2011) establece que existe una correlación del 91 % entre el crecimiento económico departamental y el aumento del número de afiliados al subsidio familiar. En dicho estudio se identifica un elemento cuantitativo aún más interesante: el monto de los recursos ofrecidos por los diferentes programas desarrollados por las Cajas de Compensación tienen un efecto positivo sobre el crecimiento del PIB departamental. De este aspecto se colige que, si los recursos se reducen, ello tendrá un impacto negativo (y estadísticamente significativo) sobre el crecimiento económico departamental. El autor atribuye este efecto a la importancia que estos programas tienen sobre el capital humano departamental, y la importancia particular que tiene este elemento, a modo diferencial (mayor sobre los departamentos con menor crecimiento relativo) sobre el crecimiento económico departamental.

Es importante recalcar los eventuales efectos cualitativos que la reducción de recursos de aportes patronales traería sobre los elementos de cobertura del subsidio familiar. El primero de ellos es que, dados los resultados del estudio de Bernal (2011), la reducción de aportes afecta el crecimiento económico departamental, y, de forma más aguda, a los más rezagados. En el segundo, las Cajas con mayor dependencia de los aportes están adscritas a dichos departamentos, y ante el requerimiento de cumplir con una creciente oferta de programas, incrementarían los déficits de cobertura y la dependencia de mecanismos de compensación entre Cajas y departamentos. Y en el tercero, el número de CCF se vería reducido, ya fuese como parte de la política de reducir aportes y reasignar competencias geopolíticas o como consecuencia de la anemia presupuestal de incrementar responsabilidades y competencias, y reducir las fuentes y monto del recaudo. Finalmente, la segregación regional se vería acentuada y magnificada. La eventual implementación de un piso de protección social mínima para zonas rurales sería menos viable, aun si se lograra superar el lineamiento legal que relaciona la prestación social con sus efectivos beneficiarios.

## Referencias

- Abbott, E. (1971). De las cajas de compensación de asignación familiar obrera y del proyecto de ley de prestaciones familiares. Editorial Jurídica de Chile.
- Álvarez, F. (2009). “El régimen de asignación laboral por hijo en Argentina”. *Entrelíneas de la Política Económica*, 18.
- Alvarado, F., Gasparini, L. (2013). “Recent trends in inequality and poverty in developing countries”, *Handbook of Income Distribution*, 2, Cap. 10.
- Arango, L. E., Flórez, L. A. (2017). “Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones para Colombia”, *Borradores de Economía*, 1023, Banco de la República.
- Arango, L. E., Flórez, L. A. (2017). “Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones para Colombia”, *Borradores de Economía*, 1023, Banco de la República.
- Acevedo, A., Gil, R. (2010). “Las cajas de compensación familiar en Colombia. Marcos normativo, organizacional y socio-económico en su consolidación”, *Revista Prospectiva*. Universidad del Valle.
- Bejarano, J. (1989). “La Economía colombiana entre 1946 y 1958”. *Nueva Historia de Colombia*, Tomo V.
- Cañas, J. (2003). “Ganarás el pan con el sudor de tu frente: Sociedad salarial y culto al trabajo a mediados del siglo XX en Medellín”, *Ensayos Laborales*, 8. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Carrasco, E., Farné, S. (2010). “La Parafiscalidad Laboral en Colombia”. *Boletín del Observatorio de Mercado de Trabajo y la Seguridad Social*. 12.



- Carrasco, E., Farné, S. (2010). “Las cajas de subsidio familiar como operadores de política social”. Cuadernos de Trabajo 12. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social.
- Castellanos, J. (2012). “Política Pública de Subsidio Familiar y el Rol de las Cajas de Compensación Familiar: Evolución 1998 – 2009”, Tesis de Grado, Maestría en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana.
- CEPAL (2001). Boletín Demográfico: Urbanización y Evolución de la Población Urbana de América Latina. Edición Especial.
- Cortés, J. (2004). El sistema de subsidio familiar en Colombia: Hacia la protección social. Biblioteca CIESS.
- Cortés, V. (2011). “Análisis de la Evolución de la figura de las Cajas de Compensación Familiar en Colombia, como entes gestores de la Seguridad Social para el periodo comprendido entre 1954 y 2009. Estudio de Caso: CAFAM”. Tesis de Grado. Pregrado en Ciencia Política. Universidad del Rosario.
- Confama (2015). “Reflexiones sobre el Sistema de Compensación Familiar”, Medellín.
- Corchuelo, A., Misas, G. (1975). “El proceso de industrialización colombiano 1945-1958”, *Uno en Dos*, No. 4.
- Cuellar, M. (2014). Los Sindicatos y la asignación del ingreso en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Dinero (2018). Así cambió la economía en 28 años de apertura. 22 de febrero.
- Bernal, M. (2011). “Crecimiento económico departamental y subsidio familiar”, *Equidad y Desarrollo*, 15.
- Bernat, M., Tenjo, J. (2018). “Diferencias por género en el mercado laboral Colombiano: Mitos y Realidades”. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

- Bertranou, F. (Coord) (2010). Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares. OIT.
- Bucheli, M., Cabella, W. y Vigorito, A. (2005). Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay. OIT.
- Bernal, M. (2011). “Crecimiento económico departamental y subsidio familiar”, *Equidad y Desarrollo*, 15.
- Bertranou, F.M., Solorio, C. y van Ginneken, W. 2002 (eds.). *Pensiones No Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago.
- Casas, L., González, C., Meléndez, M. (2018). “Políticas para Más y Mejores Empleos: El Rol del Ministerio de Trabajo en Colombia”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caristo, A., Lagomarsino, G. y Santos, S. (2006). “Estudio de Casos sobre Asignaciones Familiares en países de Europa y América Latina”, *Comentarios de Seguridad Social*, 11. Abril – Junio.
- CEPAL/PNUMA (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Libros de Cepal 68. Santiago de Chile.
- Cortes, J. (2009). *Sistema de Subsidio Familiar en Colombia: hacia la protección social*.
- Carrasco, E., Farné, S. (2010). “Las cajas de compensación familiar como operadores de política social”, *Cuadernos de Trabajo*, 12, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia.
- Clavijo, S., Lozano, L. I. (2001). “Generación de empleo y parafiscalidad”, *Borradores de Investigación*, 189, Banco de la República.

- Consejo Privado de Competitividad (2017). Productividad: La clave del crecimiento para Colombia.
- Cruces, G. and Gasparini, L. (2012). Políticas sociales para la reducción de la desigualdad y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, propuesta y proyecciones en base a la experiencia reciente. Premio Fundación Vidanta 2012, Contribuciones a la reducción de la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe, Fundación Vidanta, México.
- Dary, M., Clavero, S. (2002). Contemporary Family Policy – A Comparative Review of Ireland, France, Germany, Sweden and the UK. Institute of Public Administration. Dublín.
- Dinero (2018). “¿Por qué es tan bajo el desempleo rural en Colombia?”, edición del 3/1/2018.
- Escobar-Uribe, I. (1975). Los conflictos colectivos de trabajo en Colombia, Bogotá: Editorial Temis.
- Fasecolda (2014). Análisis del mercado laboral en Colombia: Una nueva cara de la formalidad.
- Garganta, S. (2015). “El Impacto Laboral y Demográfico de la Asignación Universal por Hijo en Argentina”. Tesis de Doctorado en Economía. Universidad Nacional de la Plata.
- Gasparini, L., Gutierrez, F. y Tornarolli, L. (2007). “Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from household surveys”. Review of Income and Wealth, 53(2).
- Giraldo, C. (2014). El Salario Social de los trabajadores. Confama.
- Gonzalez-Charry, G. (1978). Derecho colectivo del trabajo, Tomo I, Cuestiones generales, aspecto histórico, estructura sindical. Bogotá. Futura Grupo Editorial.
- Guataquí, J., Fajardo, L. (2000), “La Corte Constitucional y la Flexibilidad del Mercado Laboral”, Economía Institucional, 3.

- Henao, M. L. (2001). “Cajas de Compensación Familiar. Informe de la Consultoría para la Focalización, Cobertura y Efectividad de la Red de Protección Social en Colombia”. Fedesarrollo.
- Londoño, R. (1989). “Crisis y recomposición del sindicalismo colombiano (1946-1980), en Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, tomo III, Editorial Planeta.
- Méndez Buendía, R. (1978). Las Cajas de Compensación Familiar, su obra social. Universidad Externado de Colombia.
- Meléndez, M., Sánchez, F. (2008). “La Competencia en el Mercado de las cajas de compensación familiar”, Coyuntura Social, 38.
- Ministerio de Trabajo (2012). Informe del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia.
- Ministerio de Trabajo - Organización Internacional del Trabajo (2014). Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar. Ministerio de Trabajo. Bogotá.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1994). Doctrina y jurisprudencia del subsidio familiar. Bogotá: Superintendencia del Subsidio Familiar.
- Murro, E., Caristo, A., Lagomarsino, G. y Santos, S. (2007). Estudio de casos sobre asignaciones familiares en América Latina: Análisis comparativo de cuatro países. Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay. Banco de Previsión Social. Montevideo.
- Observatorio del Programa Presidencial de DDHH-DIH (Sept. 2005). Boletín Temático: Movimiento sindical en Colombia. Citado en Giraldo, C. (2014), El Salario Social de los Trabajadores. Comfama – Medellín.
- OECD (2015). Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015.
- OECD (2016). Estudio de la OCDE sobre Mercados Laborales y Políticas Sociales: Colombia 2016. Evaluación y Recomendaciones.

- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2010). “Las Cajas del Subsidio Familiar como Operadores de Política Social”, Cuadernos de Trabajo 12, Universidad Externado de Colombia.
- Ostau de Lafont de León, F. (2006). El discurso paternalista en la formación de la norma laboral. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Plata, W. (2013). “El Sindicato del Servicio Doméstico y la Obra de Nazareth: Entre asistencialismo, paternalismo y conflictos de interés, Bogotá 1938-1960”, Revista de Estudios Sociales, 45.
- Poveda, G. (1989), Comfama, Precursora y protagonista del subsidio familiar en Colombia. 1954-1989. Medellín.
- Prigogine, I., Stengers, I. (2018). Order Out of Chaos. Verso.
- Quiros de Arenas, M. (Coord.) (1978). 20 Años del Sena en Colombia: 1957-1977. Bogotá: Villegas Editores.
- Restrepo, N. (2009). Empresariado Antioqueño y Sociedad: 1940-2004. Transformación e influencia de las elites patronales de Antioquia sobre las políticas económicas y sociales colombianas a partir de 1940. Tesis de Doctorado en Sociología Política. Université de Paris III.
- Restrepo Jaramillo, J. (21 de abril de 1945). El Salario Familiar. El Colombiano, pág. 4.
- Revista del Trabajo (1935). “Informa y envía proyecto sobre Salario Mínimo”, Ministerio del Trabajo, Santiago de Chile.
- Rodríguez, L. (2018). “La familia es lo más importante, ¿cómo subsidiarla?”, Revista Dinero, 22/03/2018.
- Rojas, J. (2010). “Eliminación de aportes parafiscales: ¿fórmula efectiva para generar empleo?”, Revista Impuestos, 162.
- Starck, N. (2013). “Cajas de compensación de Chile – Entidades de Bienestar Social. Presentación en el Foro Internacional sobre la

prestación de servicios, balance y desafíos del Sistema de Subsidio Familiar. Ministerio del Trabajo. Bucaramanga.

- Urrutia, M. (1969). Historia del Sindicalismo en Colombia. Bogotá: Ediciones Universidad de los Andes.
- Vadakin, J. (1968). Children, Poverty and Family Allowances. Basic Books.
- Valsecchi, F. (1957). “El triunfo de un postulado social cristiano, la implementación legal de las Asignaciones Familiares”, Boletín de la Acción Católica Argentina, 399.
- Vecinday, L. (2013). La reconfiguración del campo asistencial: el caso del Plan de Equidad de Uruguay.
- Van Ginneken, W. 2002. “Effective ways to extend social security: Evidence from the developing countries”, OIT, Ginebra.
- Vega, W. M. (2010). Transformaciones en la protección social en Colombia 1946-1993. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Waggaman, Mary T. (Mary Theresa). Family Allowances in Various Countries: Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics, No. 754, Washington, D.C: G.P.O., 1943, <https://fraser.stlouisfed.org/title/4239>.
- Wennemo, I. (1994). Sharing the costs of children studies on the development of family support in the OECD. Swedish Institute for Social Research. Estocolmo.
- Wiesner, E. (2004). “El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después”, Documento CEDE 2004-20, Universidad de los Andes.
- Zagheni, G. (1998). La Edad Contemporánea. Curso de Historia de la Iglesia. Vol. IV, Madrid: San Pablo. Zambrano, F. (2016). Ministerio de Trabajo - Organización Internacional del Trabajo (2014). Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar. Ministerio de Trabajo. Bogotá.

## Anexo cualitativo:

**Tabla 1: Clasificación MinTrabajo de las CCF (2013)**

Cajas Pequeñas	Cajas Medianas	Cajas Grandes
Camacol – Antioquia Cajacopi- Atlántico Comfamiliar Cartagena Comfaca – Caquetá Comfacesar – Cesar Comfachocó – Chocó Comfacundi – Cundinamarca Comfamiliar de la Guajira Comfaoriente – Norte de Santander Cafaba – Santander Comfasucre – Sucre Cafasur – Tolima Comfatolima Comfenalco Tolima Comfamiliar Putumayo Cajasal – San Andrés y Providencia Cafamaz – Amazonas Comfiar – Arauca Comfacaja – Vaupés, Vichada, Guaviare y Guainía. Comfacasanare	Comfenalco Antioquia Combarranquilla – Atlántico Comfamiliar Atlántico Comfenalco Cartagena – Bolívar Comfaboy – Boyacá Comfamiliares Caldas Comfacauca – Cauca Comfacor – Montería Comfamiliar Huila Cajamag – Magdalena Cofrem – Meta Comfamiliar Nariño Cajasán – Santander Comfenalco Santander Comfenalco Quindío Comfamiliar Risaralda Comfenalco Valle	Comfama – Antioquia Cafam – Bogotá Colsubsidio – Bogotá Compensar – Bogotá Comfandi - Valle

**Tabla 2: Listado de Participantes y Fechas de los Talleres**

Participante	Caja	Cargo	Taller	Fecha
Ernesto Herrera Díaz-Granados	Combarranquilla	Director	D1	05/03/2018
César Augusto Guevara Beltrán	Cajasan	Director	D1	05/03/2018
Ernesto Miguel Orozco Durán	Comfacesar	Director	D1	05/03/2018
Ricardo Segovia Brid	Comfenalco Cartagena	Director	D1	05/03/2018
Claudia Cecilia Uribe Rangel	Comfanorte	Directora	D2	22/03/2018
Luis Hernán Cortés Niño	Comfenalco Santander	Director	D2	22/03/2018
Ana Patricia López Ríos	Comfamiliar Cartagena	Directora	D2	22/03/2018
Néstor Miguel Murcia Bello	Comfacor	Director	D2	22/03/2018
Víctor Julio Berríos Hortúa (Yeimi Aguilar)	Comfacundi	Director	D2	22/03/2018
Yolanda Rentería Cuesta	Comfachocó	Directora	D2	22/03/2018
Luis Miguel Losada Polanco	Comfamiliar Huila	Director	D2	22/03/2018
Luis Carlos Coral Rosero	Comfamiliar Nariño	Director	D2	22/03/2018
Erika Janeth Ahumada Rodríguez	ComfaSucre	Directora	D2	22/03/2018
José Fernando Montes Salazar	Comfenalco Quindío.	Director	D2	22/03/2018
Nohra Elena Salazar Molina	Comfamiliar Camacol	Directora	D3	19/04/2018
Juan Eduardo Zuluaga Perna	Confa	Director	D3	19/04/2018
Maurier Valencia Hernández	Comfamiliar Risaralda	Director	D3	19/04/2018
Fredy García-Herreros Russy	Comfaboy	Director	D3	19/04/2018
Juan Cristóbal Velasco Cajiao	Comfacauca	Director	D3	19/04/2018
Diana Lucía Reyes Gutiérrez	Comfenalco Tolima	Directora	D3	19/04/2018



Hernando Alvarado Pantoja	Comfamiliar del Putumayo	Director	D3	19/04/2018
Luis Eduardo Medina Romero	Comfaguajira	Director	D3	19/04/2018
Omar Pedraza Fernández	Comfaorienté	Director	D3	19/04/2018
Nelson Norbey Quintero Melo	Comfatolima	Director	D3	19/04/2018
Claudia Cecilia Uribe Rangel	Comfanorte	Directora	D3	19/04/2018
Carlos Mario Estrada Molina	Comfenalco Antioquia	Director	D4	23/04/2018
Néstor Rodríguez Ardila	Compensar	Director	D4	23/04/2018
David Escobar Arango	Comfama	Director	D4	23/04/2018
Felice Grimoldi Rebolledo	Comfenalco Valle	Director	D4	23/04/2018
Jacobo Tovar Caicedo	Comfandi	Director	D4	23/04/2018
Luis Carlos Arango Vélez	Colsubsidio	Director	D4	23/04/2018
Jairo Certain Duncan	Comfamiliar Atlántico	Director	D4	23/04/2018
Maria Margarita Amaris Gutierrez de Piñeres	Cajacopi	Directora	D1	05/03/2018
Martha García Valencia	Cajamag	Directora	D1	05/03/2018
Mónica Púa Cabrales	Combarranquilla	Jefe Planeación	J1	05/04/2018
Fernando Piñeres	Comfenalco Cartagena	Jefe Planeación	J1	05/04/2018
Claudia Núñez	Comfacesar	Jefe Planeación	J1	05/04/2018
Edgar Orlando Díaz	Comfanorte	Jefe Planeación	J1	05/04/2018
Norma Yolanda Hernández	Cajasan	Jefe Planeación	J1	05/04/2018
José Luis Contreras	Comfenalco Santander	Jefe Planeación	J1	05/04/2018
Kirk Bula Campillo	Cajacopi	Jefe Planeación	J1	05/04/2018
Shirley Sáenz Barrera	Comfacundi	Jefe Planeación	J2	26/04/2018
Elkin Córdoba Cuesta	Comfachocó	Jefe Planeación	J2	26/04/2018
Claudia Cuéllar	Comfamiliar Huila	Jefe Planeación	J2	26/04/2018
Regina Vivas Valencia	Comfenalco Quindío	Jefe Planeación	J2	26/04/2018
Carlos Alberto Ibarra Cerón	Comfamiliar Nariño	Jefe Planeación	J2	26/04/2018
Alexandra Romero	Comfamiliar Cartagena	Jefe Planeación	J2	26/04/2018
Aldo Henríquez Mejía	Comfaguajira	Jefe Planeación	J2	26/04/2018

Ángel Alberto Aguirre	Comfenalco Tolima	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
Juan Carlos Romero	Comfamiliar Risaralda	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
Jaime Fernando Díaz	Comfaboy	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
Andrés Morales	Comfatolima	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
Nelson Mauricio Quintero	Confa	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
Oscar Paredes	Comfacauca	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
María Isabel Arango	Comfamiliar Camacol	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
María del Pilar Ramos	Comfaca	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
Gustavo Moreno	Comfamiliar del Putumayo	Jefe Planeación	J3	09/05/2018
Laura González Pacheco	Colsubsidio	Jefe Planeación	J4	16/05/2018
Henry Barrero	Compensar	Jefe Planeación	J4	16/05/2018
Angélica Vásquez	Cafam	Jefe Planeación	J4	16/05/2018
Héctor Rodríguez	Comfandi	Jefe Planeación	J4	16/05/2018
Oscar Ocampo	Comfenalco Valle	Jefe Planeación	J4	16/05/2018
Paula Cataño	Comfenalco Antioquia	Jefe Planeación	J4	16/05/2018
Miguel Duque Posada	Comfama	Jefe Planeación	J4	16/05/2018
Fernando Náder	Comfamiliar Atlántico	Jefe Planeación	J4	16/05/2018

**Tabla 3: Clasificación de las Cajas de Compensación Familiar de acuerdo a su nivel de dependencia de aportes.**

Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4
Comfamiliar Camacol	Cajacopi Atlántico	Comfenalco Antioquia	Cafam
Combarranquilla	Comfamiliar Cartagena	Comfama	Colsubsidio
Comfenalco Cartagena	Comfacor	Comfamiliar Atlántico	Compensar
Comfaboy	Comfacundi	Comfenalco Valle	Comfandi
Confamiliares	Comfachoco		
Comfaca	Comfaguajira		
Comfacauca	Comfamiliar Huila		
Comfacesar	Comfamiliar Nariño		
Cajamag	Comfaoriente		
Cofrem	Comfasucre		
Comfanorte			

Cafaba			
Cajasan			
Comfenalco Santander			
Comfamiliar Risaralda			
Cafasur			
Comfatolima			
Comfenalco Tolima			
Comfaputumayo			
Cajasai			
Cafamaz			
Comfiar			
Comcaja			
Comfacasanare			
Comfenalco Quindio			

Fuente: Elaboración del Autor con información de Asocajas.

**Tabla 4: Talleres Cualitativos. Listado de Preguntas y Aplicación por Taller.**

PREGUNTA	Taller								CATEGORIA
	D1	D2	D3	D4	J1	J2	J3	J4	
¿Cuál debe ser la estrategia de intervención en caso de que el subsidio familiar se vea involucrado en la discusión política y técnica sobre la existencia y viabilidad de los subsidios que el Estado ofrece?									Aspectos de Contexto Económico Demográfico
Dada la disminución efectiva de la cuota monetaria, la discusión sobre los mercados regionales de trabajo y el efecto diferencial del salario mínimo, y la cambiante estructura familiar ¿Considera que la cuota monetaria debería tener patrones diferenciales de acuerdo con las condiciones económicas y demográficas									

<p>regionales? / ¿La cuota monetaria departamental es pertinente bajo las actuales condiciones económicas y demográficas? De no ser así, cómo replantearla?</p>									
<p>Dado el cambio demográfico y las necesidades de la población colombiana hoy, ¿Qué servicios debemos modificar prioritariamente y cómo? / Como Sistema cuáles servicios debemos modificar prioritariamente, porqué y cómo?</p>									
<p>Dónde está el verdadero riesgo para la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar: a. En la estructura de la economía colombiana. b. En la eliminación del 4%. c. En la relación formalidad-informalidad. d. A diez años no existe riesgo.</p>									
<p>¿Qué experiencias internacionales conoce que puedan tener lecciones / recomendaciones importantes para el SSF colombiano?</p>									
<p>La exclusión social ha sido diagnosticada como uno de los problemas más graves que afronta Colombia, desde el subsidio familiar se puede y debe hacer algo para enfrentarla?</p>									
<p>¿Considera que la evolución de la estructura sectorial de la economía colombiana, afecta la sostenibilidad del SSF?</p>									
<p>¿Qué haría para recuperar el 1.5% del 4% que se ha focalizado en población vulnerable con los fondos de destinación</p>									

<p>específica? ¿O es mejor no recurrarlos?</p>									
<p>¿Considera que la instancia de regulación (superintendencia) tiene el diseño óptimo para regular el SSF?, de no ser así, ¿Qué diseño propone y cuáles serían sus características?. NOTA: ¿Cómo caracterizaría los roles (inspección y vigilancia, formulación de políticas, regulación) de las instituciones públicas relacionadas con el SSF? ¿Le parece adecuado este diseño institucional? De no ser así, ¿Qué diseño propone y cuáles serían sus características?</p>									
<p>(Diapositiva) este es un esquema que se denomina Libro Blanco del Subsidio Familiar y trata de presentar lo que es la conceptualización del sistema del subsidio familiar en términos de su institucionalidad, es la matriz conformada por tres columnas y por filas institucionales, las columnas son: ¿Qué institución pública tiene el rol de rector de la política del subsidio familiar? ¿Qué institución tiene el rol de inspección, vigilancia y control? ¿Qué instituciones tienen el rol de operadores del sistema de subsidio familiar? En operadores del subsidio familiar están las Cajas de Compensación Familiar y están los gremios. Como inspección, vigilancia y control está la Superintendencia del Subsidio Familiar. Como control fiscal está la Contraloría y como inspección, vigilancia y control sobre actividades asociadas a los servicios sociales</p>									<p>Aspectos Institucionales</p>

<p>de las Cajas de Compensación Familiar están las Superintendencias, Salud, Financiera, Industria y Comercio. Rector de la política del subsidio familiar el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Vivienda y como políticas asociadas a los servicios sociales están otros Ministerios que manejan políticas sectoriales. Ese es el libro blanco publicado por el Ministerio del Trabajo y la OIT en el 2014-2015 y en la práctica se denomina Institucionalidad del Sistema de Subsidio Familiar. ¿Qué aspectos han fallado en la aplicación práctica de este diseño institucional?</p>									
<p>¿Cuáles iniciativas (servicios, gestión, gobernanza, etc) cree usted que podría generar valor agregado a partir de sinergias entre CCF?</p>									
<p>¿Considera que la eventual reforma pensional puede afectar el estado del SSF? ¿De qué modo? / ¿Cómo cree que la eventual reforma pensional puede afectar el estado del SSF?</p>									
<p>¿En el futuro, cómo concibe Ud. la CCF a su cargo? Como CCF Empresa Social Grupo Económico o parte de un grupo económico. Otra. Especificar</p>									
<p>¿Cuáles son los cambios que visualiza a 10 años en el Sistema de Subsidio Familiar?</p>									

<p>¿Considera que el SSF debe mantener el esquema Departamental, o propender por alianzas, o implementar un sistema de CCF con eventual cobertura nacional? / ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de mantener el esquema Departamental, propender por alianzas, o implementar un Sistema de Cajas de Compensación Familiar con eventual cobertura Nacional</p>									
<p>¿Cómo incrementar estructuralmente el número de afiliados al Sistema de Subsidio Familiar?</p>									
<p>Nos hemos enfocado en el trabajador formal, hoy en día están creciendo los trabajadores por cuenta propia, ¿cuál debería ser la estrategia del subsidio familiar para captar esta población y por qué?</p>									
<p>¿Considera que existe un margen para ampliar la cobertura del FOSFEC a otros desempleados no afiliados?</p>									Aspectos Laborales
<p>Según su percepción, ¿El Fosfec es? a) Una oportunidad, b) Una fortaleza, c) Una amenaza ¿Por qué? ¿Cambiaría algo?</p>									
<p>¿Qué servicios deberían ofrecer las CCF a población laboral independiente?</p>									
<p>¿Cuáles creen que son las necesidades más sentidas de la población afiliada a su Caja de Compensación?</p>									

<p>¿Si usted pudiera y quisiera cambiar los fondos (FONIÑEZ, FOSFEC, ADRES y FOVIS) cómo los redireccionaría y a qué población? / En relación a los fondos FONIÑEZ, FOSFEC, ADRES y FOVIS: ¿Cuál mantendría en su estado actual? ¿Cuál modificaría y cómo? / Si quisiera y pudiera eliminar cuáles eliminaría y cuáles no, incluyendo la cuota monetaria y cómo los redireccionaría a la cuota monetaria?</p>									
<p>¿Si usted fuera obligado a trabajar con población no afiliada, con quienes trabajaría y cómo?</p>									
<p>Ordene los siguientes grupos poblacionales, en lo que usted considera debe ser el orden de prioridad para el accionar de las Cajas de Compensación Familiar: • Primera infancia, • Niñez, • Juventud, • Adulto, • Adulto Mayor, • Madre cabeza de familia, • Población en situación de discapacidad, • Población desmovilizada, • Población víctima del conflicto armado</p>									
<p>¿Qué campos de acción tendría la CCF a su cargo en las temáticas derivadas del post-acuerdo?</p>									
<p>Ordene las siguientes líneas de atención, en lo que usted considera debe ser el orden de prioridad para el accionar de las Cajas de Compensación Familiar: • Educación, • Turismo, • Salud, • Cultura, • Oferta de Vivienda, • Atención Integral a la Primera Infancia, • Subsidio de Vivienda, • Jornada Escolar Complementaria, • Cuota Monetaria, • Protección al Cesante, • Recreación, • Crédito</p>									<p>Post-Acuerdo y Ruralidad</p>



¿Qué opina de eliminar los fondos de destinación específica a población no afiliada a la Caja (vulnerable), y redirigir los recursos a la atención de afiliados rurales? Por solicitud de los participantes se quitó el término vulnerable.									
¿Cuáles son las temáticas y condiciones económicas para que el Sistema de Subsidio Familiar pueda extender su accionar a las zonas rurales?									

Taller D1: 5 de Marzo

Taller D2: 22 de Marzo

Taller D3: 19 de Abril

Taller D4: 23 de Abril

Taller J1: 5 de Abril

Taller J2: 26 de Abril

Taller J3: 9 de mayo

Taller J4: 16 de mayo

## Anexo cuantitativo:

**Tabla 1: Estadísticas Principales 23 Ciudades 2010 2017**

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ocupados	9100240	9473098	9808385	10030107	10327302	10464197	10526318	10528447
Asalariados	4399041	4544805	4831067	5040654	5260013	5433458	5553502	5604193
Asalariados (20 horas o más )	4289131	4429477	4692069	4898954	5124894	5295693	5417725	5484702
Desocupados	1290684	1237776	1240326	1200436	1159225	1148389	1191572	1275501
Inactivos	5513176	5426262	5337709	5502973	5480314	5555840	5751467	5923024

**Tabla 2: Indicadores Laborales 2010-2017**

Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TGP	65,3%	66,4%	67,4%	67,1%	67,7%	67,6%	67,1%	66,6%
TO	57,2%	58,7%	59,9%	59,9%	60,9%	61,0%	60,3%	59,4%
TD	12,4%	11,6%	11,2%	10,7%	10,1%	9,9%	10,2%	10,8%

**Tabla 3: Comportamiento del Empleo por Sexo y Posición Ocupacional**

2010 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.340.160	45	1.712.423	40
Obrero o empleado del gobierno	228.669	4	195.016	5
Empleado doméstico	13.819	0	381.745	9
Trabajador por cuenta propia	2.098.533	41	1.624.138	38
Patrón o empleador	313.193	6	128.682	3
Trabajador familiar sin remuneración	95.931	2	186.174	4
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	9.299	0	15.484	0
Jornalero o peón	50.196	1	2.200	0
Otro,	5.473	0	5.975	0
<b>Total</b>	<b>5.155.273</b>	<b>100</b>	<b>4.251.836</b>	<b>100</b>

2011 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.425.434	45	1.783.431	40
Obrero o empleado del gobierno	229.306	4	187.560	4
Empleado doméstico	20.932	0	371.194	8
Trabajador por cuenta propia	2.188.923	41	1.752.102	39
Patrón o empleador	337.390	6	139.475	3
Trabajador familiar sin remuneración	97.710	2	188.838	4
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	10.921	0	14.862	0
Jornalero o peón	47.339	1	1.424	0
Otro,	5.485	0	7.532	0

Total	5.363.441	100	4.446.418	100
-------	-----------	-----	-----------	-----

2012	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
<b>Posición ocupacional</b>				
Obrero o empleado de empresa particular	2.594.455	47	1.891.938	41
Obrero o empleado del gobierno	231.716	4	192.684	4
Empleado doméstico	19.284	0	389.910	8
Trabajador por cuenta propia	2.182.389	39	1.774.483	38
Patrón o empleador	336.372	6	138.524	3
Trabajador familiar sin remuneración	101.742	2	198.105	4
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	16.232	0	20.361	0
Jornalero o peón	46.036	1	2.098	0
Otro,	4.859	0	7.539	0
<b>Total</b>	<b>5.533.086</b>	<b>100</b>	<b>4.615.642</b>	<b>100</b>

2013	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
<b>Posición ocupacional</b>				
Obrero o empleado de empresa particular	2.675.793	48	2.019.250	43
Obrero o empleado del gobierno	227.660	4	200.758	4
Empleado doméstico	18.614	0	382.677	8
Trabajador por cuenta propia	2.215.735	39	1.775.829	38
Patrón o empleador	339.078	6	139.945	3
Trabajador familiar sin remuneración	88.813	2	181.056	4
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	13.196	0	23.554	1
Jornalero o peón	49.599	1	1.856	0
Otro,	3.700	0	7.191	0
<b>Total</b>	<b>5.632.187</b>	<b>100</b>	<b>4.732.116</b>	<b>100</b>

2014	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
<b>Posición ocupacional</b>				
Obrero o empleado de empresa particular	2.791.212	48	2.127.720	44

Obrero o empleado del gobierno	228.429	4	195.665	4
Empleado doméstico	19.834	0	391.605	8
Trabajador por cuenta propia	2.286.742	40	1.836.125	38
Patrón o empleador	318.367	6	127.740	3
Trabajador familiar sin remuneración	88.673	2	165.732	3
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	17.131	0	22.723	1
Jornalero o peón	38.651	1	1.989	0
Otro,	2.961	0	6.086	0
<b>Total</b>	<b>5.792.000</b>	<b>100</b>	<b>4.875.384</b>	<b>100</b>

2015 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.878.420	49	2.197.301	45
Obrero o empleado del gobierno	231.043	4	197.626	4
Empleado doméstico	18.241	0	385.538	8
Trabajador por cuenta propia	2.262.016	39	1.819.678	37
Patrón o empleador	306.739	5	130.889	3
Trabajador familiar sin remuneración	87.976	2	164.151	3
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	14.056	0	19.940	0
Jornalero o peón	35.541	1	1.541	0
Otro,	4.338	0	6.691	0
<b>Total</b>	<b>5.838.369</b>	<b>100</b>	<b>4.923.356</b>	<b>100</b>

2016 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.908.937	49	2.288.775	46
Obrero o empleado del gobierno	243.723	4	197.638	4
Empleado doméstico	15.592	0	362.056	7
Trabajador por cuenta propia	2.320.269	39	1.821.074	37
Patrón o empleador	281.458	5	121.657	2
Trabajador familiar sin remuneración	81.165	1	159.035	3

Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	12.038	0	17.416	0
Jornalero o peón	44.406	1	2.490	0
Otro,	3.910	0	6.249	0
<b>Total</b>	<b>5.911.498</b>	<b>100</b>	<b>4.976.390</b>	<b>100</b>

2017 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.943.072	49	2.327.944	47
Obrero o empleado del gobierno	227.708	4	194.100	4
Empleado doméstico	15.683	0	354.440	7
Trabajador por cuenta propia	2.359.467	40	1.772.860	36
Patrón o empleador	288.949	5	122.428	3
Trabajador familiar sin remuneración	64.795	1	147.765	3
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	9.576	0	15.164	0
Jornalero o peón	48.376	1	3.296	0
Otro,	2.395	0	3.974	0
<b>Total</b>	<b>5.960.022</b>	<b>100</b>	<b>4.941.971</b>	<b>100</b>

**Tabla 4: Empleo por Sexo y Nivel Educativo 2010 – 2017**

2010 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	126710	3	78829	2
Preescolar	80	0	92	0
Básica primaria (1o - 5o)	1116176	22	817003	19
Básica secundaria (6o - 9o)	896155	17	659699	16
Media (10o - 13o)	1514715	29	1172933	28
Superior o universitaria	1498890	29	1522236	36
No sabe, no informa	2547	0	1043	0
<b>Total</b>	<b>5.155.273,00</b>	<b>100</b>	<b>4.251.836,00</b>	<b>100</b>

2011 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	120774	2	82151	2
Preescolar	220	0	49	0
Básica primaria (1o - 5o)	1154107	22	827977	19
Básica secundaria (6o - 9o)	919969	17	684617	15
Media (10o - 13o)	1588309	30	1222550	28
Superior o universitaria	1577896	29	1628365	37
No sabe, no informa	2165	0	710	0
<b>Total</b>	<b>5.363.441,00</b>	<b>100</b>	<b>4.446.418,00</b>	<b>100</b>

2012 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	122454	2	82941	2
Preescolar	449	0	208	0
Básica primaria (1o - 5o)	1137986	21	873395	19
Básica secundaria (6o - 9o)	965429	17	685875	15
Media (10o - 13o)	1655781	30	1248219	27
Superior o universitaria	1647563	30	1724249	37
No sabe, no informa	3424	0	754	0
<b>Total</b>	<b>5.533.086,00</b>	<b>100</b>	<b>4.615.642,00</b>	<b>100</b>

2013 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	120537	2	82055	2
Preescolar	634	0	305	0
Básica primaria (1o - 5o)	1131597	20	821564	17
Básica secundaria (6o - 9o)	915369	16	677686	14
Media (10o - 13o)	1649649	29	1246601	26
Superior o universitaria	1812250	32	1903070	40
No sabe, no informa	2150	0	834	0
<b>Total</b>	<b>5.632.187,00</b>	<b>100</b>	<b>4.732.116,00</b>	<b>100</b>

2014 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	128673	2	79885	2
Preescolar	429	0	143	0
Básica primaria (1o - 5o)	1117864	19	832367	17
Básica secundaria (6o - 9o)	953233	17	681949	14
Media (10o - 13o)	1666827	29	1263172	26
Superior o universitaria	1923166	33	2017004	41
No sabe, no informa	1807	0	865	0
<b>Total</b>	<b>5.792.000,00</b>	<b>100</b>	<b>4.875.384,00</b>	<b>100</b>

2015 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	115809	2	80046	2
Preescolar	767	0	357	0
Básica primaria (1o - 5o)	1088722	19	807175	16
Básica secundaria (6o - 9o)	942384	16	668062	14
Media (10o - 13o)	1821456	31	1387102	28
Superior o universitaria	1867015	32	1979560	40
No sabe, no informa	2215	0	1054	0
<b>Total</b>	<b>5.838.369,00</b>	<b>100</b>	<b>4.923.356,00</b>	<b>100</b>

2016 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	117291	2	76080	2
Preescolar	244	0	167	0
Básica primaria (1o - 5o)	1069945	18	777806	16
Básica secundaria (6o - 9o)	907852	15	632027	13
Media (10o - 13o)	1917582	32	1470615	30
Superior o universitaria	1895881	32	2018223	41
No sabe, no informa	2701	0	1472	0
<b>Total</b>	<b>5.911.498,00</b>	<b>100</b>	<b>4.976.390,00</b>	<b>100</b>

2017 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	112708	2	71514	1
Preescolar	439	0	66	0
Básica primaria (1o - 5o)	1076278	18	725778	15
Básica secundaria (6o - 9o)	866580	15	606442	12
Media (10o - 13o)	1969667	33	1530649	31
Superior o universitaria	1932596	32	2007305	41
No sabe, no informa	1754	0	217	0
<b>Total</b>	<b>5.960.022,00</b>	<b>100</b>	<b>4.941.971,00</b>	<b>100</b>

Promedio Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	120620	2	79188	2
Preescolar	408	0	173	0
Básica primaria (1o - 5o)	1111584	20	810383	17
Básica secundaria (6o - 9o)	920871	16	662045	14
Media (10o - 13o)	1722998	30	1317730	28
Superior o universitaria	1769407	31	1850002	39
No sabe, no informa	2345	0	869	0

**Tabla 5: Estructura del Empleo por Sexo y Rango de Edad**

Rango edad	2010	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%	
12 a 25 años	994.030,00	20,7	767.538,00	19,4	
26 a 35 años	1.260.934,00	26,2	1.073.071,00	27,2	
36 a 50 años	1.610.476,00	33,5	1.439.166,00	36,4	
51 años o mas	937.613,00	19,5	668.938,00	16,9	
<b>Total</b>	<b>4.803.665,00</b>	<b>100</b>	<b>3.948.973,00</b>	<b>100</b>	



Rango edad	2011		Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	1.060.844,00	21,3	816.813,00	19,9		
26 a 35 años	1.312.709,00	26,4	1.090.514,00	26,5		
36 a 50 años	1.619.005,00	32,5	1.489.058,00	36,2		
51 años o mas	981.358,00	19,7	715.408,00	17,4		
<b>Total</b>	<b>4.975.540,00</b>	<b>100</b>	<b>4.112.317,00</b>	<b>100</b>		

Rango edad	2012		Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	1.117.902,00	21,7	848.647,00	19,8		
26 a 35 años	1.347.704,00	26,2	1.137.045,00	26,5		
36 a 50 años	1.634.178,00	31,8	1.489.245,00	34,8		
51 años o mas	1.042.546,00	20,3	807.378,00	18,8		
<b>Total</b>	<b>5.142.617,00</b>	<b>100</b>	<b>4.283.339,00</b>	<b>100</b>		

Rango edad	2013		Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	1.106.610,00	21,1	863.287,00	19,7		
26 a 35 años	1.387.945,00	26,5	1.187.107,00	27		
36 a 50 años	1.647.334,00	31,5	1.503.892,00	34,3		
51 años o mas	1.091.108,00	20,8	835.893,00	19		
<b>Total</b>	<b>5.234.077,00</b>	<b>100</b>	<b>4.390.837,00</b>	<b>100</b>		

Rango edad	2014		Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	1.142.514,00	21,2	890.962,00	19,7		
26 a 35 años	1.413.073,00	26,2	1.222.942,00	27,1		
36 a 50 años	1.646.654,00	30,6	1.498.330,00	33,2		
51 años o mas	1.181.380,00	21,9	899.018,00	19,9		
<b>Total</b>	<b>5.385.143,00</b>	<b>100</b>	<b>4.511.802,00</b>	<b>100</b>		

2015		Hombre		Mujer	
------	--	--------	--	-------	--

<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.163.391,00	21,5	891.428,00	19,6
26 a 35 años	1.421.955,00	26,2	1.221.482,00	26,8
36 a 50 años	1.629.008,00	30,1	1.501.451,00	33
51 años o mas	1.203.143,00	22,2	936.490,00	20,6
<b>Total</b>	<b>5.418.467,00</b>	<b>100</b>	<b>4.551.520,00</b>	<b>100</b>

	<b>2016</b>		<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.119.699,00	20,4	895.894,00	19,5		
26 a 35 años	1.451.087,00	26,4	1.207.445,00	26,2		
36 a 50 años	1.672.240,00	30,5	1.521.333,00	33,1		
51 años o mas	1.247.012,00	22,7	976.800,00	21,2		
<b>Total</b>	<b>5.490.800,00</b>	<b>100</b>	<b>4.601.600,00</b>	<b>100</b>		

	<b>2017</b>		<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.086.273,00	19,7	865.598,00	18,9		
26 a 35 años	1.440.271,00	26,1	1.250.619,00	27,3		
36 a 50 años	1.691.596,00	30,6	1.486.990,00	32,4		
51 años o mas	1.307.022,00	23,7	979.534,00	21,4		
<b>Total</b>	<b>5.526.265,00</b>	<b>100</b>	<b>4.583.631,00</b>	<b>100</b>		

**Tabla 6: Estructura del Empleo por Sector Económico y Sexo  
23 Principales Ciudades**

2010 Sector	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	%	
Actividades de hogares como empleadores o productores	14.158,0	0,3	385.167,0	9,1	399325	4,2%
Actividades inmobiliarias	480.028,0	9,3	431.575,0	10,2	911603	9,7%
Administración pública y defensa	199.298,0	3,9	133.708,0	3,1	333006	3,5%
Agropecuario	202.363,0	3,9	34.861,0	0,8	237224	2,5%
Comercio al por mayor y al por menor	1.308.637,0	25,4	1.003.419,0	23,6	2312056	24,6%
Construcción	562.475,0	10,9	23.702,0	0,6	586177	6,2%
Enseñanza	185.721,0	3,6	281.830,0	6,6	467551	5,0%
Explotación Minas y Canteras	31.753,0	0,6	7.957,0	0,2	39710	0,4%
Hoteles y restaurantes	197.688,0	3,8	348.916,0	8,2	546604	5,8%
Industria manufacturera	801.323,0	15,6	660.165,0	15,5	1461488	15,5%
Intermediación financiera	88.934,0	1,7	99.420,0	2,3	188354	2,0%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	1.058,0	0,0	649,0	0,0	1707	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	192.170,0	3,7	295.973,0	7,0	488143	5,2%
Pesca	7.657,0	0,1	1.281,0	0,0	8938	0,1%
Servicios sociales y de salud	106.451,0	2,1	345.873,0	8,1	452324	4,8%
Suministro de electricidad, gas y agua	38.942,0	0,8	11.180,0	0,3	50122	0,5%
Transporte	734.240,0	14,2	184.478,0	4,3	918718	9,8%
<b>Total</b>	<b>5.152.897,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.250.153,0</b>	<b>100,0</b>	<b>9403050</b>	<b>100,0%</b>

2011	Hombre		Mujer		Total	
	Sector	No.	%	No.	%	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	21.372,0	0,4	374.989,0	8,4	396361	4,2%
Actividades inmobiliarias	509.801,0	9,5	453.586,0	10,2	963387	10,2%
Administración pública y defensa	200.229,0	3,7	140.094,0	3,2	340323	3,6%
Agropecuario	199.648,0	3,7	38.994,0	0,9	238642	2,5%
Comercio al por mayor y al por menor	1.330.590,0	24,8	1.046.555,0	23,5	2377145	25,3%
Construcción	608.791,0	11,4	33.780,0	0,8	642571	6,8%
Enseñanza	187.948,0	3,5	282.660,0	6,4	470608	5,0%
Explotación Minas y Canteras	32.743,0	0,6	8.519,0	0,2	41262	0,4%
Hoteles y restaurantes	223.142,0	4,2	389.479,0	8,8	612621	6,5%
Industria manufacturera	845.150,0	15,8	680.735,0	15,3	1525885	16,2%
Intermediación financiera	83.968,0	1,6	103.097,0	2,3	187065	2,0%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	1.569,0	0,0	287,0	0,0	1856	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	199.546,0	3,7	315.131,0	7,1	514677	5,5%
Pesca	8.777,0	0,2	994,0	0,0	9771	0,1%
Servicios sociales y de salud	109.293,0	2,0	374.388,0	8,4	483681	5,1%
Suministro de electricidad, gas y agua	38.542,0	0,7	14.815,0	0,3	53357	0,6%
Transporte	761.824,0	14,2	186.737,0	4,2	948561	10,1%
<b>Total</b>	<b>5.362.933,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.444.839,0</b>	<b>100,0</b>	<b>9807772</b>	<b>104,3%</b>

2012	Hombre		Mujer		Total	
	Sector	No.	%	No.	%	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	18.805,0	0,3	392.460,0	8,5	411265	4,4%
Actividades inmobiliarias	541.071,0	9,8	464.616,0	10,1	1005687	10,7%
Administración pública y defensa	200.232,0	3,6	136.332,0	3,0	336564	3,6%

Agropecuario	200.072,0	3,6	42.245,0	0,9	242317	2,6%
Comercio al por mayor y al por menor	1.344.300,0	24,3	1.099.552,0	23,8	2443852	26,0%
Construcción	641.344,0	11,6	38.065,0	0,8	679409	7,2%
Enseñanza	186.885,0	3,4	290.451,0	6,3	477336	5,1%
Explotación Minas y Canteras	36.145,0	0,7	8.981,0	0,2	45126	0,5%
Hoteles y restaurantes	243.499,0	4,4	416.575,0	9,0	660074	7,0%
Industria manufacturera	847.457,0	15,3	702.545,0	15,2	1550002	16,5%
Intermediación financiera	94.251,0	1,7	109.683,0	2,4	203934	2,2%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	440,0	0,0	179,0	0,0	619	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	211.152,0	3,8	328.420,0	7,1	539572	5,7%
Pesca	7.043,0	0,1	437,0	0,0	7480	0,1%
Servicios sociales y de salud	111.411,0	2,0	392.212,0	8,5	503623	5,4%
Suministro de electricidad, gas y agua	39.682,0	0,7	13.264,0	0,3	52946	0,6%
Transporte	806.800,0	14,6	178.626,0	3,9	985426	10,5%
	<b>5.530.590,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.614.644,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1014523</b>	<b>107,9%</b>
Total	0	0	0	0	4	%

Sector	2013		Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	18.986,0	0,3	387.116,0	8,2	406102	4,3%		
Actividades inmobiliarias	592.863,0	10,5	484.283,0	10,2	1077146	11,5%		
Administración pública y defensa	200.770,0	3,6	148.190,0	3,1	348960	3,7%		
Agropecuario	199.404,0	3,5	40.903,0	0,9	240307	2,6%		
Comercio al por mayor y al por menor	1.385.697,0	24,6	1.114.126,0	23,5	2499823	26,6%		
Construcción	617.396,0	11,0	41.747,0	0,9	659143	7,0%		
Enseñanza	190.623,0	3,4	304.831,0	6,4	495454	5,3%		
Explotación Minas y Canteras	33.386,0	0,6	8.433,0	0,2	41819	0,4%		
Hoteles y restaurantes	250.033,0	4,4	443.543,0	9,4	693576	7,4%		

Industria manufacturera	840.440,0	14,9	685.735,0	14,5	1526175	16,2%
Intermediación financiera	95.978,0	1,7	127.721,0	2,7	223699	2,4%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	233,0	0,0	351,0	0,0	584	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	225.472,0	4,0	335.848,0	7,1	561320	6,0%
Pesca	7.754,0	0,1	319,0	0,0	8073	0,1%
Servicios sociales y de salud	127.127,0	2,3	407.561,0	8,6	534688	5,7%
Suministro de electricidad, gas y agua	41.866,0	0,7	15.208,0	0,3	57074	0,6%
Transporte	802.864,0	14,3	185.906,0	3,9	988770	10,5%
<b>Total</b>	<b>5.630.893,</b>	<b>100,</b>	<b>4.731.819,</b>	<b>100,</b>	<b>1036271</b>	<b>110,2</b>
	0	0	0	0	2	%

Sector	2014		Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	20.695,0	0,4	394.324,0	8,1	415019	4,4%		
Actividades inmobiliarias	625.963,0	10,8	523.922,0	10,7	1149885	12,2%		
Administración pública y defensa	219.645,0	3,8	169.167,0	3,5	388812	4,1%		
Agropecuario	195.694,0	3,4	37.203,0	0,8	232897	2,5%		
Comercio al por mayor y al por menor	1.391.794,0	24,0	1.128.670,0	23,2	2520464	26,8%		
Construcción	648.154,0	11,2	39.642,0	0,8	687796	7,3%		
Enseñanza	197.078,0	3,4	302.404,0	6,2	499482	5,3%		
Explotación Minas y Canteras	37.842,0	0,7	8.122,0	0,2	45964	0,5%		
Hoteles y restaurantes	257.570,0	4,4	485.171,0	10,0	742741	7,9%		
Industria manufacturera	855.366,0	14,8	699.343,0	14,3	1554709	16,5%		
Intermediación financiera	100.227,0	1,7	121.036,0	2,5	221263	2,4%		
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	234,0	0,0	186,0	0,0	420	0,0%		
Otras actividades de servicios comunitarios	236.306,0	4,1	338.869,0	7,0	575175	6,1%		
Pesca	6.239,0	0,1	718,0	0,0	6957	0,1%		

Servicios sociales y de salud	133.848,0	2,3	429.843,0	8,8	563691	6,0%
Suministro de electricidad, gas y agua	47.759,0	0,8	13.622,0	0,3	61381	0,7%
Transporte	817.030,0	14,1	181.814,0	3,7	998844	10,6%
<b>Total</b>	<b>5.791.442,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.874.055,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1066549</b>	<b>113,4%</b>

Sector	2015		Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	19.659,0	0,3	391.353,0	7,9	411012	4,4%		
Actividades inmobiliarias	663.670,0	11,4	576.485,0	11,7	1240155	13,2%		
Administración pública y defensa	214.241,0	3,7	160.277,0	3,3	374518	4,0%		
Agropecuario	178.807,0	3,1	39.696,0	0,8	218503	2,3%		
Comercio al por mayor y al por menor	1.373.435,0	23,5	1.112.136,0	22,6	2485571	26,4%		
Construcción	669.676,0	11,5	37.941,0	0,8	707617	7,5%		
Enseñanza	189.848,0	3,3	298.364,0	6,1	488212	5,2%		
Explotación Minas y Canteras	32.083,0	0,5	7.175,0	0,1	39258	0,4%		
Hoteles y restaurantes	281.390,0	4,8	503.429,0	10,2	784819	8,3%		
Industria manufacturera	865.533,0	14,8	681.893,0	13,9	1547426	16,5%		
Intermediación financiera	95.854,0	1,6	123.701,0	2,5	219555	2,3%		
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	824,0	0,0	754,0	0,0	1578	0,0%		
Otras actividades de servicios comunitarios	254.173,0	4,4	352.618,0	7,2	606791	6,5%		
Pesca	4.728,0	0,1	643,0	0,0	5371	0,1%		
Servicios sociales y de salud	135.312,0	2,3	447.664,0	9,1	582976	6,2%		
Suministro de electricidad, gas y agua	45.665,0	0,8	13.581,0	0,3	59246	0,6%		
Transporte	812.997,0	13,9	175.311,0	3,6	988308	10,5%		
<b>Total</b>	<b>5.837.893,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.923.021,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1076091</b>	<b>114,4%</b>		

2016 Sector	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%		%
Actividades de hogares como empleadores o productores	15.476,0	0,3	364.182,0	7,3	379658	4,0%
Actividades inmobiliarias	676.713,0	11,4	590.095,0	11,9	1266808	13,5%
Administración pública y defensa	231.314,0	3,9	163.066,0	3,3	394380	4,2%
Agropecuario	194.457,0	3,3	45.304,0	0,9	239761	2,5%
Comercio al por mayor y al por menor	1.394.430,0	23,6	1.136.596,0	22,8	2531026	26,9%
Construcción	678.049,0	11,5	37.121,0	0,7	715170	7,6%
Enseñanza	194.336,0	3,3	321.100,0	6,5	515436	5,5%
Explotación Minas y Canteras	23.521,0	0,4	8.211,0	0,2	31732	0,3%
Hoteles y restaurantes	287.221,0	4,9	525.803,0	10,6	813024	8,6%
Industria manufacturera	863.827,0	14,6	667.699,0	13,4	1531526	16,3%
Intermediación financiera	107.767,0	1,8	132.606,0	2,7	240373	2,6%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	345,0	0,0	707,0	0,0	1052	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	243.965,0	4,1	343.980,0	6,9	587945	6,3%
Pesca	7.758,0	0,1	782,0	0,0	8540	0,1%
Servicios sociales y de salud	130.536,0	2,2	456.052,0	9,2	586588	6,2%
Suministro de electricidad, gas y agua	41.097,0	0,7	13.446,0	0,3	54543	0,6%
Transporte	820.420,0	13,9	168.819,0	3,4	989239	10,5%
<b>Total</b>	<b>5.911.232,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.975.569,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1088680</b>	<b>115,8%</b>

2017 Sector	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%		%
Actividades de hogares como empleadores o productores	16.105,0	0,3	355.227,0	7,2	371332	3,9%



Actividades inmobiliarias	686.226,0	11,5	628.248,0	12,7	1314474	14,0%
Administración pública y defensa	223.903,0	3,8	166.811,0	3,4	390714	4,2%
Agropecuario	205.082,0	3,4	44.626,0	0,9	249708	2,7%
Comercio al por mayor y al por menor	1.395.876,0	23,4	1.099.639,0	22,3	2495515	26,5%
Construcción	675.743,0	11,3	38.624,0	0,8	714367	7,6%
Enseñanza	198.897,0	3,3	316.941,0	6,4	515838	5,5%
Explotación Minas y Canteras	21.547,0	0,4	8.328,0	0,2	29875	0,3%
Hoteles y restaurantes	284.522,0	4,8	507.165,0	10,3	791687	8,4%
Industria manufacturera	857.485,0	14,4	683.944,0	13,8	1541429	16,4%
Intermediación financiera	100.050,0	1,7	123.009,0	2,5	223059	2,4%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	885,0	0,0	960,0	0,0	1845	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	264.846,0	4,4	342.498,0	6,9	607344	6,5%
Pesca	7.777,0	0,1	379,0	0,0	8156	0,1%
Servicios sociales y de salud	138.068,0	2,3	440.271,0	8,9	578339	6,2%
Suministro de electricidad, gas y agua	44.140,0	0,7	14.692,0	0,3	58832	0,6%
Transporte	838.074,0	14,1	169.376,0	3,4	1007450	10,7%
	5.959.229,0	100,0	4.940.738,0	100,0	1089996	115,9%
Total	0	0	0	0	7	%

**Tabla 7: Beneficiarios de Cuota Monetaria 2010-2017**

2010 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2941	0,5	494	0,1	3435	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	77593	12,3	34798	6,8	112391	9,8
Básica secundaria (6o - 9o)	86113	13,7	51782	10,1	137895	12,1
Media (10o - 13o)	285968	45,4	186657	36,5	472625	41,4
Superior o universitaria	177411	28,2	237423	46,4	414834	36,3
No sabe, no informa	41	0,0	83	0,0	123	0,0
Total	630066	100,0	511237	100,0	1141303	100,0

2011 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	3009	0,5	324	0,1	3333	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	80338	12,3	36522	7,0	116860	9,9
Básica secundaria (6o - 9o)	80096	12,3	47168	9,0	127264	10,8
Media (10o - 13o)	298629	45,8	184561	35,2	483189	41,1
Superior o universitaria	189459	29,1	255784	48,8	445243	37,9
Total	651531	100,0	524360	100,0	1175890	100,0

2012 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2263	0,3	301	0,1	2564	0,2
Básica primaria (1o - 5o)	73792	10,7	32363	5,6	106155	8,4
Básica secundaria (6o - 9o)	91332	13,2	43234	7,5	134566	10,6
Media (10o - 13o)	311846	45,2	205322	35,4	517168	40,7
Superior o universitaria	209892	30,4	298048	51,5	507940	40,0
No sabe, no informa	805	0,1	0	0,0	805	0,1
Total	689930	100,0	579268	100,0	1269197	100,0

2013 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	3041	0,4	797	0,1	3838	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	73983	10,1	33510	5,4	107493	8,0
Básica secundaria (6o - 9o)	88127	12,0	45981	7,5	134108	9,9
Media (10o - 13o)	332120	45,4	212175	34,4	544295	40,4
Superior o universitaria	234028	32,0	324074	52,6	558102	41,4
No sabe, no informa	226	0,0	159	0,0	385	0,0
Total	731525	100	616695	100	1348220	100

2014 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2697	0,4	854	0,1	3550	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	78675	10,7	35388	5,4	114063	8,2
Básica secundaria (6o - 9o)	87997	12,0	50764	7,8	138761	10,0
Media (10o - 13o)	320286	43,6	220326	33,8	540612	39,0

Superior o universitaria	244689	33,3	343752	52,8	588441	42,5
No sabe, no informa	22	0,0	225	0,0	246	0,0
<b>Total</b>	<b>734366</b>	<b>100,0</b>	<b>651308</b>	<b>100,0</b>	<b>1385674</b>	<b>100,0</b>

2015 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2148	0,3	691	0,1	2839	0,2
Básica primaria (1o - 5o)	75623	10,1	38968	5,6	114591	7,9
Básica secundaria (6o - 9o)	85472	11,4	52541	7,5	138013	9,5
Media (10o - 13o)	346978	46,3	249510	35,6	596488	41,1
Superior o universitaria	239666	32,0	359197	51,2	598864	41,3
No sabe, no informa	7	0,0	127	0,0	134	0,0
<b>Total</b>	<b>749894</b>	<b>100,0</b>	<b>701034</b>	<b>100,0</b>	<b>1450928</b>	<b>100,0</b>

2016 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	4483	0,6	950	0,1	5433	0,4
Básica primaria (1o - 5o)	71092	9,3	36558	5,1	107650	7,3
Básica secundaria (6o - 9o)	76710	10,0	39416	5,5	116126	7,8
Media (10o - 13o)	370713	48,5	275873	38,3	646586	43,6
Superior o universitaria	240576	31,5	367929	51,0	608504	41,0
No sabe, no informa	180	0,0	0	0,0	180	0,0
<b>Total</b>	<b>763754</b>	<b>100,0</b>	<b>720725</b>	<b>100,0</b>	<b>1484479</b>	<b>100,0</b>

2017 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	3644	0,5	1022	0,1	4666	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	69762	9,3	31053	4,4	100815	6,9
Básica secundaria (6o - 9o)	71259	9,5	49705	7,0	120964	8,3
Media (10o - 13o)	371536	49,6	284941	40,0	656477	44,9
Superior o universitaria	232112	31,0	346492	48,6	578604	39,6
No sabe, no informa	231	0,0	0	0,0	231	0,0
<b>Total</b>	<b>748545</b>	<b>100,0</b>	<b>713212</b>	<b>100,0</b>	<b>1461756</b>	<b>100,0</b>

**Tabla 8: Beneficiarios de Cuota Monetaria. Estructura de Edades.  
23 Principales Ciudades**

2010 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	52.611,0	9,0	51.811,6	11,0	104.422,6	9,9
26 a 35 años	232.164,6	39,8	211.742,5	45,0	443.907,2	42,1
36 a 50 años	264.241,1	45,3	194.615,4	41,4	458.856,5	43,5
51 años o mas	34.650,5	5,9	12.148,5	2,6	46.799,0	4,4
<b>Total</b>	<b>583.667,3</b>	<b>100,0</b>	<b>470.318,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1.053.985,4</b>	<b>100,0</b>

2011 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	47.417,4	8,0	58.507,1	12,3	105.924,4	9,9
26 a 35 años	244.537,0	41,0	205.414,5	43,2	449.951,5	42,0
36 a 50 años	268.528,3	45,1	197.513,6	41,6	466.041,9	43,5
51 años o mas	35.420,5	5,9	13.538,1	2,9	48.958,6	4,6
<b>Total</b>	<b>595.903,1</b>	<b>100,0</b>	<b>474.973,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.070.876,4</b>	<b>100,0</b>

2012 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	50.608,7	8,0	67.289,0	12,7	117.897,7	10,2
26 a 35 años	267.573,3	42,3	234.969,3	44,5	502.542,5	43,3
36 a 50 años	276.250,2	43,7	208.613,7	39,5	484.863,9	41,8
51 años o mas	37.398,5	5,9	17.679,2	3,3	55.077,8	4,7
<b>Total</b>	<b>631.830,7</b>	<b>100,0</b>	<b>528.551,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1.160.381,9</b>	<b>100,0</b>

2013 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	61.041,3	9,1	70.512,0	12,7	131.553,3	10,7
26 a 35 años	278.807,4	41,4	246.480,5	44,3	525.287,9	42,7
36 a 50 años	289.450,0	43,0	224.184,8	40,3	513.634,8	41,8
51 años o mas	43.607,8	6,5	15.562,1	2,8	59.169,9	4,8
<b>Total</b>	<b>672.906,5</b>	<b>100,0</b>	<b>556.739,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.229.645,8</b>	<b>100,0</b>

2014 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	60.898,1	9,0	79.108,5	13,2	140.006,5	11,0
26 a 35 años	282.948,1	41,8	268.760,1	45,0	551.708,3	43,3
36 a 50 años	290.835,5	43,0	232.162,1	38,9	522.997,6	41,1
51 años o mas	41.936,9	6,2	17.316,8	2,9	59.253,6	4,7
<b>Total</b>	<b>676.618,6</b>	<b>100,0</b>	<b>597.347,5</b>	<b>100,0</b>	<b>1.273.966,0</b>	<b>100,0</b>

2015 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	60.129,2	8,8	79.804,3	12,6	139.933,5	10,6
26 a 35 años	288.493,2	42,2	288.608,4	45,5	577.101,5	43,8
36 a 50 años	288.734,6	42,2	243.079,5	38,3	531.814,1	40,3
51 años o mas	46.078,7	6,7	23.259,7	3,7	69.338,5	5,3
<b>Total</b>	<b>683.435,7</b>	<b>100,0</b>	<b>634.751,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1.318.187,6</b>	<b>100,0</b>

2016 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	64.116,2	9,2	86.530,6	13,2	150.646,8	11,1
26 a 35 años	291.577,2	41,8	298.110,3	45,4	589.687,5	43,5
36 a 50 años	298.976,9	42,8	248.689,6	37,9	547.666,6	40,4
51 años o mas	43.304,1	6,2	23.306,8	3,5	66.610,9	4,9
<b>Total</b>	<b>697.974,4</b>	<b>100,0</b>	<b>656.637,3</b>	<b>100,0</b>	<b>1.354.611,8</b>	<b>100,0</b>

2017 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	60.156,8	8,8	82.872,9	12,9	143.029,6	10,8
26 a 35 años	289.866,9	42,5	300.275,2	46,7	590.142,0	44,5
36 a 50 años	287.925,7	42,2	241.132,0	37,5	529.057,7	39,9
51 años o mas	43.896,7	6,4	19.300,4	3,0	63.197,0	4,8
<b>Total</b>	<b>681.846,1</b>	<b>100,0</b>	<b>643.580,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.325.426,4</b>	<b>100,0</b>

**Tabla 9: Beneficiarios de la Cuota Monetaria por Sector de Actividad**

2010	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	579	0,1	6328	1,2	6907	0,6
Actividades inmobiliarias	73339	11,6	45000	8,8	118339	10,4
Administración pública y defensa	60010	9,5	27248	5,3	87258	7,6
Agropecuario	10642	1,7	5844	1,1	16486	1,4
Comercio al por mayor y al por menor	110262	17,5	92322	18,1	202584	17,8
Construcción	29395	4,7	3876	0,8	33271	2,9
Enseñanza	29398	4,7	60062	11,7	89460	7,8
Explotación Minas y Canteras	4180	0,7	865	0,2	5045	0,4
Hoteles y restaurantes	17345	2,8	27828	5,4	45173	4,0
Industria manufacturera	151335	24,0	107563	21,0	258898	22,6
Intermediación financiera	14518	2,3	24197	4,7	38715	3,4
Organizaciones y órganos extra-territoriales	26	0,0	11	0,0	37	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	21393	3,4	19058	3,7	40451	3,5
Pesca	259	0,0	81	0,0	340	0,0
Servicios sociales y de salud	16605	2,6	60409	11,8	77014	6,7
Suministro de electricidad,gas y agua	11887	1,9	2944	0,6	14831	1,3
Transporte	78845	12,5	27592	5,4	106437	9,3
<b>Total</b>	<b>630018</b>	<b>100,0</b>	<b>511227</b>	<b>0</b>	<b>114127</b>	<b>100,0</b>

2011	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	2633	0,4	5671	1,1	8304	0,7
Actividades inmobiliarias	80550	12,4	52844	10,1	133394	11,5
Administración pública y defensa	61253	9,4	27324	5,2	88577	7,5

Agropecuario	9779	1,5	5522	1,1	15301	1,3
Comercio al por mayor y al por menor	111358	17,1	91854	17,5	20321	17,3
Construcción	33865	5,2	6021	1,1	39886	3,4
Enseñanza	27949	4,3	57010	10,9	84959	7,2
Explotación Minas y Canteras	5776	0,9	1211	0,2	6987	0,6
Hoteles y restaurantes	17240	2,6	28546	5,4	45785	3,9
					25555	21,1
Industria manufacturera	152403	23,4	103153	19,7	6	7
Intermediación financiera	14127	2,2	27995	5,3	42122	3,6
Organizaciones y órganos extra-territoriales	18	0,0	0	0,0	18	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	19557	3,0	21327	4,1	40884	3,5
Pesca	439	0,1	119	0,0	558	0,0
Servicios sociales y de salud	18456	2,8	66719	12,7	85175	7,2
Suministro de electricidad,gas y agua	11878	1,8	3266	0,6	15144	1,3
					10999	
Transporte	84250	12,9	25749	4,9	9	9,4
				100,	11758	100
<b>Total</b>	<b>651531</b>	<b>100,0</b>	<b>524331</b>	<b>0</b>	<b>62</b>	<b>,0</b>

2012	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	1201	0,2	6758	1,2	7959	0,6
					14851	11,1
Actividades inmobiliarias	87960	12,8	60559	10,5	9	7
Administración pública y defensa	59330	8,6	30695	5,3	90025	7,1
Agropecuario	9464	1,4	5199	0,9	14663	1,2
Comercio al por mayor y al por menor	119410	17,3	108691	18,8	22810	18,1
					0	0
Construcción	41557	6,0	7564	1,3	49122	3,9
Enseñanza	29754	4,3	60956	10,5	90710	7,1
Explotación Minas y Canteras	5652	0,8	574	0,1	6225	0,5
Hoteles y restaurantes	19556	2,8	26942	4,7	46497	3,7
					27253	21,1
Industria manufacturera	155897	22,6	116635	20,1	2	5
Intermediación financiera	17567	2,5	27550	4,8	45116	3,6

Organizaciones y órganos extra-territoriales	198	0,0	15	0,0	213	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	21275	3,1	22159	3,8	43434	3,4
Pesca	91	0,0	84	0,0	176	0,0
Servicios sociales y de salud	18281	2,7	72495	12,5	90776	7,2
Suministro de electricidad,gas y agua	12182	1,8	3539	0,6	15721	1,2
					11900	
Transporte	90173	13,1	28831	5,0	4	9,4
				100,	12687	100
<b>Total</b>	<b>689547</b>	<b>100,0</b>	<b>579244</b>	<b>0</b>	<b>91</b>	<b>,0</b>

2013	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	1725	0,2	11210	1,8	12935	1,0
					15757	11,
Actividades inmobiliarias	98534	13,5	59043	9,6	7	7
Administración pública y de defensa	57744	7,9	30904	5,0	88648	6,6
Agropecuario	12396	1,7	7213	1,2	19609	1,5
Comercio al por mayor y al por menor	123973	17,0	114741	18,6	23871	17,
					4	7
Construcción	40223	5,5	7873	1,3	48096	3,6
Enseñanza	31669	4,3	65094	10,6	96763	7,2
Explotación Minas y Canteras	7542	1,0	1888	0,3	9430	0,7
Hoteles y restaurantes	20558	2,8	28126	4,6	48684	3,6
					28711	21,
Industria manufacturera	160666	22,0	126450	20,5	6	3
Intermediación financiera	17936	2,5	33249	5,4	51186	3,8
Organizaciones y órganos extra-territoriales	0	0,0	114	0,0	114	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	22281	3,0	21039	3,4	43320	3,2
Pesca	304	0,0	144	0,0	448	0,0
Servicios sociales y de salud	22545	3,1	74636	12,1	97181	7,2
Suministro de electricidad,gas y agua	14283	2,0	4171	0,7	18454	1,4
					12981	
Transporte	99015	13,5	30800	5,0	5	9,6



Total	731392	100,0	616695	100,0	13480	100,0
-------	--------	-------	--------	-------	-------	-------

2014	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	2862	0,4	19969	3,1	22831	1,6
Actividades inmobiliarias	104042	14,2	68304	10,5	17234	12,6
Administración pública y defensa	59202	8,1	29980	4,6	6	4
Agropecuario	12425	1,7	4032	0,6	89183	6,4
Comercio al por mayor y al por menor	127338	17,3	114625	17,6	24196	17,9
Construcción	34535	4,7	7567	1,2	2	5
Enseñanza	32406	4,4	59018	9,1	42102	3,0
Explotación Minas y Canteras	6577	0,9	1854	0,3	91425	6,6
Hoteles y restaurantes	22516	3,1	36507	5,6	8431	0,6
Industria manufacturera	162112	22,1	123508	19,0	59022	4,3
Intermediación financiera	15883	2,2	31541	4,8	28562	20,8
Organizaciones y órganos extra-territoriales	0	0,0	12	0,0	12	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	25449	3,5	26133	4,0	51582	3,7
Pesca	33	0,0	21	0,0	54	0,0
Servicios sociales y de salud	22688	3,1	89288	13,7	11197	8,1
Suministro de electricidad, gas y agua	14231	1,9	2946	0,5	6	8,1
Transporte	92053	12,5	35771	5,5	4	9,2
Total	734351	100,0	651076	100,0	13854	100,0

2015	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	4331	0,6	25197	3,6	29528	2,0
Actividades inmobiliarias	113765	15,2	86612	12,4	20037	13,6
					8	8

Administración pública y de- fensa	57320	7,6	28935	4,1	86255	5,9
Agropecuario	10508	1,4	5534	0,8	16042	1,1
Comercio al por mayor y al por menor	130747	17,4	115772	16,5	24651	17, 0
Construcción	44688	6,0	8131	1,2	52818	3,6
Enseñanza	27662	3,7	63561	9,1	91223	6,3
Explotación Minas y Canteras	5128	0,7	1078	0,2	6206	0,4
Hoteles y restaurantes	19876	2,7	37206	5,3	57082	3,9
Industria manufacturera	161683	21,6	126317	18,0	28800	19, 8
Intermediación financiera	14045	1,9	34129	4,9	0	3,3
Organizaciones y órganos extra- territoriales	13	0,0	34	0,0	47	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	24346	3,2	25095	3,6	12852	3,4
Pesca	169	0,0	43	0,0	212	0,0
Servicios sociales y de salud	21459	2,9	107064	15,3	2	8,9
Suministro de electricidad,gas y agua	13264	1,8	3996	0,6	17260	1,2
Transporte	100871	13,5	32331	4,6	13320	2 9,2
Total	749875	100,0	701034	0	14509	100 09 ,0

2016	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	1773	0,2	22026	3,1	23799	1,6
Actividades inmobiliarias	119011	15,6	84338	11,7	20334	13, 7
Administración pública y de- fensa	61585	8,1	28965	4,0	90550	6,1
Agropecuario	12287	1,6	6106	0,8	18393	1,2
Comercio al por mayor y al por menor	135063	17,7	126551	17,6	26161	17, 6
Construcción	43440	5,7	9141	1,3	52581	3,5
Enseñanza	28236	3,7	70719	9,8	98955	6,7
Explotación Minas y Canteras	3180	0,4	1029	0,1	4209	0,3
Hoteles y restaurantes	23363	3,1	38496	5,3	61859	4,2

Industria manufacturera	160469	21,0	126099	17,5	28656	19,3
Intermediación financiera	14434	1,9	34051	4,7	48484	3,3
Organizaciones y órganos extra-territoriales	23	0,0	39	0,0	61	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	22845	3,0	26330	3,7	49174	3,3
Pesca	50	0,0	93	0,0	143	0,0
Servicios sociales y de salud	22484	2,9	105197	14,6	1	8,6
Suministro de electricidad,gas y agua	12848	1,7	3874	0,5	16722	1,1
Transporte	102664	13,4	37673	5,2	7	9,5
				100,	14844	100
<b>Total</b>	<b>763754</b>	<b>100,0</b>	<b>720725</b>	<b>0</b>	<b>79</b>	<b>,0</b>

2017	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	2119	0,3	23581	3,3	25700	1,8
Actividades inmobiliarias	100920	13,5	86832	12,2	18775	12,
Administración pública y defensa	58447	7,8	29208	4,1	87655	6,0
Agropecuario	13907	1,9	4030	0,6	17937	1,2
Comercio al por mayor y al por menor	136559	18,2	129647	18,2	26620	18,
Construcción	44914	6,0	7574	1,1	52488	3,6
Enseñanza	25561	3,4	61589	8,6	87150	6,0
Explotación Minas y Canteras	3349	0,4	1487	0,2	4836	0,3
Hoteles y restaurantes	22411	3,0	42511	6,0	64922	4,4
Industria manufacturera	165017	22,0	129222	18,1	29423	20,
Intermediación financiera	14908	2,0	30108	4,2	9	1
Organizaciones y órganos extra-territoriales	15	0,0	39	0,0	54	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	24476	3,3	24564	3,4	49040	3,4
Pesca	108	0,0	27	0,0	135	0,0
Servicios sociales y de salud	21681	2,9	102485	14,4	12416	8,5
					6	

Suministro de electricidad,gas y agua	15044	2,0	2955	0,4	17999	1,2
					13644	
Transporte	99092	13,2	37354	5,2	6	9,3
				100,	14617	100
<b>Total</b>	<b>748527</b>	<b>100,0</b>	<b>713212</b>	<b>0</b>	<b>38</b>	<b>,0</b>

## Anexos capítulo laboral:

**Tabla 1: Estadísticas Principales 23 Ciudades 2010 2017**

Categoría	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ocupados	9100240	9473098	9808385	10030107	10327302	10464197	10526318	10528447
Asalariados	4399041	4544805	4831067	5040654	5260013	5433458	5553502	5604193
Asalariados (20 horas o mas )	4289131	4429477	4692069	4898954	5124894	5295693	5417725	5484702
Desocupados	1290684	1237776	1240326	1200436	1159225	1148389	1191572	1275501
Inactivos	5513176	5426262	5337709	5502973	5480314	5555840	5751467	5923024

**Tabla 2: Indicadores Laborales 2010 2017**

Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TGP	65,3%	66,4%	67,4%	67,1%	67,7%	67,6%	67,1%	66,6%
TO	57,2%	58,7%	59,9%	59,9%	60,9%	61,0%	60,3%	59,4%
TD	12,4%	11,6%	11,2%	10,7%	10,1%	9,9%	10,2%	10,8%

**Tabla 3: Comportamiento del Empleo por Sexo y Posición Ocupacional**

2010 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.340.160	45	1.712.423	40
Obrero o empleado del gobierno	228.669	4	195.016	5
Empleado doméstico	13.819	0	381.745	9
Trabajador por cuenta propia	2.098.533	41	1.624.138	38
Patrón o empleador	313.193	6	128.682	3

Trabajador familiar sin remuneración	95.931	2	186.174	4
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	9.299	0	15.484	0
Jornalero o peón	50.196	1	2.200	0
Otro,	5.473	0	5.975	0
<b>Total</b>	<b>5.155.273</b>	<b>100</b>	<b>4.251.836</b>	<b>100</b>

<b>2011</b>	<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
<b>Posición ocupacional</b>				
Obrero o empleado de empresa particular	2.425.434	45	1.783.431	40
Obrero o empleado del gobierno	229.306	4	187.560	4
Empleado doméstico	20.932	0	371.194	8
Trabajador por cuenta propia	2.188.923	41	1.752.102	39
Patrón o empleador	337.390	6	139.475	3
Trabajador familiar sin remuneración	97.710	2	188.838	4
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	10.921	0	14.862	0
Jornalero o peón	47.339	1	1.424	0
Otro,	5.485	0	7.532	0
<b>Total</b>	<b>5.363.441</b>	<b>100</b>	<b>4.446.418</b>	<b>100</b>

<b>2012</b>	<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
<b>Posición ocupacional</b>				
Obrero o empleado de empresa particular	2.594.455	47	1.891.938	41
Obrero o empleado del gobierno	231.716	4	192.684	4
Empleado doméstico	19.284	0	389.910	8
Trabajador por cuenta propia	2.182.389	39	1.774.483	38
Patrón o empleador	336.372	6	138.524	3
Trabajador familiar sin remuneración	101.742	2	198.105	4

Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	16.232	0	20.361	0
Jornalero o peón	46.036	1	2.098	0
Otro,	4.859	0	7.539	0
<b>Total</b>	<b>5.533.086</b>	<b>100</b>	<b>4.615.642</b>	<b>100</b>

2013 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.675.793	48	2.019.250	43
Obrero o empleado del gobierno	227.660	4	200.758	4
Empleado doméstico	18.614	0	382.677	8
Trabajador por cuenta propia	2.215.735	39	1.775.829	38
Patrón o empleador	339.078	6	139.945	3
Trabajador familiar sin remuneración	88.813	2	181.056	4
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	13.196	0	23.554	1
Jornalero o peón	49.599	1	1.856	0
Otro,	3.700	0	7.191	0
<b>Total</b>	<b>5.632.187</b>	<b>100</b>	<b>4.732.116</b>	<b>100</b>

2014 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.791.212	48	2.127.720	44
Obrero o empleado del gobierno	228.429	4	195.665	4
Empleado doméstico	19.834	0	391.605	8
Trabajador por cuenta propia	2.286.742	40	1.836.125	38
Patrón o empleador	318.367	6	127.740	3
Trabajador familiar sin remuneración	88.673	2	165.732	3
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	17.131	0	22.723	1

Jornalero o peón	38.651	1	1.989	0
Otro,	2.961	0	6.086	0
<b>Total</b>	<b>5.792.000</b>	<b>100</b>	<b>4.875.384</b>	<b>100</b>

2015	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
<b>Posición ocupacional</b>				
Obrero o empleado de empresa particular	2.878.420	49	2.197.301	45
Obrero o empleado del gobierno	231.043	4	197.626	4
Empleado doméstico	18.241	0	385.538	8
Trabajador por cuenta propia	2.262.016	39	1.819.678	37
Patrón o empleador	306.739	5	130.889	3
Trabajador familiar sin remuneración	87.976	2	164.151	3
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	14.056	0	19.940	0
Jornalero o peón	35.541	1	1.541	0
Otro,	4.338	0	6.691	0
<b>Total</b>	<b>5.838.369</b>	<b>100</b>	<b>4.923.356</b>	<b>100</b>

2016	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
<b>Posición ocupacional</b>				
Obrero o empleado de empresa particular	2.908.937	49	2.288.775	46
Obrero o empleado del gobierno	243.723	4	197.638	4
Empleado doméstico	15.592	0	362.056	7
Trabajador por cuenta propia	2.320.269	39	1.821.074	37
Patrón o empleador	281.458	5	121.657	2
Trabajador familiar sin remuneración	81.165	1	159.035	3
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	12.038	0	17.416	0
Jornalero o peón	44.406	1	2.490	0
Otro,	3.910	0	6.249	0
<b>Total</b>	<b>5.911.498</b>	<b>100</b>	<b>4.976.390</b>	<b>100</b>

2017 Posición ocupacional	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Obrero o empleado de empresa particular	2.943.072	49	2.327.944	47
Obrero o empleado del gobierno	227.708	4	194.100	4
Empleado doméstico	15.683	0	354.440	7
Trabajador por cuenta propia	2.359.467	40	1.772.860	36
Patrón o empleador	288.949	5	122.428	3
Trabajador familiar sin remuneración	64.795	1	147.765	3
Trabajador sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares	9.576	0	15.164	0
Jornalero o peón	48.376	1	3.296	0
Otro,	2.395	0	3.974	0
<b>Total</b>	<b>5.960.022</b>	<b>100</b>	<b>4.941.971</b>	<b>100</b>

**Tabla 4: Empleo por Sexo y Nivel Educativo 2010 – 2017**

2010 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	126710	3	78829	2
Preescolar	80	0	92	0
Básica primaria (1o - 5o)	1116176	22	817003	19
Básica secundaria (6o - 9o)	896155	17	659699	16
Media (10o - 13o)	1514715	29	1172933	28
Superior o universitaria	1498890	29	1522236	36
No sabe, no informa	2547	0	1043	0
<b>Total</b>	<b>5.155.273,00</b>	<b>100</b>	<b>4.251.836,00</b>	<b>100</b>

2011 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	120774	2	82151	2
Preescolar	220	0	49	0
Básica primaria (1o - 5o)	1154107	22	827977	19
Básica secundaria (6o - 9o)	919969	17	684617	15
Media (10o - 13o)	1588309	30	1222550	28
Superior o universitaria	1577896	29	1628365	37
No sabe, no informa	2165	0	710	0
<b>Total</b>	<b>5.363.441,00</b>	<b>100</b>	<b>4.446.418,00</b>	<b>100</b>



2012 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	122454	2	82941	2
Preescolar	449	0	208	0
Básica primaria (1o - 5o)	1137986	21	873395	19
Básica secundaria (6o - 9o)	965429	17	685875	15
Media (10o - 13o)	1655781	30	1248219	27
Superior o universitaria	1647563	30	1724249	37
No sabe, no informa	3424	0	754	0
<b>Total</b>	<b>5.533.086,00</b>	<b>100</b>	<b>4.615.642,00</b>	<b>100</b>

2013 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	120537	2	82055	2
Preescolar	634	0	305	0
Básica primaria (1o - 5o)	1131597	20	821564	17
Básica secundaria (6o - 9o)	915369	16	677686	14
Media (10o - 13o)	1649649	29	1246601	26
Superior o universitaria	1812250	32	1903070	40
No sabe, no informa	2150	0	834	0
<b>Total</b>	<b>5.632.187,00</b>	<b>100</b>	<b>4.732.116,00</b>	<b>100</b>

2014 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	128673	2	79885	2
Preescolar	429	0	143	0
Básica primaria (1o - 5o)	1117864	19	832367	17
Básica secundaria (6o - 9o)	953233	17	681949	14
Media (10o - 13o)	1666827	29	1263172	26
Superior o universitaria	1923166	33	2017004	41
No sabe, no informa	1807	0	865	0
<b>Total</b>	<b>5.792.000,00</b>	<b>100</b>	<b>4.875.384,00</b>	<b>100</b>

2015 Educación	Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%
Ninguno	115809	2	80046	2
Preescolar	767	0	357	0
Básica primaria (1o - 5o)	1088722	19	807175	16
Básica secundaria (6o - 9o)	942384	16	668062	14
Media (10o - 13o)	1821456	31	1387102	28
Superior o universitaria	1867015	32	1979560	40
No sabe, no informa	2215	0	1054	0
<b>Total</b>	<b>5.838.369,00</b>	<b>100</b>	<b>4.923.356,00</b>	<b>100</b>

2016	Hombre		Mujer	
------	--------	--	-------	--

<b>Educación</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
Ninguno	117291	2	76080	2
Preescolar	244	0	167	0
Básica primaria (1o - 5o)	1069945	18	777806	16
Básica secundaria (6o - 9o)	907852	15	632027	13
Media (10o - 13o)	1917582	32	1470615	30
Superior o universitaria	1895881	32	2018223	41
No sabe, no informa	2701	0	1472	0
<b>Total</b>	<b>5.911.498,00</b>	<b>100</b>	<b>4.976.390,00</b>	<b>100</b>

<b>2017</b>	<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
Ninguno	112708	2	71514	1
Preescolar	439	0	66	0
Básica primaria (1o - 5o)	1076278	18	725778	15
Básica secundaria (6o - 9o)	866580	15	606442	12
Media (10o - 13o)	1969667	33	1530649	31
Superior o universitaria	1932596	32	2007305	41
No sabe, no informa	1754	0	217	0
<b>Total</b>	<b>5.960.022,00</b>	<b>100</b>	<b>4.941.971,00</b>	<b>100</b>

<b>Promedio</b>	<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
Ninguno	120620	2	79188	2
Preescolar	408	0	173	0
Básica primaria (1o - 5o)	1111584	20	810383	17
Básica secundaria (6o - 9o)	920871	16	662045	14
Media (10o - 13o)	1722998	30	1317730	28
Superior o universitaria	1769407	31	1850002	39
No sabe, no informa	2345	0	869	0

**Tabla 5: Estructura del Empleo por Sexo y Rango de Edad**

<b>Rango edad</b>	<b>2010</b>		<b>Mujer</b>	
	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	994.030,00	20,7	767.538,00	19,4
26 a 35 años	1.260.934,00	26,2	1.073.071,00	27,2
36 a 50 años	1.610.476,00	33,5	1.439.166,00	36,4
51 años o mas	937.613,00	19,5	668.938,00	16,9
<b>Total</b>	<b>4.803.665,00</b>	<b>100</b>	<b>3.948.973,00</b>	<b>100</b>

<b>2011</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>
-------------	---------------	--------------

<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.060.844,00	21,3	816.813,00	19,9
26 a 35 años	1.312.709,00	26,4	1.090.514,00	26,5
36 a 50 años	1.619.005,00	32,5	1.489.058,00	36,2
51 años o mas	981.358,00	19,7	715.408,00	17,4
<b>Total</b>	<b>4.975.540,00</b>	<b>100</b>	<b>4.112.317,00</b>	<b>100</b>

	<b>2012</b>		<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.117.902,00	21,7	848.647,00	19,8	269.255,00	23,9
26 a 35 años	1.347.704,00	26,2	1.137.045,00	26,5	210.659,00	26,5
36 a 50 años	1.634.178,00	31,8	1.489.245,00	34,8	144.933,00	34,8
51 años o mas	1.042.546,00	20,3	807.378,00	18,8	235.168,00	18,8
<b>Total</b>	<b>5.142.617,00</b>	<b>100</b>	<b>4.283.339,00</b>	<b>100</b>	<b>859.278,00</b>	<b>100</b>

	<b>2013</b>		<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.106.610,00	21,1	863.287,00	19,7	243.323,00	19,7
26 a 35 años	1.387.945,00	26,5	1.187.107,00	27	200.838,00	27
36 a 50 años	1.647.334,00	31,5	1.503.892,00	34,3	143.442,00	34,3
51 años o mas	1.091.108,00	20,8	835.893,00	19	255.215,00	19
<b>Total</b>	<b>5.234.077,00</b>	<b>100</b>	<b>4.390.837,00</b>	<b>100</b>	<b>843.240,00</b>	<b>100</b>

	<b>2014</b>		<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.142.514,00	21,2	890.962,00	19,7	251.552,00	19,7
26 a 35 años	1.413.073,00	26,2	1.222.942,00	27,1	190.131,00	27,1
36 a 50 años	1.646.654,00	30,6	1.498.330,00	33,2	148.324,00	33,2
51 años o mas	1.181.380,00	21,9	899.018,00	19,9	282.362,00	19,9
<b>Total</b>	<b>5.385.143,00</b>	<b>100</b>	<b>4.511.802,00</b>	<b>100</b>	<b>873.341,00</b>	<b>100</b>

	<b>2015</b>		<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.163.391,00	21,5	891.428,00	19,6	271.963,00	19,6
26 a 35 años	1.421.955,00	26,2	1.221.482,00	26,8	200.473,00	26,8
36 a 50 años	1.629.008,00	30,1	1.501.451,00	33	127.557,00	33
51 años o mas	1.203.143,00	22,2	936.490,00	20,6	266.653,00	20,6
<b>Total</b>	<b>5.418.467,00</b>	<b>100</b>	<b>4.551.520,00</b>	<b>100</b>	<b>866.947,00</b>	<b>100</b>

	<b>2016</b>		<b>Hombre</b>		<b>Mujer</b>	
<b>Rango edad</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>	<b>No.</b>	<b>%</b>
12 a 25 años	1.119.699,00	20,4	895.894,00	19,5	223.805,00	19,5

26 a 35 años	1.451.087,00	26,4	1.207.445,00	26,2
36 a 50 años	1.672.240,00	30,5	1.521.333,00	33,1
51 años o mas	1.247.012,00	22,7	976.800,00	21,2
<b>Total</b>	<b>5.490.800,00</b>	<b>100</b>	<b>4.601.600,00</b>	<b>100</b>

Rango edad	2017		Hombre		Mujer	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	1.086.273,00	19,7	865.598,00	18,9		
26 a 35 años	1.440.271,00	26,1	1.250.619,00	27,3		
36 a 50 años	1.691.596,00	30,6	1.486.990,00	32,4		
51 años o mas	1.307.022,00	23,7	979.534,00	21,4		
<b>Total</b>	<b>5.526.265,00</b>	<b>100</b>	<b>4.583.631,00</b>	<b>100</b>		

**Tabla 6: Estructura del Empleo por Sector Económico y Sexo  
23 Principales Ciudades**

Sector	2010		Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	14.158,0	0,3	385.167,0	9,1	399325	4,2%		
Actividades inmobiliarias	480.028,0	9,3	431.575,0	10,2	911603	9,7%		
Administración pública y defensa	199.298,0	3,9	133.708,0	3,1	333006	3,5%		
Agropecuario	202.363,0	3,9	34.861,0	0,8	237224	2,5%		
Comercio al por mayor y al por menor	1.308.637,0	25,4	1.003.419,	0	23,6	2312056	24,6%	
Construcción	562.475,0	10,9	23.702,0	0,6	586177	6,2%		
Enseñanza	185.721,0	3,6	281.830,0	6,6	467551	5,0%		
Explotación Minas y Canteras	31.753,0	0,6	7.957,0	0,2	39710	0,4%		
Hoteles y restaurantes	197.688,0	3,8	348.916,0	8,2	546604	5,8%		
Industria manufacturera	801.323,0	15,6	660.165,0	15,5	1461488	15,5%		
Intermediación financiera	88.934,0	1,7	99.420,0	2,3	188354	2,0%		
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	1.058,0	0,0	649,0	0,0	1707	0,0%		

Otras actividades de servicios comunitarios	192.170,0	3,7	295.973,0	7,0	488143	5,2%
Pesca	7.657,0	0,1	1.281,0	0,0	8938	0,1%
Servicios sociales y de salud	106.451,0	2,1	345.873,0	8,1	452324	4,8%
Suministro de electricidad, gas y agua	38.942,0	0,8	11.180,0	0,3	50122	0,5%
Transporte	734.240,0	14,2	184.478,0	4,3	918718	9,8%
		100,	4.250.153,	100,		100,0
<b>Total</b>	<b>5.152.897,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9403050</b>	<b>%</b>

2011 Sector	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	%	
Actividades de hogares como empleados o productores	21.372,0	0,4	374.989,0	8,4	396361	4,2%
Actividades inmobiliarias	509.801,0	9,5	453.586,0	10,2	963387	10,2%
Administración pública y defensa	200.229,0	3,7	140.094,0	3,2	340323	3,6%
Agropecuario	199.648,0	3,7	38.994,0	0,9	238642	2,5%
Comercio al por mayor y al por menor	1.330.590,0	24,8	1.046.555,0	23,5	2377145	25,3%
Construcción	608.791,0	11,4	33.780,0	0,8	642571	6,8%
Enseñanza	187.948,0	3,5	282.660,0	6,4	470608	5,0%
Explotación Minas y Canteras	32.743,0	0,6	8.519,0	0,2	41262	0,4%
Hoteles y restaurantes	223.142,0	4,2	389.479,0	8,8	612621	6,5%
Industria manufacturera	845.150,0	15,8	680.735,0	15,3	1525885	16,2%
Intermediación financiera	83.968,0	1,6	103.097,0	2,3	187065	2,0%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	1.569,0	0,0	287,0	0,0	1856	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	199.546,0	3,7	315.131,0	7,1	514677	5,5%
Pesca	8.777,0	0,2	994,0	0,0	9771	0,1%
Servicios sociales y de salud	109.293,0	2,0	374.388,0	8,4	483681	5,1%
Suministro de electricidad, gas y agua	38.542,0	0,7	14.815,0	0,3	53357	0,6%

Transporte	761.824,0	14,2	186.737,0	4,2	948561	10,1%
		100,	4.444.839,	100,		104,3
Total	5.362.933,0	0	0	0	9807772	%

2012 Sector	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%		%
Actividades de hogares como empleadores o productores	18.805,0	0,3	392.460,0	8,5	411265	4,4%
Actividades inmobiliarias	541.071,0	9,8	464.616,0	10,1	1005687	10,7%
Administración pública y defensa	200.232,0	3,6	136.332,0	3,0	336564	3,6%
Agropecuario	200.072,0	3,6	42.245,0	0,9	242317	2,6%
Comercio al por mayor y al por menor	1.344.300,0	24,3	1.099.552,0	23,8	2443852	26,0%
Construcción	641.344,0	11,6	38.065,0	0,8	679409	7,2%
Enseñanza	186.885,0	3,4	290.451,0	6,3	477336	5,1%
Explotación Minas y Canteras	36.145,0	0,7	8.981,0	0,2	45126	0,5%
Hoteles y restaurantes	243.499,0	4,4	416.575,0	9,0	660074	7,0%
Industria manufacturera	847.457,0	15,3	702.545,0	15,2	1550002	16,5%
Intermediación financiera	94.251,0	1,7	109.683,0	2,4	203934	2,2%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	440,0	0,0	179,0	0,0	619	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	211.152,0	3,8	328.420,0	7,1	539572	5,7%
Pesca	7.043,0	0,1	437,0	0,0	7480	0,1%
Servicios sociales y de salud	111.411,0	2,0	392.212,0	8,5	503623	5,4%
Suministro de electricidad, gas y agua	39.682,0	0,7	13.264,0	0,3	52946	0,6%
Transporte	806.800,0	14,6	178.626,0	3,9	985426	10,5%
		100,	4.614.644,	100,	1014523	107,9
Total	5.530.590,0	0	0	0	4	%

2013	Hombre		Mujer		Total	
	Sector	No.	%	No.	%	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	18.986,0	0,3	387.116,0	8,2	406102	4,3%
Actividades inmobiliarias	592.863,0	10,5	484.283,0	10,2	1077146	11,5%
Administración pública y defensa	200.770,0	3,6	148.190,0	3,1	348960	3,7%
Agropecuario	199.404,0	3,5	40.903,0	0,9	240307	2,6%
Comercio al por mayor y al por menor	1.385.697,0	24,6	1.114.126,0	23,5	2499823	26,6%
Construcción	617.396,0	11,0	41.747,0	0,9	659143	7,0%
Enseñanza	190.623,0	3,4	304.831,0	6,4	495454	5,3%
Explotación Minas y Canteras	33.386,0	0,6	8.433,0	0,2	41819	0,4%
Hoteles y restaurantes	250.033,0	4,4	443.543,0	9,4	693576	7,4%
Industria manufacturera	840.440,0	14,9	685.735,0	14,5	1526175	16,2%
Intermediación financiera	95.978,0	1,7	127.721,0	2,7	223699	2,4%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	233,0	0,0	351,0	0,0	584	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	225.472,0	4,0	335.848,0	7,1	561320	6,0%
Pesca	7.754,0	0,1	319,0	0,0	8073	0,1%
Servicios sociales y de salud	127.127,0	2,3	407.561,0	8,6	534688	5,7%
Suministro de electricidad, gas y agua	41.866,0	0,7	15.208,0	0,3	57074	0,6%
Transporte	802.864,0	14,3	185.906,0	3,9	988770	10,5%
<b>Total</b>	<b>5.630.893,0</b>	<b>100,</b>	<b>4.731.819,</b>	<b>100,</b>	<b>1036271</b>	<b>110,2</b>
		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>%</b>

2014	Hombre		Mujer		Total	
	Sector	No.	%	No.	%	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	20.695,0	0,4	394.324,0	8,1	415019	4,4%
Actividades inmobiliarias	625.963,0	10,8	523.922,0	10,7	1149885	12,2%

Administración pública y defensa	219.645,0	3,8	169.167,0	3,5	388812	4,1%
Agropecuario	195.694,0	3,4	37.203,0	0,8	232897	2,5%
Comercio al por mayor y al por menor	1.391.794,0	24,0	1.128.670,0	23,2	2520464	26,8%
Construcción	648.154,0	11,2	39.642,0	0,8	687796	7,3%
Enseñanza	197.078,0	3,4	302.404,0	6,2	499482	5,3%
Explotación Minas y Canteras	37.842,0	0,7	8.122,0	0,2	45964	0,5%
Hoteles y restaurantes	257.570,0	4,4	485.171,0	10,0	742741	7,9%
Industria manufacturera	855.366,0	14,8	699.343,0	14,3	1554709	16,5%
Intermediación financiera	100.227,0	1,7	121.036,0	2,5	221263	2,4%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	234,0	0,0	186,0	0,0	420	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	236.306,0	4,1	338.869,0	7,0	575175	6,1%
Pesca	6.239,0	0,1	718,0	0,0	6957	0,1%
Servicios sociales y de salud	133.848,0	2,3	429.843,0	8,8	563691	6,0%
Suministro de electricidad, gas y agua	47.759,0	0,8	13.622,0	0,3	61381	0,7%
Transporte	817.030,0	14,1	181.814,0	3,7	998844	10,6%
<b>Total</b>	<b>5.791.442,0</b>	<b>100,0</b>	<b>4.874.055,0</b>	<b>100,0</b>	<b>10665497</b>	<b>113,4%</b>

Sector	2015		Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	19.659,0	0,3	391.353,0	7,9	411012	4,4%		
Actividades inmobiliarias	663.670,0	11,4	576.485,0	11,7	1240155	13,2%		
Administración pública y defensa	214.241,0	3,7	160.277,0	3,3	374518	4,0%		
Agropecuario	178.807,0	3,1	39.696,0	0,8	218503	2,3%		
Comercio al por mayor y al por menor	1.373.435,0	23,5	1.112.136,0	22,6	2485571	26,4%		
Construcción	669.676,0	11,5	37.941,0	0,8	707617	7,5%		



Enseñanza	189.848,0	3,3	298.364,0	6,1	488212	5,2%
Explotación Minas y Canteras	32.083,0	0,5	7.175,0	0,1	39258	0,4%
Hoteles y restaurantes	281.390,0	4,8	503.429,0	10,2	784819	8,3%
Industria manufacturera	865.533,0	14,8	681.893,0	13,9	1547426	16,5%
Intermediación financiera	95.854,0	1,6	123.701,0	2,5	219555	2,3%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	824,0	0,0	754,0	0,0	1578	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	254.173,0	4,4	352.618,0	7,2	606791	6,5%
Pesca	4.728,0	0,1	643,0	0,0	5371	0,1%
Servicios sociales y de salud	135.312,0	2,3	447.664,0	9,1	582976	6,2%
Suministro de electricidad, gas y agua	45.665,0	0,8	13.581,0	0,3	59246	0,6%
Transporte	812.997,0	13,9	175.311,0	3,6	988308	10,5%
<b>Total</b>	<b>5.837.893,0</b>	<b>0</b>	<b>4.923.021,0</b>	<b>0</b>	<b>1076091</b>	<b>114,4%</b>

Sector	2016		Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	15.476,0	0,3	364.182,0	7,3	379658	4,0%		
Actividades inmobiliarias	676.713,0	11,4	590.095,0	11,9	1266808	13,5%		
Administración pública y defensa	231.314,0	3,9	163.066,0	3,3	394380	4,2%		
Agropecuario	194.457,0	3,3	45.304,0	0,9	239761	2,5%		
Comercio al por mayor y al por menor	1.394.430,0	23,6	1.136.596,0	22,8	2531026	26,9%		
Construcción	678.049,0	11,5	37.121,0	0,7	715170	7,6%		
Enseñanza	194.336,0	3,3	321.100,0	6,5	515436	5,5%		
Explotación Minas y Canteras	23.521,0	0,4	8.211,0	0,2	31732	0,3%		
Hoteles y restaurantes	287.221,0	4,9	525.803,0	10,6	813024	8,6%		
Industria manufacturera	863.827,0	14,6	667.699,0	13,4	1531526	16,3%		

Intermediación financiera	107.767,0	1,8	132.606,0	2,7	240373	2,6%
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	345,0	0,0	707,0	0,0	1052	0,0%
Otras actividades de servicios comunitarios	243.965,0	4,1	343.980,0	6,9	5892945	6,3%
Pesca	7.758,0	0,1	782,0	0,0	8540	0,1%
Servicios sociales y de salud	130.536,0	2,2	456.052,0	9,2	586588	6,2%
Suministro de electricidad, gas y agua	41.097,0	0,7	13.446,0	0,3	54543	0,6%
Transporte	820.420,0	13,9	168.819,0	3,4	989239	10,5%
<b>Total</b>	<b>5.911.232,0</b>	<b>0</b>	<b>4.975.569,0</b>	<b>100,</b>	<b>1088680</b>	<b>115,8%</b>

Sector	2017		Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	16.105,0	0,3	355.227,0	7,2	371332	3,9%		
Actividades inmobiliarias	686.226,0	11,5	628.248,0	12,7	1314474	14,0%		
Administración pública y defensa	223.903,0	3,8	166.811,0	3,4	390714	4,2%		
Agropecuario	205.082,0	3,4	44.626,0	0,9	249708	2,7%		
Comercio al por mayor y al por menor	1.395.876,0	23,4	1.099.639,0	22,3	2495515	26,5%		
Construcción	675.743,0	11,3	38.624,0	0,8	714367	7,6%		
Enseñanza	198.897,0	3,3	316.941,0	6,4	515838	5,5%		
Explotación Minas y Canteras	21.547,0	0,4	8.328,0	0,2	29875	0,3%		
Hoteles y restaurantes	284.522,0	4,8	507.165,0	10,3	791687	8,4%		
Industria manufacturera	857.485,0	14,4	683.944,0	13,8	1541429	16,4%		
Intermediación financiera	100.050,0	1,7	123.009,0	2,5	223059	2,4%		
Organizaciones y Órganos extraterritoriales	885,0	0,0	960,0	0,0	1845	0,0%		
Otras actividades de servicios comunitarios	264.846,0	4,4	342.498,0	6,9	607344	6,5%		

Pesca	7.777,0	0,1	379,0	0,0	8156	0,1%
Servicios sociales y de salud	138.068,0	2,3	440.271,0	8,9	578339	6,2%
Suministro de electricidad, gas y agua	44.140,0	0,7	14.692,0	0,3	58832	0,6%
Transporte	838.074,0	14,1	169.376,0	3,4	1007450	10,7%
		100,	4.940.738,	100,	1089996	115,9
<b>Total</b>	<b>5.959.229,0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>%</b>

**Tabla 7: Beneficiarios de Cuota Monetaria 2010-2017**

2010 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2941	0,5	494	0,1	3435	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	77593	12,3	34798	6,8	112391	9,8
Básica secundaria (6o - 9o)	86113	13,7	51782	10,1	137895	12,1
Media (10o - 13o)	285968	45,4	186657	36,5	472625	41,4
Superior o universitaria	177411	28,2	237423	46,4	414834	36,3
No sabe, no informa	41	0,0	83	0,0	123	0,0
<b>Total</b>	<b>630066</b>	<b>100,0</b>	<b>511237</b>	<b>100,0</b>	<b>1141303</b>	<b>100,0</b>

2011 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	3009	0,5	324	0,1	3333	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	80338	12,3	36522	7,0	116860	9,9
Básica secundaria (6o - 9o)	80096	12,3	47168	9,0	127264	10,8
Media (10o - 13o)	298629	45,8	184561	35,2	483189	41,1
Superior o universitaria	189459	29,1	255784	48,8	445243	37,9
<b>Total</b>	<b>651531</b>	<b>100,0</b>	<b>524360</b>	<b>100,0</b>	<b>1175890</b>	<b>100,0</b>

2012 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2263	0,3	301	0,1	2564	0,2
Básica primaria (1o - 5o)	73792	10,7	32363	5,6	106155	8,4
Básica secundaria (6o - 9o)	91332	13,2	43234	7,5	134566	10,6

Media (10o - 13o)	311846	45,2	205322	35,4	517168	40,7
Superior o universitaria	209892	30,4	298048	51,5	507940	40,0
No sabe, no informa	805	0,1	0	0,0	805	0,1
<b>Total</b>	<b>689930</b>	<b>100,0</b>	<b>579268</b>	<b>100,0</b>	<b>1269197</b>	<b>100,0</b>

2013 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	3041	0,4	797	0,1	3838	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	73983	10,1	33510	5,4	107493	8,0
Básica secundaria (6o - 9o)	88127	12,0	45981	7,5	134108	9,9
Media (10o - 13o)	332120	45,4	212175	34,4	544295	40,4
Superior o universitaria	234028	32,0	324074	52,6	558102	41,4
No sabe, no informa	226	0,0	159	0,0	385	0,0
<b>Total</b>	<b>731525</b>	<b>100</b>	<b>616695</b>	<b>100</b>	<b>1348220</b>	<b>100</b>

2014 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2697	0,4	854	0,1	3550	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	78675	10,7	35388	5,4	114063	8,2
Básica secundaria (6o - 9o)	87997	12,0	50764	7,8	138761	10,0
Media (10o - 13o)	320286	43,6	220326	33,8	540612	39,0
Superior o universitaria	244689	33,3	343752	52,8	588441	42,5
No sabe, no informa	22	0,0	225	0,0	246	0,0
<b>Total</b>	<b>734366</b>	<b>100,0</b>	<b>651308</b>	<b>100,0</b>	<b>1385674</b>	<b>100,0</b>

2015 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	2148	0,3	691	0,1	2839	0,2
Básica primaria (1o - 5o)	75623	10,1	38968	5,6	114591	7,9
Básica secundaria (6o - 9o)	85472	11,4	52541	7,5	138013	9,5
Media (10o - 13o)	346978	46,3	249510	35,6	596488	41,1
Superior o universitaria	239666	32,0	359197	51,2	598864	41,3
No sabe, no informa	7	0,0	127	0,0	134	0,0
<b>Total</b>	<b>749894</b>	<b>100,0</b>	<b>701034</b>	<b>100,0</b>	<b>1450928</b>	<b>100,0</b>

2016 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	4483	0,6	950	0,1	5433	0,4
Básica primaria (1o - 5o)	71092	9,3	36558	5,1	107650	7,3
Básica secundaria (6o - 9o)	76710	10,0	39416	5,5	116126	7,8
Media (10o - 13o)	370713	48,5	275873	38,3	646586	43,6
Superior o universitaria	240576	31,5	367929	51,0	608504	41,0
No sabe, no informa	180	0,0	0	0,0	180	0,0
<b>Total</b>	<b>763754</b>	<b>100,0</b>	<b>720725</b>	<b>100,0</b>	<b>1484479</b>	<b>100,0</b>

2017 Nivel Educativo	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Ninguno	3644	0,5	1022	0,1	4666	0,3
Básica primaria (1o - 5o)	69762	9,3	31053	4,4	100815	6,9
Básica secundaria (6o - 9o)	71259	9,5	49705	7,0	120964	8,3
Media (10o - 13o)	371536	49,6	284941	40,0	656477	44,9
Superior o universitaria	232112	31,0	346492	48,6	578604	39,6
No sabe, no informa	231	0,0	0	0,0	231	0,0
<b>Total</b>	<b>748545</b>	<b>100,0</b>	<b>713212</b>	<b>100,0</b>	<b>1461756</b>	<b>100,0</b>

**Tabla 8: Beneficiarios de Cuota Monetaria. Estructura de Edades.  
23 Principales Ciudades**

2010 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	52.611,0	9,0	51.811,6	11,0	104.422,6	9,9
26 a 35 años	232.164,6	39,8	211.742,5	45,0	443.907,2	42,1
36 a 50 años	264.241,1	45,3	194.615,4	41,4	458.856,5	43,5
51 años o mas	34.650,5	5,9	12.148,5	2,6	46.799,0	4,4
<b>Total</b>	<b>583.667,3</b>	<b>100,0</b>	<b>470.318,1</b>	<b>100,0</b>	<b>1.053.985,4</b>	<b>100,0</b>

2011 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	47.417,4	8,0	58.507,1	12,3	105.924,4	9,9

26 a 35 años	244.537,0	41,0	205.414,5	43,2	449.951,5	42,0
36 a 50 años	268.528,3	45,1	197.513,6	41,6	466.041,9	43,5
51 años o mas	35.420,5	5,9	13.538,1	2,9	48.958,6	4,6
<b>Total</b>	<b>595.903,1</b>	<b>100,0</b>	<b>474.973,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.070.876,4</b>	<b>100,0</b>

2012 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	50.608,7	8,0	67.289,0	12,7	117.897,7	10,2
26 a 35 años	267.573,3	42,3	234.969,3	44,5	502.542,5	43,3
36 a 50 años	276.250,2	43,7	208.613,7	39,5	484.863,9	41,8
51 años o mas	37.398,5	5,9	17.679,2	3,3	55.077,8	4,7
<b>Total</b>	<b>631.830,7</b>	<b>100,0</b>	<b>528.551,2</b>	<b>100,0</b>	<b>1.160.381,9</b>	<b>100,0</b>

2013 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	61.041,3	9,1	70.512,0	12,7	131.553,3	10,7
26 a 35 años	278.807,4	41,4	246.480,5	44,3	525.287,9	42,7
36 a 50 años	289.450,0	43,0	224.184,8	40,3	513.634,8	41,8
51 años o mas	43.607,8	6,5	15.562,1	2,8	59.169,9	4,8
<b>Total</b>	<b>672.906,5</b>	<b>100,0</b>	<b>556.739,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.229.645,8</b>	<b>100,0</b>

2014 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	60.898,1	9,0	79.108,5	13,2	140.006,5	11,0
26 a 35 años	282.948,1	41,8	268.760,1	45,0	551.708,3	43,3
36 a 50 años	290.835,5	43,0	232.162,1	38,9	522.997,6	41,1
51 años o mas	41.936,9	6,2	17.316,8	2,9	59.253,6	4,7
<b>Total</b>	<b>676.618,6</b>	<b>100,0</b>	<b>597.347,5</b>	<b>100,0</b>	<b>1.273.966,0</b>	<b>100,0</b>

2015 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	60.129,2	8,8	79.804,3	12,6	139.933,5	10,6
26 a 35 años	288.493,2	42,2	288.608,4	45,5	577.101,5	43,8

36 a 50 años	288.734,6	42,2	243.079,5	38,3	531.814,1	40,3
51 años o mas	46.078,7	6,7	23.259,7	3,7	69.338,5	5,3
<b>Total</b>	<b>683.435,7</b>	<b>100,0</b>	<b>634.751,9</b>	<b>100,0</b>	<b>1.318.187,6</b>	<b>100,0</b>

2016 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	64.116,2	9,2	86.530,6	13,2	150.646,8	11,1
26 a 35 años	291.577,2	41,8	298.110,3	45,4	589.687,5	43,5
36 a 50 años	298.976,9	42,8	248.689,6	37,9	547.666,6	40,4
51 años o mas	43.304,1	6,2	23.306,8	3,5	66.610,9	4,9
<b>Total</b>	<b>697.974,4</b>	<b>100,0</b>	<b>656.637,3</b>	<b>100,0</b>	<b>1.354.611,8</b>	<b>100,0</b>

2017 Rango edad	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
12 a 25 años	60.156,8	8,8	82.872,9	12,9	143.029,6	10,8
26 a 35 años	289.866,9	42,5	300.275,2	46,7	590.142,0	44,5
36 a 50 años	287.925,7	42,2	241.132,0	37,5	529.057,7	39,9
51 años o mas	43.896,7	6,4	19.300,4	3,0	63.197,0	4,8
<b>Total</b>	<b>681.846,1</b>	<b>100,0</b>	<b>643.580,4</b>	<b>100,0</b>	<b>1.325.426,4</b>	<b>100,0</b>

**Tabla 9: Beneficiarios de la Cuota Monetaria por Sector de Actividad**

2010	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	579	0,1	6328	1,2	6907	0,6
Actividades inmobiliarias	73339	11,6	45000	8,8	118339	4
Administración pública y defensa	60010	9,5	27248	5,3	87257	7,6
Agropecuario	10642	1,7	5844	1,1	16487	1,4
Comercio al por mayor y al por menor	110262	17,5	92322	18,1	202585	17,
Construcción	29395	4,7	3876	0,8	33271	2,9
Enseñanza	29398	4,7	60062	11,7	89460	7,8
Explotación Minas y Canteras	4180	0,7	865	0,2	5045	0,4
Hoteles y restaurantes	17345	2,8	27828	5,4	45173	4,0
Industria manufacturera	151335	24,0	107563	21,0	258898	22,
						7

Intermediación financiera	14518	2,3	24197	4,7	38716	3,4
Organizaciones y órganos extraterritoriales	26	0,0	11	0,0	37	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	21393	3,4	19058	3,7	40451	3,5
Pesca	259	0,0	81	0,0	340	0,0
Servicios sociales y de salud	16605	2,6	60409	11,8	77014	6,7
Suministro de electricidad,gas y agua	11887	1,9	2944	0,6	14831	1,3
Transporte	78845	12,5	27592	5,4	106436	9,3
					114124	100
<b>Total</b>	<b>630018</b>	<b>100,0</b>	<b>511227</b>	<b>100,0</b>	<b>6</b>	<b>,0</b>

2011	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	2633	0,4	5671	1,1	8304	0,7
Actividades inmobiliarias	80550	12,4	52844	10,1	133394	11,3
Administración pública y defensa	61253	9,4	27324	5,2	88577	7,5
Agropecuario	9779	1,5	5522	1,1	15301	1,3
Comercio al por mayor y al por menor	111358	17,1	91854	17,5	203212	17,1
Construcción	33865	5,2	6021	1,1	39886	3,4
Enseñanza	27949	4,3	57010	10,9	84959	7,2
Explotación Minas y Canteras	5776	0,9	1211	0,2	6987	0,6
Hoteles y restaurantes	17240	2,6	28546	5,4	45785	3,9
Industria manufacturera	152403	23,4	103153	19,7	255556	21,7
Intermediación financiera	14127	2,2	27995	5,3	42122	3,6
Organizaciones y órganos extraterritoriales	18	0,0	0	0,0	18	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	19557	3,0	21327	4,1	40884	3,5
Pesca	439	0,1	119	0,0	558	0,0
Servicios sociales y de salud	18456	2,8	66719	12,7	85175	7,2
Suministro de electricidad,gas y agua	11878	1,8	3266	0,6	15144	1,3
Transporte	84250	12,9	25749	4,9	109999	9,4
					117586	100
<b>Total</b>	<b>651531</b>	<b>100,0</b>	<b>524331</b>	<b>100,0</b>	<b>2</b>	<b>,0</b>



2012	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	1201	0,2	6758	1,2	7959	0,6
Actividades inmobiliarias	87960	12,8	60559	10,5	148519	7
Administración pública y defensa	59330	8,6	30695	5,3	90025	7,1
Agropecuario	9464	1,4	5199	0,9	14663	1,2
Comercio al por mayor y al por menor	119410	17,3	108691	18,8	228100	18,
Construcción	41557	6,0	7564	1,3	49122	0
Enseñanza	29754	4,3	60956	10,5	90710	3,9
Explotación Minas y Canteras	5652	0,8	574	0,1	6225	7,1
Hoteles y restaurantes	19556	2,8	26942	4,7	46497	0,5
Industria manufacturera	155897	22,6	116635	20,1	272532	3,7
Intermediación financiera	17567	2,5	27550	4,8	45116	21,
Organizaciones y órganos extraterritoriales	198	0,0	15	0,0	213	5
Otras actividades de servicios comunitarios	21275	3,1	22159	3,8	43434	3,6
Pesca	91	0,0	84	0,0	176	0,0
Servicios sociales y de salud	18281	2,7	72495	12,5	90776	7,2
Suministro de electricidad,gas y agua	12182	1,8	3539	0,6	15721	1,2
Transporte	90173	13,1	28831	5,0	119004	9,4
					126879	100
<b>Total</b>	<b>689547</b>	<b>100,0</b>	<b>579244</b>	<b>100,0</b>	<b>1</b>	<b>,0</b>

2013	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	1725	0,2	11210	1,8	12935	1,0
Actividades inmobiliarias	98534	13,5	59043	9,6	157577	11,
Administración pública y defensa	57744	7,9	30904	5,0	88648	7
Agropecuario	12396	1,7	7213	1,2	19609	6,6
Comercio al por mayor y al por menor	123973	17,0	114741	18,6	238714	1,5
						17,
						7

Construcción	40223	5,5	7873	1,3	48096	3,6
Enseñanza	31669	4,3	65094	10,6	96763	7,2
Explotación Minas y Canteras	7542	1,0	1888	0,3	9430	0,7
Hoteles y restaurantes	20558	2,8	28126	4,6	48684	3,6
						21,
Industria manufacturera	160666	22,0	126450	20,5	287116	3
Intermediación financiera	17936	2,5	33249	5,4	51186	3,8
Organizaciones y órganos extrateritoriales	0	0,0	114	0,0	114	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	22281	3,0	21039	3,4	43320	3,2
Pesca	304	0,0	144	0,0	448	0,0
Servicios sociales y de salud	22545	3,1	74636	12,1	97181	7,2
Suministro de electricidad,gas y agua	14283	2,0	4171	0,7	18454	1,4
Transporte	99015	13,5	30800	5,0	129815	9,6
					134808	100
<b>Total</b>	<b>731392</b>	<b>100,0</b>	<b>616695</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>	<b>,0</b>

2014	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	2862	0,4	19969	3,1	22831	1,6
						12,
Actividades inmobiliarias	104042	14,2	68304	10,5	172346	4
Administración pública y defensa	59202	8,1	29980	4,6	89183	6,4
Agropecuario	12425	1,7	4032	0,6	16458	1,2
Comercio al por mayor y al por menor	127338	17,3	114625	17,6	241962	17,
						5
Construcción	34535	4,7	7567	1,2	42102	3,0
Enseñanza	32406	4,4	59018	9,1	91425	6,6
Explotación Minas y Canteras	6577	0,9	1854	0,3	8431	0,6
Hoteles y restaurantes	22516	3,1	36507	5,6	59022	4,3
						20,
Industria manufacturera	162112	22,1	123508	19,0	285620	6
Intermediación financiera	15883	2,2	31541	4,8	47424	3,4
Organizaciones y órganos extrateritoriales	0	0,0	12	0,0	12	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	25449	3,5	26133	4,0	51582	3,7

Pesca	33	0,0	21	0,0	54	0,0
Servicios sociales y de salud	22688	3,1	89288	13,7	111976	8,1
Suministro de electricidad,gas y agua	14231	1,9	2946	0,5	17177	1,2
Transporte	92053	12,5	35771	5,5	127824	9,2
					138542	100
<b>Total</b>	<b>734351</b>	<b>100,0</b>	<b>651076</b>	<b>100,0</b>	<b>7</b>	<b>,0</b>

2015	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	4331	0,6	25197	3,6	29528	2,0
Actividades inmobiliarias	113765	15,2	86612	12,4	200378	13,8
Administración pública y defensa	57320	7,6	28935	4,1	86255	5,9
Agropecuario	10508	1,4	5534	0,8	16042	1,1
Comercio al por mayor y al por menor	130747	17,4	115772	16,5	246519	17,0
Construcción	44688	6,0	8131	1,2	52818	3,6
Enseñanza	27662	3,7	63561	9,1	91223	6,3
Explotación Minas y Canteras	5128	0,7	1078	0,2	6206	0,4
Hoteles y restaurantes	19876	2,7	37206	5,3	57082	3,9
Industria manufacturera	161683	21,6	126317	18,0	288000	19,8
Intermediación financiera	14045	1,9	34129	4,9	48174	3,3
Organizaciones y órganos extraterritoriales	13	0,0	34	0,0	47	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	24346	3,2	25095	3,6	49441	3,4
Pesca	169	0,0	43	0,0	212	0,0
Servicios sociales y de salud	21459	2,9	107064	15,3	128522	8,9
Suministro de electricidad,gas y agua	13264	1,8	3996	0,6	17260	1,2
Transporte	100871	13,5	32331	4,6	133202	9,2
					145090	100
<b>Total</b>	<b>749875</b>	<b>100,0</b>	<b>701034</b>	<b>100,0</b>	<b>9</b>	<b>,0</b>

2016	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	1773	0,2	22026	3,1	23799	1,6
Actividades inmobiliarias	119011	15,6	84338	11,7	203349	7
Administración pública y defensa	61585	8,1	28965	4,0	90550	6,1
Agropecuario	12287	1,6	6106	0,8	18393	1,2
Comercio al por mayor y al por menor	135063	17,7	126551	17,6	261613	17,6
Construcción	43440	5,7	9141	1,3	52581	3,5
Enseñanza	28236	3,7	70719	9,8	98955	6,7
Explotación Minas y Canteras	3180	0,4	1029	0,1	4209	0,3
Hoteles y restaurantes	23363	3,1	38496	5,3	61859	4,2
Industria manufacturera	160469	21,0	126099	17,5	286569	19,3
Intermediación financiera	14434	1,9	34051	4,7	48484	3,3
Organizaciones y órganos extraterritoriales	23	0,0	39	0,0	61	0,0
Otras actividades de servicios comunitarios	22845	3,0	26330	3,7	49174	3,3
Pesca	50	0,0	93	0,0	143	0,0
Servicios sociales y de salud	22484	2,9	105197	14,6	127681	8,6
Suministro de electricidad,gas y agua	12848	1,7	3874	0,5	16722	1,1
Transporte	102664	13,4	37673	5,2	140337	9,5
					148447	100
<b>Total</b>	<b>763754</b>	<b>100,0</b>	<b>720725</b>	<b>100,0</b>	<b>148447</b>	<b>100,0</b>

2017	Hombre		Mujer		Total	
	No.	%	No.	%	No.	%
Actividades de hogares como empleadores o productores	2119	0,3	23581	3,3	25700	1,8
Actividades inmobiliarias	100920	13,5	86832	12,2	187751	12,7
Administración pública y defensa	58447	7,8	29208	4,1	87655	6,0
Agropecuario	13907	1,9	4030	0,6	17937	1,2
Comercio al por mayor y al por menor	136559	18,2	129647	18,2	266207	18,0
Construcción	44914	6,0	7574	1,1	52488	3,6

Enseñanza	25561	3,4	61589	8,6	87150	6,0
Explotación Minas y Canteras	3349	0,4	1487	0,2	4836	0,3
Hoteles y restaurantes	22411	3,0	42511	6,0	64922	4,4
Industria manufacturera	165017	22,0	129222	18,1	294239	1
Intermediación financiera	14908	2,0	30108	4,2	45015	3,1
Organizaciones y órganos extrater- ritoriales	15	0,0	39	0,0	54	0,0
Otras actividades de servicios co- munitarios	24476	3,3	24564	3,4	49040	3,4
Pesca	108	0,0	27	0,0	135	0,0
Servicios sociales y de salud	21681	2,9	102485	14,4	124166	8,5
Suministro de electricidad,gas y agua	15044	2,0	2955	0,4	17999	1,2
Transporte	99092	13,2	37354	5,2	136446	9,3
					146173	100
<b>Total</b>	<b>748527</b>	<b>100,0</b>	<b>713212</b>	<b>100,0</b>	<b>8</b>	<b>,0</b>