



UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

**C
U
A
D
E
R
N
O
S

D
E

T
R
A
B
A
J
O**

12

**LAS CAJAS DEL SUBSIDIO FAMILIAR COMO
OPERADORES DE POLÍTICA SOCIAL**

**DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL
Y MERCADO DE TRABAJO**

**OBSERVATORIO DEL MERCADO DE TRABAJO
Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

LAS CAJAS DEL SUBSIDIO FAMILIAR COMO OPERADORES DE POLÍTICA SOCIAL *

Emilio Carrasco[†]
Stefano Farné[‡]

RESUMEN

A mediados del siglo anterior se creó en Colombia el subsidio familiar como una prestación monetaria a favor de los trabajadores de más bajos salarios. Durante las seis décadas que han transcurrido desde entonces esta prestación ha evolucionado y adquirido nuevas formas para su otorgamiento y reconocimiento, que constituyen los denominados servicios sociales que prestan las cajas de compensación familiar.

El presente documento hace un recorrido por los principales servicios ofrecidos y efectúa una aproximación a las características de la población beneficiaria y usuaria de dichos servicios.

Clasificación JEL: H53/H54/H75

Palabras clave: Programas sociales, bienestar social, cajas de compensación

ISBN 978-958-710-682-4

Bogotá, agosto de 2010

* Este documento fue encargado por el Banco Mundial con destino al Departamento de Planeación Nacional de Colombia. El contenido del documento refleja la opinión de los autores y no compromete la posición del Banco o del mencionado Departamento.

[†] E-mail: emilio.carrasco@uexternado.edu.co

[‡] E-mail: diobservatorio@uexternado.edu.co

Tabla de Contenido

1.	Introducción	1
2.	Disponibilidad de información, recolección y procesamiento	1
3.	Origen y evolución del subsidio familiar en Colombia. Una aproximación a la institución	3
3.1.	Desarrollo histórico del subsidio familiar	3
3.2.	Estructura institucional del subsidio familiar	7
4.	Naturaleza del Subsidio Familiar, las Cajas de Compensación Familiar y los aportes parafiscales	9
4.1.	Subsidio familiar	9
4.2.	Cajas de compensación familiar	10
4.3.	Aportes al subsidio familiar y recursos administrados por las CCF	12
5.	Subsidio familiar y servicios sociales	12
5.1.	Los servicios de la caja y la población beneficiaria.....	13
5.1.1.	Los afiliados a las CCF	13
5.1.2.	Los usuarios y beneficiarios de los servicios de las CCF	17
5.1.5.	Caracterización de la población usuaria de los servicios sociales de las CCF	25
5.1.6.	Las Cajas del subsidio familiar como operadores del sistema de protección social, especializadas en servicios sociales.....	47
6.	Conclusiones y recomendaciones.....	53
7.	Bibliografía.....	57
8.	Anexos.....	58

1. Introducción

El presente documento contiene el estudio encomendado por el Banco Mundial, cuyo objetivo es efectuar una aproximación a los servicios sociales que prestan las Cajas de Compensación Familiar (CCF) en Colombia y la caracterización de la población beneficiaria y usuaria de los mismos.

Se reconoce y agradece de manera expresa la colaboración prestada por la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (ASOCAJAS), para la solicitud, recaudo, tratamiento y procesamiento de la información obtenida de las 13 CCF que fueron seleccionadas para el análisis con algún detalle los servicios sociales ofrecidos.

Contiene seis secciones, esta primera a modo de introducción, una segunda referente a la disposición de información requerida para el análisis al proceso para su obtención y a los instrumentos utilizados. Una tercera, en la que se efectúa una breve presentación de las cuatro etapas de la evolución del subsidio familiar, desde el momento de su creación a la fecha. Una sección cuarta que contiene la presentación de los tres conceptos básicos sobre los cuales se ha construido el Sistema del Subsidio Familiar como parte integrante del Sistema de Protección Social y permiten su cabal comprensión. La quinta referida a los servicios sociales que prestan las CCF, su organización y su transformación como operadores sociales en los Sistemas de Seguridad y Protección Social. Una sexta y última, en que se presentan las principales conclusiones y recomendaciones para considerar en el propósito de profundizar el conocimiento de las CCF como operadores de programas sociales.

2. Disponibilidad de información, recolección y procesamiento

En atención a los objetivos del presente estudio, se determinó con la mesa técnica la necesidad de requerir a algunas entidades del subsidio, información necesaria para el análisis de los servicios que prestan y que permitiera una caracterización y distinción de las poblaciones usuarias de los servicios determinados por ley, que prestan las CCF con cargo a los recursos parafiscales del 4% sobre la norma que pagan los empresarios. Así como de aquellos otros servicios que ejecutan en desarrollo de alianzas, contrataciones, concesiones, delegaciones, etc.

Conociendo de antemano la diversidad y particularidades de las entidades del subsidio, la amplia gama de servicios que prestan, las distintas modalidades de ejecución y la diferencias regionales existentes entre ellas, así como entre las poblaciones que atienden, se consideró necesario la recolección directa de los datos, puesto que la información disponible suministrada en forma periódica por dichas instituciones a

la Superintendencia del Subsidio Familiar (SSF) presenta restricciones para el análisis requerido, a la luz del objetivo del estudio por realizar.

Con tal propósito se diseñaron cuatro formularios: subsidio en dinero, especie y fondos especiales; servicio de crédito; servicios de educación, y servicios de recreación. Los formularios interrogan sobre los servicios prestados por las Cajas con cargo a los recursos del 4%, y de otro origen, obtenidos por vía de contratación, concesión, delegación o cualquiera otra figura jurídica.

Para su diseño se contó con la colaboración de funcionarios de las CCF y personas con amplio conocimiento del Sistema del Subsidio Familiar, quienes informaron acerca de la disponibilidad y alcance de la información que poseen las CCF, y de sus restricciones para procesar y suministrarla. Los consultados realizaron una revisión de los instrumentos de recolección, efectuaron recomendaciones a borradores de formularios diseñados y sometidos a su consideración.

De otra parte, se hizo la selección de una muestra que comprendiera entidades del subsidio por tamaño, siguiendo inicialmente la clasificación de grandes, medianas y pequeñas, propuesta en el estudio de Meléndez y Sánchez (2003), ajustándola por el volumen de los recaudos durante el año 2009 correspondiente al 4%. Tenemos así las cajas “Grandes” con más de cien mil millones recaudados, cajas “Medianas” entre cincuenta mil y cien mil millones y “Pequeñas” menos de cincuenta mil millones (ver cuadro 1).

Igualmente, la selección realizada consultó el criterio de distribución regional de las Cajas, y se obtuvo una representación para cada una de las siguientes regiones: Central, Oriental, Pacífica, Orinoquia y Amazonia, y Atlántica. Así mismo, se logró una adecuada participación de las CCF con los mayores recaudos de la contribución parafiscal.

La solicitud de información fue tramitada por ASOCAJAS para doce de las CCF seleccionadas y una en forma directa por esta consultoría, a la Caja de Compensación Familiar de Arauca (COMFIAR), la cual fue reiterada y coadyuvada por el Departamento Nacional de Planeación, por intermedio de FEDECAJAS. A continuación se presenta la muestra seleccionada.

Cuadro 1
Estructura de la muestra

TAMAÑO	REGIÓN GEOGRÁFICA				
	CENTRAL	ORIENTAL	PACÍFICA	ORINOQUIA Y AMAZONIA	ATLÁNTICA
GRANDES	COMFAMA (Antioquia)	COLSUBSIDIO (Cundinamarca)	COMFANDI (Valle)		
	COMFENALCO (Antioquia)	COMPENSAR (Cundinamarca)			
		CAFAM (Cundinamarca)			
MEDIANAS			COMFENALCO (Valle)		COMFAMILIAR (Atlántico)
					COMFENALCO (Bolívar)
PEQUEÑAS	COMFAMILIAR (Caldas)	CAJASAN (Santander)		CONFIAR (Arauca)	
NACIONAL	COMCAJA (Mediana)				

Efectuado un primer proceso de revisión y crítica de la información remitida por las cajas, se encontraron problemas, inconsistencias y carencias de información, probablemente atribuibles a comprensiones diversas sobre la información solicitada. Por ello, se procedió a solicitar ampliación y aclaración de la información.

De otra parte, y dada la disponibilidad de la información suministrada por la SSF, correspondiente al año 2009, se decidió utilizar esta fuente administrativa, a pesar de las restricciones identificadas y que dan pie a algunas de las conclusiones y recomendaciones del presente documento.

3. Origen y evolución del subsidio familiar en Colombia. Una aproximación a la institución

3.1. Desarrollo histórico del subsidio familiar

El subsidio familiar que ya alcanza más de media centuria de existencia presenta una importante evolución desde sus orígenes hasta alcanzar la institucionalidad que enseña hoy día. En su proceso de desarrollo se pueden identificar cuatro grandes periodos que explican y permiten entender su actual conformación y enfoque.

El subsidio familiar nace a mediados del siglo anterior, en un periodo de grave alteración de la normalidad económica y de considerable aumento en el costo de la vida, con un marcado deterioro de los salarios. Es creado como una “prestación social” otorgada por empleadores a los trabajadores y se puede ubicar dentro de la seguridad social en el ámbito de las prestaciones familiares, “... para atender necesidades derivadas de la existencia de una familia y de la ocurrencia de situaciones que afectan su estabilidad”¹. Con la creación de esta prestación se dio respuesta a la necesidad de un reajuste general de los salarios de los trabajadores.

El subsidio familiar fue creado por iniciativa patronal y sindical, pero prontamente sería impuesto por el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. La Junta Militar, que prosiguió al gobierno referido, estableció y promovió la prestación a cargo de los empleadores, mediante cuatro mecanismos, a saber: i) estableciéndola como obligatoria; ii) quitándole el carácter salarial que se le pudiera atribuir y cualquier implicación que pudiera tener como factor salarial para efectos prestacionales; iii) decretando la obligación de un aumento salarial, equivalente al 10%, para aquellos empleadores que a diciembre de 1957 no hubieran demostrado ante el Ministerio de Trabajo el cumplimiento de las normas sobre subsidio familiar², y iv) facultando a los empleadores para constituir CCF.

“Una segunda fase del Sistema de Subsidio Familiar se ubica en la década de los años setenta, cuando ocurre la capitalización de las CCF y, en consecuencia, la reorientación del esquema hacia la prestación de servicios sociales. En efecto, para entonces las cajas fortalecen sus líneas de productos, para con ellas proceder al reconocimiento del subsidio familiar en servicios. Esta extensión de servicios fue acompañada por la apertura a los particulares a servicios como los de mercadeo, recreativos y educativos”³.

La nueva forma de otorgamiento de la prestación les imprime una impronta al sistema y a las cajas de compensación, propiciando la transformación y adecuación de éstas como organizaciones de prestación de servicios, presentando en muchos casos una propensión a la especialización en algunos de ellos, como respuesta a los intereses particulares y necesidades de su población afiliada, “características de cada entidad y región”⁴ (salud, nutrición, mercadeo de productos alimenticios, educación, vivienda, recreación social, crédito de fomento, etc.). Procede comentar que antes de la regulación del subsidio en servicios (Ley 21 de 1982), las Cajas habían desarrollado servicios que no correspondían a una modalidad de subsidio y por el contrario constituían una forma complementaria del “... sistema dirigido a

¹ Ver Cañón (1991), p. 2.

² Art. 15 Decreto 118 de 1957.

³ Ver Observatorio (2010), p. 19.

⁴ Ver Cañón (1991), p. 119.

la protección familiar de otro grupo de personas, incluso por fuera de quienes ostentaban la categoría de beneficiarios del subsidio familiar”⁵

Esta etapa del subsidio, con un significativo desarrollo del subsidio en servicio, con organizaciones especializadas para su prestación, va hasta inicios de los años noventa en que las funciones de las CCF se concretaban al reconocimiento del subsidio familiar, en sus tres modalidades (cuota monetaria, especie y servicios). “La década de los noventa inaugura una nueva fase dentro del sistema. La expresión fundamental es la solidaridad”⁶. A partir de este momento el legislador interviene fuertemente el Sistema del Subsidio Familiar, encomendándole nuevas competencias con cargo a los recursos del sistema, que trae como consecuencia la extensión de los servicios a poblaciones no afiliadas, ni beneficiarias. “La primera intervención se dio mediante la incorporación de las CCF como parte del sistema de vivienda de interés social, en su rol de financiadoras a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social, para la población trabajadora afiliada y, en caso de sobrar recursos, en beneficio de trabajadores del sector informal no afiliado”⁷. “... la ley 10 de 1990 afirmo la posibilidad de universalización de los servicios prestados por las cajas para la población en general, a través de su artículo 24 , en virtud del cual <<las instituciones de seguridad social o de previsión social, y las cajas de compensación del subsidio familiar, podrán directamente o, en desarrollo de contratación o de asociación, de que trata este Artículo, prestar servicios de salud, y adelantar programas de nutrición para personas que no sean legalmente beneficiarias de sus servicios>>”⁸

Posteriormente, con la creación del Sistema de Seguridad Social Integral, mediante la Ley 100 de 1993, se destinaron recursos (5% o 10%) de los recaudos del subsidio familiar para financiar el régimen subsidiado de salud, otorgándole la posibilidad a las CCF de su administración directa, lo cual en la práctica constituye que dichas entidades presten los servicios de salud del régimen subsidiado a población diversa de la afiliada al Sistema del Subsidio Familiar.

La última etapa corresponde a la constitución del denominado Sistema de Protección Social (Ley 789 de 2002) y la integración del Sistema del Subsidio Familiar a éste. Se otorgan nuevas competencias a las cajas en materia de protección a los desempleados y a la niñez.

La referida norma encargó a las CCF la administración del Fondo para la Promoción del Empleo y la Protección al Desempleo (FONEDE), correspondiéndoles otorgar beneficios y servicios a la población desempleada. En primer término, estableció un subsidio en dinero para aquellos desempleados jefes cabeza de hogar, sin importar que hubieren estado o no afiliados a una CCF antes de la pérdida del

⁵ Ver Cañón (1991), p. 119.

⁶ Ver Cortés (2004), p. 34.

⁷ Ver Observatorio (2010), p. 20.

⁸ Ver Observatorio (2010), p. 35.

empleo. En segundo lugar, otorgó un beneficio para aquellos que estuvieron vinculados a una CCF. “Con cargo a los recursos propios de las Cajas, los desempleados con vinculación anterior a estas entidades, tendrán derecho a los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social, en las mismas condiciones que tenía como afiliado al momento de su retiro, durante un año a partir de su acreditación como desempleado y en la última Caja en la que estuvo afiliado.

Parágrafo 1°. Las personas a cargo o beneficiarios gozarán también de estos derechos por el mismo tiempo” (art. 9° Ley 789 de 2002).

Igualmente, se creó el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar complementaria (FONIÑEZ), con recursos que la Ley 633 de 2000 destinó para la atención de la población de 0 a 6 años, sin importar su condición de afiliados o no al subsidio familiar.

Esta nueva fase se caracteriza por la “extensión progresiva en la asignación de funciones de interés general por parte del Estado a cargo del subsidio familiar”⁹, y consecuentemente abriéndose a poblaciones no vinculadas o afiliadas a las propias CCF.

La actuación de las Cajas y su desarrollo como entidades especializadas en la prestación de los servicios sociales, así como su fuerte presencia en el orden regional, han promovido su vinculación e integración con autoridades locales, entidades públicas y privadas (particulares) para adelantar programas en el marco de la ejecución de una política pública, de competencias institucionales o sumándose a iniciativas y voluntades privadas alrededor de una finalidad como expresión de responsabilidad social. Entonces, la participación de las CFF se da en razón a las competencias asignadas por el Estado, en desarrollo de los objetivos legales que les corresponden a su naturaleza y esencia como corporaciones privadas sin ánimo de lucro y/o por su propia voluntad, en desarrollo de su misión institucional, convicciones y compromiso para con sus comunidades. La participación de las CCF se puede dar en ámbitos y niveles que van desde la concepción y diseño del proyecto hasta su total administración y ejecución, o la simple prestación de un servicio social especializado; involucrando o no recursos para su financiamiento. Estas actuaciones pueden sustentarse en actos de delegación, contratación, concesión o designación; y se expresan en alianzas o convenios con autoridades, entidades públicas del orden nacional o local y particulares. Igualmente, participan en instancias locales y regionales, a tal punto que pareciera ser entidades públicas más que de carácter privado.

De otra parte, las CCF cada vez tienen una mayor capacidad de convocatoria, que se expresa en la obtención de colaboración de organismos internacionales y multilaterales, potenciando su capacidad de gestión, en la obtención y apalancamiento de nuevos recursos para el desarrollo y prestación de servicios

⁹ Ver Observatorio (2010), p. 20.

dirigidos a poblaciones más amplias que las que detentan la condición de afiliadas al Sistema del Subsidio Familiar.

A lo largo de poco más de cincuenta años de existencia del subsidio familiar se ha venido formando una compleja red institucional que tiene a cargo la función y responsabilidad de reconocimiento de la prestación del subsidio, como primigeniamente fue creada, a la vez de delinear organizaciones adecuadas a las nuevas exigencias y responsabilidades, progresivamente atribuidas por ley, hasta alcanzar las CCF la categoría de ejecutoras de política social, que las identifica como organizaciones especializadas prestadoras de servicios sociales para la atención de un amplio espectro de la población, que desbordan los límites de la afiliada al Sistema del Subsidio Familiar.

3.2. Estructura institucional del subsidio familiar

Desde la creación del subsidio familiar como prestación en favor del trabajador y su familia, el legislador previó la integración de las CCF, creadas por los empleadores para la administración, reconocimiento y pago del subsidio. Inicialmente, el objetivo restringió su actuación al reparto de la prestación. Ello se corrobora de la lectura del artículo 18 del Decreto 118 de 1957 que dice: "... y no tendrán otro fin que el de instituciones de simple repartición. Por lo tanto, se les prohíbe ejercer el comercio y toda otra actividad distinta de la expresada".

Correspondió a los patronos, obligados al reconocimiento de la prestación, el deber de crear cajas y se exceptuó de tal obligación a aquellos que tuvieran más de mil trabajadores o cuya actividad fuera la minería, la agricultura o la ganadería, facultándolos para pagar directamente el subsidio.

Posteriormente, "La Ley 69 de 1966 estableció en cabeza de los empleadores la obligación de pagar el subsidio familiar a sus trabajadores por intermedio de las cajas de compensación familiar de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o en la más próxima, dentro de los límites de los respectivos departamentos"¹⁰. Esta disposición creó la circunscripción departamental para las entidades del subsidio familiar, esto trajo como consecuencia la creación de un importante número de CCF, alcanzando a conformarse en muchos departamentos y ciudades más de dos cajas, con circunscripción departamental o de varios municipios.

Esta disposición que promovió la creación de CCF por departamentos llevó a sectores o gremios de la producción a promover la organización de cajas en aquellos lugares con una alta participación o presencia de empresarios afiliados a sus organizaciones. A su vez las empresas, con presencia nacional

¹⁰ Ver Cañón (1991), p. 8.

y con trabajadores en más de un departamento, se vieron obligadas a afilarse a distintas cajas, en los departamentos donde tuvieran que atender la obligación del reconocimiento de la prestación del subsidio familiar.

A partir del 1 de enero de 1975 el Gobierno Nacional estableció: "... un sistema especial de administración para el subsidio familiar de los trabajadores del campo, a través de las oficinas de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero más cercana al domicilio de los trabajadores"¹¹, cambiando el sistema de pago directo para los trabajadores del campo. Esta determinación constituyó el antecedente de una Caja con una circunscripción nacional, como es la Caja de Compensación Familiar Campesina (COMCAJA), creada mediante Ley 101 de 1993. Sin embargo, dicha Caja ha venido reduciendo su presencia a aquellos departamentos donde no existe presencia de otras Cajas. En la actualidad la Caja opera tan solo en cuatro departamentos a saber: Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada¹².

La tendencia de creación de CCF se estabiliza para mediados de los ochenta, en tanto que en el nuevo milenio se observa una reducción en el número de Cajas producto de la fusión de algunas y la desaparición de otras. "Al cierre de 2006, último año para el cual hay datos disponibles a nivel de caja, existían en Colombia cincuenta Cajas de Compensación ubicadas en 28 departamentos del país"¹³. Para diciembre de 2009 se registraban 47 Cajas y en lo corrido del año las asambleas de dos de ellas autorizaron su fusión, constatando la tendencia de reducción y consolidación de unas Cajas más fuertes con presencia en mayor número de municipios de su departamento.

Se afirma que el desarrollo de la estructura institucional y su "cobertura en todo el territorio nacional" ha estado directamente vinculado al desarrollo de los mercados de trabajo regionales y a los requerimientos de empleadores con presencia nacional.

De otra parte, se observa una nueva práctica entre las cajas para la prestación de servicios, mediante el establecimiento de alianzas con otras Cajas u otras entidades, en desarrollo de la autorización otorgada por el legislador en la más reciente reforma al sistema. El artículo 16 de la Ley 789 de 2002, que adicionó el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, modificó lo relativo a las funciones de las CCF autorizándolas a: "1. Ejecutar actividades relacionadas con sus servicios, la protección y la seguridad social directamente, o

¹¹ Ver Cañón (1991), p. 251.

¹² La información sobre la cobertura de Comcaja en el territorio ha sido actualizada para la publicación de este documento. Cabe destacar que dicha caja ha tenido una drástica reducción de su cobertura y del número de oficinas, en un lapso relativamente breve. Al momento de preparación del documento de Consultoría, la información obtenida de la Caja indicaba en la página web de la institución que se tenía una "...presencia Nacional en 26 departamentos y más de 550 municipios", información obtenida en el primer semestre de 2010 en el sitio WEB http://www.comcaja.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=35. En consulta de fecha diciembre 28 de 2010 el sitio WEB de la institución reporta igual información que la anteriormente consignada. Ver http://www.comcaja.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=22&Itemid=35

¹³ Ver Meléndez y Sánchez (2003).

mediante alianzas estratégicas con otras Cajas de Compensación o a través de entidades especializadas públicas o privadas, conforme las disposiciones que regulen la materia". Con ello pareciera abrirse paso algunas propuestas que propenden por la circunscripción nacional de las cajas, en procura de mejores condiciones para su desarrollo y una mayor competencia que se traduzca en más y mejores beneficios para los afiliados. Cabe advertir que estas valoraciones corresponden a algunos de los promotores y no existen evaluaciones objetivas que permitan confirmarlas o desvirtuarlas.

4. Naturaleza del Subsidio Familiar, las Cajas de Compensación Familiar y los aportes parafiscales

La aproximación al subsidio familiar para su conocimiento demanda su comprensión en distintas dimensiones, dada la evolución y la complejidad que ha alcanzado, partiendo de su primigenia concepción de una prestación social, naturaleza que aún conserva, hasta alcanzar la condición de un complejo entramado de beneficios de diverso orden, para la población trabajadora de más bajos ingresos. Para ello se ha conformado un verdadero sistema que integra recursos, instituciones, normas y procedimientos, dispuestos para que las poblaciones, afiliadas o no al sistema, obtengan los beneficios y servicios que por ley se han desarrollado y que les compete prestar por su propia naturaleza como entidades privadas encargadas de otorgar la prestación.

Tres conceptos resultan fundamentales para la comprensión y valoración de las CCF como potenciales operadores de la política social, a los cuales nos referimos a continuación.

4.1. Subsidio familiar

El subsidio familiar pagadero en dinero, en especie o en servicios es una prestación social de los trabajadores a cargo de los empleadores, que le corresponde reconocer a las CCF. Sobre la naturaleza del subsidio se han pronunciado en distintas ocasiones las cortes para reiterar su condición de prestación como "mecanismo de compensación entre salarios bajos y los altos, orientado a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar"¹⁴. Se enmarca en las denominadas asignaciones familiares, especialmente dirigidas a amparar el núcleo familiar frente a determinadas contingencias como son las mayores cargas por nuevas personas dependientes del ingreso del trabajador.

Los beneficiarios de dicha prestación son los trabajadores de menores ingresos en proporción al número de personas a cargo que éstos tengan y "Constituye su cubrimiento una obligación legal que surge del contrato de trabajo para todos los empleadores"¹⁵. Esta condición de prestación social a cargo de los

¹⁴ Ver Carrasco (2003), p. 64.

¹⁵ Ver Cortés (2004), p. 27.

empleadores, no constitutiva del salario, le imprime una nota fundamental a la contribución y al propio sistema, que caracteriza e identifica la naturaleza de los recursos con que se financia su reconocimiento.

Conservando la naturaleza de “prestación” otorgada por ley y reconocida por la judicatura, ha sufrido transformaciones que no alteran tal naturaleza, como lo fue su otorgamiento y reconocimiento en especie o en servicios por iniciativa de las propias CCF (Cañón, 1991), atendiendo las necesidades y prioridades de sus poblaciones beneficiarias, y que posteriormente fue taxativamente ordenada y regulada por el propio legislador y el Gobierno Nacional en desarrollo de su potestad reglamentaria, introduciendo un orden inflexible respecto de la prioridad en la atención de las necesidades de la población beneficiaria.

4.2. Cajas de compensación familiar

La evolución que se presentó en el acápite anterior respecto del subsidio familiar también se observa en lo concerniente a la definición de las entidades que administran el subsidio, su naturaleza y objetivo. En efecto, el artículo 11 del Decreto 118 de 1957¹⁶ impuso a los patrones la obligación de “... constituir Cajas de Compensación Familiar, o a afiliarse a las ya existentes”, sin precisar la naturaleza de las mismas o el régimen al que se encontraban sometidas. Así mismo, autorizó a los patronos de “... empresas mineras, agrícolas y ganaderas, los mismo que los que tengan más de mil trabajadores a su servicio” la posibilidad de asumir directamente el pago del subsidio familiar que se creaba con dicha disposición.

Con el paso del tiempo y a la vez que se reglamentaba la prestación se definió la naturaleza de las entidades que la administran y el régimen para su conformación. Procede señalar que en lo concerniente a su objeto, éste fue determinado de forma amplia y genérica, expresando que “... cumplen con funciones de seguridad social” (Ley 21 de 1982).

La Ley 21 de 1982, que se puede considerar como el estatuto del subsidio familiar, estableció que las CCF “... son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, *cumplen funciones de seguridad social* y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley” (*subrayado* por fuera del texto) (art. 39 Ley 21 de 1982). La Corte Suprema de Justicia reiteró lo dicho por la norma en cuanto a su origen, naturaleza y fines, y al respecto manifestó que “... son de origen legal y naturaleza especial que se organizan bajo las reglas del derecho privado y cumplen fines eminentemente sociales”¹⁷.

¹⁶ Recuérdese que el Decreto 118 de 1957, con el cual se establece el subsidio familiar, fue expedido en ejercicio de facultades extraordinarias que le otorgaba el artículo 121 de la Constitución Nacional de 1886, por el Gobierno Nacional, en ejercicio de otorgadas en estado de excepción.

¹⁷ Ver Cortés (2004), p. 30

Como entidades privadas se distinguen de otras de similar naturaleza, además de su objetivo particular y exclusivo, por la condición especial de su gobierno, consistente en la representación paritaria de empleadores y trabajadores en su máximo órgano de dirección, que guarda especial correspondencia con la finalidad para la cual fueron creadas, cual es la administración de recursos, aportados por los empleadores, para el reconocimiento de una prestación a favor de sus trabajadores y el cumplimiento de funciones de seguridad social.

Dada su condición de ser entidades de origen legal, las CCF tienen un objetivo corporativo establecido por el legislador, cuya ejecución se encuentra controlada y vigilada por el Estado a través de la SSF. Al igual que cualquier persona de derecho privado, gozan de autonomía; sin embargo, su actividad se encuentra altamente controlada, para lo cual se ha proferido un extenso y detallado marco normativo, conformado en sucesivas regulaciones. De su inicial rol de administradoras de los recursos del subsidio familiar, hoy se han transformado en instituciones que prestan prácticamente todos los beneficios que integran la seguridad y la protección social, a saber: salud, pensiones, vivienda, nutrición, recreación, educación, desempleo, etc. Este alcance del subsidio familiar es confirmado por Cortés¹⁸, quien señala que las CCF actúan "... como agentes de prestaciones y servicios dentro del sistema de protección social".

Al igual que el subsidio como prestación ha evolucionado y se ha transformado a lo largo de poco más de medio siglo, las cajas como entidades administradoras igualmente lo han hecho y bien se puede decir que su condición inicial se ha modificado; hoy las CCF son instituciones que hacen parte del denominado Sistema de Protección Social y aun cuando mantienen su naturaleza de corporaciones privadas, la atribución de funciones asignadas por el legislador para el desarrollo de competencias que van más allá de la simple administración del subsidio familiar y la atención de población por fuera del sector que hace la contribución parafiscal, las ha tornado en organizaciones con una vocación particular en la prestación de servicios sociales.

A su vez, las CCF han integrado una red institucional de importancia reconocida, conformada en la actualidad por 43 cajas departamentales y una de carácter nacional; con presencia en prácticamente todos los departamentos del país, que les permiten atender las actividades propias del subsidio familiar. A su turno, autorizadas por ley, han constituido instituciones y entidades que actúan en diversos sectores, integrando verdaderos grupos institucionales con presencia en importantes sectores de la vida nacional.

¹⁸ Ver Cortés (2004), p. 102.

4.3. Aportes al subsidio familiar y recursos administrados por las CCF

La Corte Constitucional, en diversos pronunciamientos, le ha reconocido el carácter de aportes parafiscales a las contribuciones que efectúan los empleadores para el subsidio familiar. A su vez, la Ley 789 de 2002 ha definido indudablemente tal carácter a dichas contribuciones.

La naturaleza de contribución parafiscal trae como consecuencia la necesaria destinación e inversión de tales aportes en beneficio del mismo sector que contribuye, de manera que por la esencia del “tributo” se restringe su aplicación o inversión en sectores diversos, limitando los destinos que se pueden hacer de tales recursos. Condición que constituye una restricción para la entidad o autoridad a quien le corresponde su ejecución, aun tratándose de particulares o corporaciones privadas, que se ven compelidas a respetar la afectación especial de aquellos, determinada por ley. “La propiedad de estos recursos, así como su administración, a diferencia de lo que sucede con el Fondo Nacional del Café, no pertenece al Estado y en consecuencia no media al respecto un contrato entre la nación y la entidad” (Sentencia C 575 de 1992, M. P.: [ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO] y esta misma sentencia manifestó: “Son pues recursos afectados a una particular destinación de interés general. Sus destinatarios, por disposición de la ley, deben reunir dos requisitos: que se trate de un trabajador y que dicho trabajador devengue menos de cuatro salarios mínimos”.

De otra parte, es necesario destacar cómo las CCF, en desarrollo de su operación, han generado importantes excedentes que por mandato de ley deben reinvertir para el desarrollo de sus fines. Ello ha conducido a un fortalecimiento patrimonial reflejado en la existencia de una importante capacidad institucional que permite su presencia y accionar en distintos sectores y el desarrollo de una importante infraestructura.

5. Subsidio familiar y servicios sociales

Se pueden entender los servicios sociales “... en un sentido amplio, como instrumento de política social, enmarcados en las políticas de bienestar, y dirigidos a facilitar el pleno desarrollo de los individuos y los grupos sociales, favoreciendo el desenvolvimiento armónico de la vida en comunidad y eliminando los factores de marginación, al hacer posible superar las barreras que impiden su plena realización”¹⁹.

A la luz de la anterior definición y atendiendo el desarrollo, de manera general, se puede afirmar que las CCF son empresas especializadas en la prestación de servicios sociales. Inicialmente, dichos servicios se limitaron al otorgamiento del subsidio en dinero o cuota monetaria y, posteriormente, mediante la

¹⁹ Ver Jiménez (2000), p. 21.

prestación del subsidio en servicios, se abre una gama variopinta de servicios, dirigidos a atender necesidades de los trabajadores de menores ingresos y sus familias.

Sin embargo, la realidad actual de las CCF como organizaciones prestadoras de servicios sociales es muy diversa. La población receptora de los servicios que les corresponde prestar a estas entidades se ha extendido, en primer lugar, por disposición legal que ha re-direccionado parte importante de los recursos provenientes de la contribución del cuatro por ciento sobre el valor de la nómina que aportan los empleadores para el subsidio familiar, con la consecuente ampliación de beneficiarios no afiliados al subsidio; y en segundo lugar, es la consecuencia del propio desarrollo como entidades prestadoras de servicios sociales con una importante presencia regional, las cuales actúan en alianza con autoridades locales o particulares (contrataciones, concesiones, delegaciones, etc.), aprovechando la experiencia alcanzada, la infraestructura lograda a lo largo de muchos años y la credibilidad en sus respectivas comunidades, lo que ha valido en algunos eventos para lograr aunar esfuerzos y apalancar recursos para la atención de poblaciones no afiliadas.

5.1. Los servicios de la caja y la población beneficiaria

5.1.1. Los afiliados a las CCF

La regulación del Sistema de Subsidio Familiar ha permitido la afiliación no solo de los trabajadores dependientes y sus familias, sino también la de otros segmentos de la población. De esta forma, la población afiliada se circunscribe a cinco grandes grupos de origen²⁰ :

5.1.1.1. *Los Trabajadores Afiliados Dependientes*: Son todos los asalariados que prestan sus servicios personales por más de 4 horas diarias (o mínimo 96 horas mensuales) a un empleador público o privado, a su vez obligatoriamente afiliado a una CCF²¹. Un trabajador puede estar afiliado a múltiples cajas, si tiene múltiples empleadores. La restricción se refiere al pago del subsidio, de forma que la CCF de la empresa en donde devenga el mayor salario será la encargada de realizar el pago.

Los trabajadores afiliados dependientes son Beneficiarios del Régimen del Subsidio Familiar si ganan hasta cuatro salarios mínimos mensuales y tienen personas a cargo por las cuales pueden tener derecho a percibir la prestación del subsidio familiar en

²⁰ Hasta el año 2008 existían también afiliados por exención que hacían parte de un régimen especial y transitorio creado por la Ley 789 de 2002.

²¹ Se considera como empresa afiliada todo empleador (persona natural o jurídica) que tenga a su servicio uno a más trabajadores, excluyendo aquellos ocasionales, accidentales o transitorios que trabajan menos de cuatro horas diarias o 96 mensuales. Las empresas aportan a las CCF un 4% de su nómina salarial.

dinero. Los trabajadores beneficiarios efectivamente tienen derecho al subsidio familiar monetario si, sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero, no sobrepasen los seis salarios mínimos legales mensuales vigentes²². Adicionalmente, pueden ser beneficiarios de los subsidios en especie, de vivienda y educativo, y, como los demás afiliados, del subsidio en Servicios Sociales.

- 5.1.1.2. Los *Pensionados*, que pueden afiliarse aportando el 2% de su mesada.
- 5.1.1.3. Los *Voluntarios*: son trabajadores independientes y desempleados (una vez vencido su periodo de protección)²³ que deciden aportar un 0.6% sobre la base de un salario mínimo mensual.
- 5.1.1.4. Los *Facultativos*: son las personas, por lo general en su condición de trabajadores independientes, que deciden afiliarse a una CCF aportando el 2% sobre el ingreso básico de cotización declarado para el sistema de salud.
- 5.1.1.5. Los *Afiliados por Fidelidad*: incluyen a los desempleados, anteriormente vinculados a una CCF, por el periodo de un año a partir de su acreditación como desempleado. Tienen derecho a los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social en las mismas condiciones que tenían como afiliados al momento de su retiro y en la Caja a la cual estaban afiliados. Incluyen también a los pensionados que acreditan 25 o más años de afiliación al sistema de CCF, los cuales tienen derecho a los programas de capacitación, recreación y turismo social a las tarifas más bajas de cada CCF. La cobertura por fidelidad está a cargo de las CCF.

La cobertura del sistema de CCF se extiende a los cónyuges o compañeros permanentes del afiliado y a las personas económicamente a su cargo. Las personas a cargo del trabajador beneficiario dependiente le dan derecho a reclamar el subsidio familiar en dinero y especie si cumplen las siguientes condiciones:

- a. Son hijos matrimoniales, extramatrimoniales, adoptivos o hijastros menores de 18 años. Después de los 12 años deben acreditar la escolaridad en un establecimiento docente debidamente aprobado.

²² Sin embargo, podrán cobrar simultáneamente el subsidio familiar por los mismos hijos el padre y la madre cuyas remuneraciones sumadas no excedan de cuatro salarios mínimos.

²³ Al quedar desempleado, todo trabajador afiliado al sistema tiene derecho a un periodo de protección de un año durante el cual permanece inscrito sin cotizar. Cuando el desempleado decida cotizar el 2% sobre dos salarios mínimos tendrá todos los mismos derechos que tienen los demás afiliados, salvo al subsidio monetario.

- b. Son hermanos menores de 18 años, huérfanos de padres, que conviven y dependen económicamente del trabajador beneficiario. Después de los 12 años deben acreditar escolaridad.
- c. Son padres del trabajador beneficiario, en edad mayor a los 60 años que no devengan, ninguno de los dos, un salario, renta o pensión alguna.
- d. Son padres, hermanos huérfanos e hijos inválidos o de capacidad física disminuida, imposibilitados para trabajar, que conviven y dependen económicamente del trabajador. En este caso el trabajador beneficiario tendrá derecho a recibir un subsidio monetario doble, sin limitación en razón de la edad de los dependientes.

El cuadro 2 reporta la población afiliada total atendida por el sistema de CCF en 2009. De su inspección resalta inmediatamente que los trabajadores asalariados constituyen la gran mayoría de los afiliados, al representar más del 90% de las afiliaciones totales. A su turno, el 46.9% de ellos resultó ser beneficiario del sistema, es decir, con derecho a recibir el subsidio familiar en dinero en 2009 (ver cuadro 3).

Siguen a los trabajadores dependientes, por su peso en el total de afiliaciones, los usuarios por fidelidad que, como se ha expuesto, no cotizan a una Caja por su condición de pensionados o desempleados en periodo de protección, pero que, junto con sus familiares, tienen derecho a usufructuar de los servicios que ofrecen las CCF; conjuntamente representan el 3.9% de los afiliados totales.

Por último, las personas que voluntariamente se inscriben pagando una cuota de membresía, fundamentalmente por tratarse de trabajadores independientes o de retirados, apenas alcanzan el 3.3% del total de afiliados a las CCF.

Por su lado, los familiares (cónyuges y personas a cargo) de los afiliados constituyen el 60% de la población inscrita al sistema, lo cual implica que, en promedio, los afiliados tienen 1.6 parientes potenciales usuarios de los servicios de las CCF²⁴. En total, la población cubierta por el sistema de CCF superó los 14 millones y medio de personas en 2009.

²⁴ Los afiliados son libres de reportar los familiares dependientes que hacen parte de sus hogares y en muchos casos se limitan a inscribir solamente los parientes a su cargo para los cuales tienen derecho a un subsidio.

Cuadro 2

Afiliaciones al sistema de CCF. Total CCF a diciembre de 2009

AFILIACIONES	Número de afiliados	Composición y dependencia
1.0 - EMPRESAS AFILIADAS	331.342	
2.1 - Trabajadores afiliados dependientes	5.371.877	92,9
2.2 - Trabajadores afiliados facultativos	154.392	2,7
2.3 - Afiliados pensionados	27.347	0,5
2.4 - Afiliados voluntarios	3.852	0,1
2.5 - Afiliados por fidelidad	224.325	3,9
2.6 - Afiliados con exención	-	0,0
TOTAL AFILIADOS	5.781.793	100,0
3.0 - Personas a cargo	6.184.716	1,1
4.0 - Cónyuges	2.616.828	0,5
TOTAL POBLACIÓN CUBIERTA	14.583.337	

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística

Por niveles de ingresos se observa una distribución fuertemente sesgada hacia valores salariales relativamente bajos (ver cuadro 3). Solamente el 10% de los trabajadores afiliados dependientes ganaba más de cuatro salarios mínimos en 2009 –casi dos millones de pesos corrientes o aproximadamente mil dólares–; ellos automáticamente resultan excluidos de los beneficios de los subsidios que entregan las CCF. El 31.2% de los asalariados recibía una remuneración hasta un salario mínimo²⁵; el 41.2% estaba entre uno y dos salarios mínimos; el 11.8% entre 2 y 3, y el restante 5.8% ganaba entre 3 y 4 salarios mínimos. Probablemente por razones demográficas como la edad adulta y la condición de jefe de hogar, la mayor proporción de afiliados beneficiarios se encuentra en el rango de uno a dos salarios mínimos: el 55.6% de ellos tenía derecho al subsidio familiar monetario en 2009.

Cuadro 3

Trabajadores dependientes afiliados y beneficiarios del subsidio familiar en dinero por niveles de ingresos. Total CCF a diciembre de 2009

RANGOS DE INGRESOS	Beneficiarios	Composición % (fila)	No Beneficiarios	Composición %	TOTAL	Composición % (columna)
Hasta 1 salario mínimo	825.486	49,3	849.029	50,7	1.674.515	31,2
Más de 1 hasta 2	1.230.143	55,6	981.109	44,4	2.211.252	41,2
Más de 2 hasta 3	327.816	51,8	304.461	48,2	632.277	11,8
Más de 3 hasta 4	135.548	43,2	178.448	56,8	313.996	5,8
Más de 4 salarios mínimos	-	-	539.837	100,0	539.837	10,0
TOTAL	2.518.993		2.852.884		5.371.877	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística

²⁵ En 2009 el salario mínimo correspondía 496.900 pesos mensuales, o aproximadamente 250 dólares. Los empleadores deben cotizar sobre los salarios efectivamente pagados, los cuales pueden ser inferiores al mínimo.

5.1.2. Los usuarios y beneficiarios de los servicios de las CCF

Las personas afiliadas a las CCF y sus familiares no son los exclusivos usuarios o beneficiarios de los programas y servicios que ofrecen las Cajas y que se financian con los aportes recibidos. La ley colombiana regula la distribución de las contribuciones pagadas por las empresas colombianas entre programas y servicios, y define los potenciales beneficiarios y usuarios. El cuadro 4 reporta la distribución de la totalidad del sistema y las poblaciones potencialmente beneficiarias.

En promedio, las CCF destinan un 7.1% de lo recaudado al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) para programas de salud subsidiada; alternatively pueden asignar este porcentaje para el funcionamiento de EPS del régimen subsidiado en las cuales tengan participación. De las 46 EPS actualmente en operación en el país, 22 involucran a las CCF.

Un 12% de los ingresos va al Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS), el cual entrega a la población afiliada²⁶ con remuneraciones inferiores a los cuatro salarios mínimos subsidios para la compra de vivienda.

Un 6.1% se apropia con destino al Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (**FONEDE**) **que otorga subsidios de desempleo, crédito subsidiado y capacitación laboral gratuita a personas y pequeñas empresas afiliadas y no al sistema de CCF.**

Otro 4% va al Fondo para la Protección de la Niñez (**FONIÑEZ**), **cuyos recursos financian programas de atención integral de la niñez y de jornada escolar complementaria para niños y niñas de familias de estrato SISBEN 1 y 2.**

Poco más del 50% se redistribuye entre los afiliados mediante la entrega de subsidios en dinero, en especie, educativo y para servicios sociales.

Por último, un 28.5% de los aportes que pagan las empresas se van para la prestación de servicios sociales, incluidos los subsidios.

²⁶ Y, si queda un excedente de ejercicio, también a los no afiliados con iguales niveles de ingresos.

Cuadro 4

Ejecución a diciembre de 2009 de los recursos del 4% pagados por las empresas. Total CCF. Valores en miles de pesos

Ítems	Recursos 2009	Distribución %	Beneficiarios
Gastos de administración y Fto.	226.721	7,9	
Reserva legal	6.766	0,2	
Aportes supersubsidio	8.426	0,3	
Salud - Fosyga	203.740	7,1	Población no afiliada
Fondos especiales:			
Fovis - Vivienda de Interés Social	345.882	12,0	Población afiliada
Fonede - Desempleo	176.969	6,1	Población afiliada y no
Foniñez - Niñez y Juventud	114.615	4,0	Población no afiliada
Subsidio monetario	905.458	31,4	Población afiliada
Subsidio en especie	36.395	1,3	Población afiliada
Subsidio educativo	37.806	1,3	Población afiliada
Servicios sociales	821.509	28,5	Población afiliada y no
Subsidio servicios sociales	507.597	17,6	Población afiliada
TOTAL RECURSOS 4% EJECUTADOS	2.884.286	100,0	
Aportes de facultativos, voluntarios y pensionados	12.218	-	

Fuente: Asocajas

5.1.3. Fondos especiales

Con los recursos que aportan las empresas sobre el 4% de su nómina salarial las CCF deben obligatoriamente efectuar apropiaciones con destino a tres fondos especiales, administrados independientemente (ver cuadro 5):

- 5.1.3.1. El FOVIS, que entrega subsidios, por una sola vez en la vida, a trabajadores dependientes con ingresos familiares no superiores a cuatro salarios mínimos mensuales con el propósito de facilitarles la compra, construcción o mejoramiento de vivienda clasificada como de interés social. Los recursos pueden también ser prestados a familias beneficiarias del subsidio para completar los ahorros necesarios para conseguir vivienda, y a promover la oferta de vivienda de interés social de las CCF. La ley establece que las CCF, de acuerdo con su "cuociente"²⁷ particular, deben

²⁷ Este, a su vez, es un indicador que tiene en cuenta el número de personas a cargo de trabajadores dependientes beneficiarios, y con base en ello clasifica las CCF en tres categorías. Más precisamente, el cociente se calcula como la razón entre el valor de los aportes y el número promedio de personas a cargo por el cual la CCF ha pagado el

destinar al FOVIS entre un 5 y un 27% del valor recaudado por concepto del 4%. A su turno, el dinero apropiado por el FOVIS se distribuye entre los programas de vivienda de interés social –que terminan representando entre un 1.5 y un 20.5% del 4% pagado por las empresas, dependiendo de la categoría de cada CCF²⁸– y el FONIÑEZ y el FONEDE.

5.1.3.2. El FONIÑEZ, que comprende recursos que las CCF pueden ejecutar en establecimientos propios o mediante convenios suscritos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional y las demás entidades de orden nacional y territorial con el fin de desarrollar programas de atención integral a favor de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad, y programas complementarios a la jornada escolar normal, dirigidos a niños y niñas de 6 a 15 años, que fomenten el uso del tiempo libre en actividades recreativas, culturales o deportivas. Los niños beneficiarios deben pertenecer a familias de estratos socioeconómicos pobres y vulnerables, de los niveles 1 y 2 del SISBEN. Las apropiaciones legales previstas a favor de FONIÑEZ van desde un 0²⁹ hasta un 13% del valor total recaudado por concepto de contribuciones patronales obligatorias, y están en función del cociente de cada Caja.

5.1.3.3. El FONEDE que otorga beneficios en la forma de subsidios de desempleo y capacitación gratuita a trabajadores –desempleados y cabeza de hogar–, y de créditos subsidiados (y no) a mipymes afiliadas (y no) al sistema de CCF que generen empleos adicionales. En particular, tienen derecho a recibir un subsidio de desempleo equivalente a 1.5 salarios mínimos por una sola vez en la vida los cesantes con y sin vinculación anterior a una CCF. El subsidio se divide y otorga en seis cuotas mensuales iguales, las cuales se pueden hacer efectivas a través de aportes al sistema de salud, o bonos alimenticios o educación, según la elección que haga el beneficiario. Al subsidio para cesantes que acrediten vinculación a una CCF por no menos de un año dentro de los tres anteriores a la solicitud de apoyo se debe destinar un 30% de los recursos del Fondo y al subsidio para los cesantes sin vinculación

subsidio. Relacionando el cociente de cada Caja a la media del sistema se definen tres categorías de CCF: aquellas con cociente menor de 80%, entre 80% y 100% e igual o mayor a 100% (Ley 49 de 1990).

²⁸ Sin embargo, no están obligadas a destinar recursos al componente de vivienda del FOVIS las CCF que operan en los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Chocó, La Guajira, Guainía, Meta, Putumayo, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés, Vichada y la región de Urabá, con la excepción de las ciudades de Riohacha, Sincelejo, Villavicencio, Yopal y sus respectivas áreas de influencia (art. 63, Ley 633 de 2000).

²⁹ En unos casos excepcionales, autorizados por la SSF.

anterior, un 5%. Adicionalmente, el Fondo debe destinar un 25% de sus recursos a la capacitación para la reinserción laboral, de la cual son beneficiarios únicamente los trabajadores con vinculación anterior a las CCF. La financiación del FONEDE tiene varios orígenes: el FOVIS, del cual deben trasladarse recursos que van desde un 1 a un 3% de los recaudos totales del 4%, dependiendo del cuociente particular de cada Caja; un 2% correspondiente a la reducción de los gastos administrativos de las CCF; la parte del subsidio en dinero relativa a las personas a cargo entre 18 y 23 años de edad que fue eliminada a partir de la Ley 789 de 2002; el porcentaje no ejecutado del aporte anual a la SSF; los rendimientos financieros del mismo Fondo.

Cuadro 5

Fondos especiales con administración propia constituidos con cargo a los aportes del 4% que pagan las empresas

Fondos	Marco Legal	Beneficiarios	Beneficio
FOVIS (Fondo de Vivienda Social)	Ley 21 de 1982	Afiliados a CCF con ingresos inferiores a 4 SM (*)	Subsidio monetario destinado a la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social
	Ley 49 de 1990		
	Ley 3 de 1991		
	Ley 633 de 2000		
	Ley 789 de 2002		
FONIÑEZ (Fondo para la atención integral de la niñez y jornada escolar complementaria)	Ley 508 de 1999	Niños de familias de los niveles 1 y 2 de SISBEN	Programas gratuitos de atención integral de la niñez y de jornada escolar complementaria
	Ley 633 de 2000		
	Ley 789 de 2002		
FONEDE (Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo)	Ley 789 de 2002	Trabajadores desempleados, cabeza de familia, no necesariamente afiliados con anterioridad a CCF, mipimes afiliadas	Subsidio en especie equivalente a 1.5 SM, capacitación gratuita, microcrédito subsidiado

(*)Si en la ejecución anual queda un remanente, los recursos se destinan de acuerdo con el orden de prioridades definido por el art. 68 de la Ley 49 de 1990 (afiliados, afiliados a otras cajas, no afiliados)

Fuente: legislación vigente

Adicionales a los porcentajes obligatorios establecidos para el FOVIS, FONIÑEZ y FONEDE existen otras obligaciones legales que regulan el destino de los ingresos parafiscales del Sistema de Subsidio Familiar. La Ley 100 de 1993 establece que las CCF, nuevamente de acuerdo con su cuociente particular, destinen al FOSYGA un 5 o un 10% de lo recaudado anualmente por concepto del 4%. Finalmente, descontados los porcentajes correspondientes a gastos de administración, reserva legal y aportes a la SSF, queda un saldo que cada Caja puede utilizar hasta en un 55% para pagarles el subsidio familiar a

sus afiliados. Una vez descontada también esta partida, la Ley 115 de 1994 obliga a todas las CCF a destinar un 10% del remanente al subsidio educativo.

5.1.4. Subsidios y servicios sociales

Adicional a las actividades subsidiadas llevadas a cabo a través de los fondos especiales del FOVIS, FONEDE y FONIÑEZ, las CCF otorgan a los afiliados con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos otros subsidios.

El subsidio familiar en dinero consiste en una suma mensual (cuota) que se les paga a los trabajadores asalariados dependientes beneficiarios definidos anteriormente en el acápite A, por cada persona a cargo que tenga derecho y sea reconocida.

Son elegibles para recibir el subsidio en especie todos los trabajadores asalariados dependientes que devenguen hasta cuatro salarios mínimos, para cada persona a cargo que tenga simultáneamente derecho al subsidio en dinero. Este subsidio puede incluir alimentos, vestidos, becas, textos escolares, medicamentos, auxilios funerarios y demás bienes tangibles diferentes al dinero.

El subsidio educativo consiste en el otorgamiento de becas, cupos gratuitos o la tarifa subsidiada en establecimientos educativos y programas de educación básica y media para adultos. Son titulares de este subsidio los trabajadores asalariados dependientes con ingresos menores a los cuatro salarios mínimos.

El subsidio en servicios es el que se reconoce a través de la utilización de las obras y programas sociales que organicen las CCF. El nivel de subsidio se establece de forma inversamente proporcional a los ingresos devengados³⁰ por los afiliados. Existen cuatro categorías tarifarias:

1. Categoría A: hasta dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.
2. Categoría B: más de dos salarios mínimos y hasta cuatro salarios mínimos.
3. Categoría C: más de cuatro salarios mínimos.
4. Categoría D: que se aplica a todos los no afiliados.

³⁰ O la mesada pensional cobrada. A los afiliados voluntarios se les atribuye la categoría B, al igual que los desempleados que cotizan el 2% sobre dos salarios mínimos. Los pensionados por fidelidad clasifican en la categoría A.

Los afiliados de categoría A y B tienen derecho a tarifas subsidiadas; los afiliados de categoría C pagan tarifas al costo, mientras que para los usuarios no afiliados de la categoría D se aplican tarifas de mercado.

Los servicios sociales comprenden programas en el campo de la recreación y el turismo social, los deportes, la cultura, la capacitación, la educación formal e informal, la atención de la tercera edad, la nutrición materno-infantil, y las iniciativas desarrolladas en centros recreativos y vacacionales, museos, bibliotecas y teatros, etc. Los subsidios en especie y educativos se entregan en el marco de estas actividades.

La SSF clasifica como servicios sociales las siguientes actividades o programas, para los cuales solicita reportes de información trimestral:

- Subsidio en especie
- Servicios de salud
- Programas para adultos mayores y discapacitados
- Programas de bienestar y educación familiar
- Programas de nutrición
- Servicios de educación formal
- Programas de educación para el trabajo, el desarrollo humano y la educación informal
- Servicios de cultura
- Servicios de guardería
- Programas de vivienda
- Servicios de Subsidio de Fondo de Vivienda
- Crédito para industrias familiares
- Otros créditos
- Servicios de créditos en servicios sociales
- Servicios de recreación y turismo
- Servicios de biblioteca

En la práctica, algunos de los programas listados arriba no parecen enmarcarse en la categoría de servicios sociales de la forma esperada, en cuanto no son financiados directa o exclusivamente con

recursos correspondientes al 4% que aportan las empresas. Por ejemplo, los Servicios de Subsidio de Fondo de Vivienda se refieren a las actividades de la unión temporal Cavis-UT, a través de la cual las CCF apoyan la operación del programa de vivienda de interés social del Gobierno Nacional para trabajadores independientes, desplazados y víctimas de desastres. En este caso las CCF reciben, estudian y califican las postulaciones a estos subsidios y como contrapartida del servicio prestado reciben de FONVIVIENDA el 5% de los valores asignados³¹. Igualmente, los servicios de salud comprenden, además de programas de salud ocupacional para empresas afiliadas, los programas en salud realizados en las 22 EPS subsidiadas administradas por las CCF, junto con programas en salud que nada tienen que ver con los aportes del 4% por desarrollarse en IPS del régimen contributivo de propiedad de las CCF. En esta misma línea, los programas de vivienda corresponden a recursos prestados del FOVIS para la promoción de la oferta de vivienda de interés social que las CCF llevan a cabo en alianza con constructores y demás oferentes. Finalmente, en otros créditos, por instrucciones mismas de la Superintendencia, se incluyen “los créditos del Banco Finamérica, Findeter y otras corporaciones financieras que se reportan en microcrédito y los *otorgados con recursos diferentes al 4%*”.

Los demás servicios sociales comprenden las siguientes prestaciones, programas o actividades:

- Subsidio en especie: se trata de bienes tangibles que la SSF categoriza en salud; educación formal; educación para el trabajo, el desarrollo humano y educación informal; recreación, mercadeo y otros, y que pueden consistir en alimentos, vestidos, becas de estudio, textos y kit escolares, auxilios funerarios, material médico (sillas de rueda, zapatos, muletas, etc.), medicamentos y tratamientos (de odontología, enfermedades crónicas, psicoanálisis, etc.) excluidos del POS y autorizados por la SSF. Se reconocen a los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar en dinero por las personas que tienen a cargo, incluyendo los cónyuges y el mismo trabajador.
- Servicio de nutrición: comprende programas de educación alimentaria para consumo y adquisición de bienes de la canasta familiar básica.
- Programas para adultos mayores y discapacitados: consisten en programas y cursos prestados a estos colectivos en busca de favorecer su bienestar y su integración familiar. A los pensionados afiliados y a los discapacitados y adultos mayores de 60 años, afiliados y no, se les ofrecen actividades deportivas y recreacionales, y cursos de capacitación en varias áreas, como nutrición,

³¹ Con respecto a esta actividad de las CCF, que empezó en el año 2002, vale la pena destacar que el mismo Gobierno reconoció que “el costo administrativo (para el Gobierno) asociado a la asignación y ejecución del subsidio familiar de vivienda ha disminuido en 65% con relación a lo observado durante el periodo 1999-2002” (CONPES 3403, “Importancia Estratégica del Programa de Subsidio Familiar de vivienda”, 12 de diciembre de 2005).

informática básica, cultural, danza, manualidades. Se incluyen también los cursos de preparación a la jubilación, contratados por las empresas.

- Programas de bienestar y educación familiar: cursos libres en áreas que la SSF cataloga como: Programas de Bienestar Familiar que buscan orientar a la persona y a su familia en la conducta, comportamiento, actitudes que generan respuesta inadecuadas en su desempeño personal y en el medio que lo rodea; Encuentros de Formación Humana para la Convivencia que se refieren a dinámicas de grupo mediante las cuales se buscan que los participantes piensen, reflexionen, analicen, opinen, debatan y experimenten diferentes temas relacionados con el desarrollo personal y convivencia familiar (encuentro de parejas, encuentro de adolescentes, encuentro de personas separadas, club de jóvenes, entre otros); Promoción y Desarrollo Humano en Grupos Empresariales que incluyen ciclos de conferencias, charlas y talleres que buscan la motivación, el crecimiento y el desarrollo personal, familiar y laboral de los trabajadores de las empresas (crecimiento personal, mejoramiento de ambiente de trabajo, vida en familia, entre otros); Cursos Prematrimoniales; Talleres Educativos de Crecimiento Personal y Familiar que se dirigen al manejo del presupuesto familiar, normas para la educación de los hijos, duelos y pérdidas, etc.
- Servicios de educación formal: a través de establecimientos propios, en administración o concesión, las CCF ofrecen programas educativos aprobados y conducentes a grados o a títulos académicos, desde preescolar hasta posgrado. Las CCF que no cuentan con establecimientos propios entregan subsidios en dinero a los trabajadores dependientes beneficiarios por cada uno de los hijos que está estudiando.
- Programas de educación para el trabajo, el desarrollo humano y la educación informal: las CCF organizan y ofrecen a afiliados, empresas y particulares programas de formación laboral, formación académica y de educación informal. Los programas de formación laboral preparan a las personas en áreas específicas de los sectores productivos para desarrollar competencias laborales específicas relacionadas con las áreas de desempeño referidas en la clasificación nacional de ocupaciones; deben acreditar una duración mínima de 600 horas. Los programas de formación académica tienen por objeto la adquisición de conocimientos y habilidades en los diversos temas de la ciencia, las matemáticas, la técnica, la tecnología, las humanidades, el arte, los idiomas, la recreación y el deporte, el desarrollo de actividades lúdicas, culturales, la preparación para la validación de los niveles, ciclos y grados propios de la educación formal básica y media y la preparación a las personas para impulsar procesos autogestión, etc.; su duración mínima debe ser de 160 horas. Se entiende por educación informal todo conocimiento libre y espontáneamente adquirido, proveniente de personas, entidades, medios masivos de

comunicación, medios impresos, tradiciones, costumbres, comportamientos sociales y otros no estructurados; estos programas tienen una duración inferior a las 160 horas.

- Servicios de cultura: la CCF organizan programas de carácter cultural que incluyen funciones teatrales y cinematográficas, conciertos, exposiciones artísticas, conferencias, conversatorios. También administran museos y tiendas culturales. Los servicios de cultura son abiertos al público.
- Servicios de guardería: de forma similar a los servicios de educación formal, algunas CCF ofrecen para los hijos de sus afiliados hasta de cinco años de edad servicios de cuidados durante las horas en que los padres no pueden atenderlos por exigencias de trabajo.
- Crédito para industrias familiares: se trata de crédito ofrecido por las CCF a afiliados, empresas y particulares para las adquisición de activos, capital de trabajo y consumo
- Servicios de créditos en servicios sociales: créditos ofrecidos por las CCF a sus afiliados y empresas. La SSF los categoriza en salud, educación formal, educación para el trabajo, el desarrollo humano y la educación informal, recreación, vivienda, mercadeo, otros créditos.
- Servicios de recreación y turismo: que prestan las CCF a afiliados, empresas y particulares en infraestructura propia o a través de convenios con instituciones privadas y públicas. Se registran las entradas a centros recreacionales, vacacionales o parques. Y el número de personas que participan en paquetes turísticos, en programas recreativos, vacacionales y deportivos, y en otros eventos de tipo social.
- Servicios de biblioteca: servicios ofrecidos a afiliados y al público en general en bibliotecas de propiedad de las CCF, tales como entradas, préstamos y consultas de materiales y medios. Se incluyen actividades por fuera de las bibliotecas como cursos de inducción, capacitación, talleres de promoción de lectura, hora de cuento, talleres de motricidad, de formación musical, pintura y teatro.

5.1.5. Caracterización de la población usuaria de los servicios sociales de las CCF

En esta sección se presenta una caracterización de la población afiliada y de la usuaria de los servicios, programas y actividades de las CCF. El análisis sigue dos diferentes aproximaciones metodológicas. En el caso de los tres fondos especiales antes mencionados, tanto las características poblacionales de los

individuos beneficiarios como sus niveles de ingreso están establecidos de forma categórica por las disposiciones legales vigentes. Por esta razón, se ha considerado suficiente recurrir a la información rendida a la SSF por todas las CCF, consolidada al 31 de diciembre de 2009. En cambio, en el caso de los servicios sociales, en razón de la heterogeneidad de los servicios ofrecidos y de la población atendida, se ha hecho un esfuerzo especial para cubrir aspectos regionales y distributivos y para analizar algunas características demográficas de la población usuaria. Para lograr estos objetivos se estructuró, con base en el examen de la información que rutinariamente la SSF recibe de las CCF, un formulario específico que fue distribuido a una muestra no representativa de 13 CCF. A continuación se hace un análisis de la información consultada, separadamente para el caso de los tres fondos especiales y de los demás servicios sociales, a diciembre del año pasado.

5.1.5.1. Fondos especiales

Durante 2009, el sistema de CCF entregó a través del FOVIS un total de 29.162 subsidios para completar la cuota inicial para comprar vivienda de interés social, o para construir en propio o remodelar una vivienda propia, a trabajadores afiliados cuyos ingresos familiares totales no superaban los cuatro salarios mínimos. La mayoría de estos subsidios, más del 70%, se entregaron a familias de menores recursos, inferiores a dos salarios mínimos. Resalta y preocupa el hecho de que los subsidios entregados sólo representaron un 61% de los asignados (cuadro 6). Adicionalmente, una parte de los recursos del FOVIS se puede utilizar para apalancar programas de construcción de vivienda promocionados por las CCF³². En el año 2009 estos programas permitieron entregar 5.436 soluciones de vivienda, de las cuales un 78% tuvo como compradores a afiliados de categoría A y B, y el restante 22% fue adquirido por no afiliados o por afiliados de categoría C. También fue posible a 198 afiliados clasificados de estratos A y B construir una vivienda en un lote propio y a otros 341 mejorar las condiciones de su vivienda.

El cuadro 7 considera la población beneficiaria del FONEDE. En 2009 las CCF aceptaron a 133.582 postulantes al subsidio de desempleo, el cual se entregó a 95.261 personas (con y sin vinculación anterior a una CCF). También hubo 105.270 personas que se matricularon en cursos de capacitación para la reinserción laboral. Prácticamente la totalidad de los recursos del ejercicio se ejecutaron como estaba programado en estos componentes. En cambio, en microcrédito a pequeñas empresas sólo se logró asignar el 49.6% de los recursos presupuestados.

Mientras que en el caso del subsidio de desempleo para personas sin vinculación anterior a una CCF, esta prestación se debe entregar solamente a postulantes de escasos recursos que tienen que “acreditar falta de capacidad de pago” (art. 11, Ley 789 de 2002), a los beneficiarios del subsidio que estuvieron

³² Información al respecto es capturada en el rubro de Programas de vivienda.

previamente afiliados al sistema no se les exige comprobar falta de recursos o bajos ingresos. A pesar de ello, el exiguo monto del auxilio provoca una autofocalización de los postulantes, los cuales, según una reciente evaluación de Sinergia (2009), tienden a pertenecer a familias de estratos socioeconómicos bajos.

Cuadro 6

Ejecución del FOVIS según componentes a diciembre de 2009. Total CCF

PLAN	Ingresos Familiares	Número de Subsidios		Distribución Subsidios	
	Rangos de Salarios Mínimos	Asignados	Entregados	Asignados	Entregados
1. Vivienda nueva	hasta 2 SM	32.424	18.978	71,3	70,9
	de 2 a 4 SM	13.028	7.775	28,7	29,1
	TOTAL	45.452	26.753	100,0	100,0
2. Construcción en sitio propio	hasta 2 SM	1.108	1.399	77,4	83,9
	de 2 a 4 SM	324	269	22,6	16,1
	TOTAL	1.432	1.668	100,0	100,0
3. Mejoramiento de vivienda	hasta 2 SM	585	400	64,5	54,0
	de 2 a 4 SM	322	341	35,5	46,0
	TOTAL	907	741	100,0	100,0
GRAN TOTAL		47.791	29.162	-	-

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística.

Cuadro 7

Ejecución del FONEDE según componentes a diciembre de 2009. Total CCF

1. - MICROCRÉDITO (35%)		
Solicitudes recibidas	937	1.520
Créditos asignados	1.023	1.633
Saldo por ejecutar / saldo inicial	49,6	19.570.494
2. PROGRAMA SUBSIDIOS PARA DESEMPLEADOS CON VINCULACIÓN A LAS CAJAS (30%)		
Numero de postulantes	91.191	76.281
Postulantes aceptados	84.696	74.341
Subsidios asignados	79.760	69.690
Subsidios pagados	422.310	359.092
Saldo por ejecutar / saldo inicial	0,6	1.431.230
3. PROGRAMA SUBSIDIOS PARA DESEMPLEADOS SIN VINCULACIÓN A LAS CAJAS (5%)		
Numero de postulantes	49.394	36.650
Postulantes aceptados	48.886	37.038
Subsidios asignados	15.501	17.520
Subsidios pagados	91.808	96.102
Saldo por ejecutar / saldo inicial	(0,3)	(3.770)
4. SERVICIO DE CAPACITACIÓN PARA INSERCIÓN LABORAL (25%)		
Solicitudes recibidas	85.008	69.026
Número de beneficiarios	105.270	85.460
Saldo por ejecutar / saldo inicial	8,0	6.474.589

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística.

La mencionada evaluación ha señalado varias debilidades del FONEDE. El componente de microcrédito no sólo tiene una ejecución insatisfactoria, sino que “no cuenta con procesos que estimulen de manera directa la creación de empleo formal, pues no se generan los beneficios definidos en la ley hacia los empresarios frente a la condonación de la deuda por la incorporación de empleados con vínculo salarial”³³. Y “aunque el programa de capacitación se ejecuta en el 100%... (esta cobertura)... llega hasta la contratación del curso y la asignación del primer subsidio, llevando a una deserción de más del 50% de los inscritos originalmente, lo que significa una pérdida de recursos en esa misma proporción”³⁴. Finalmente, en el caso del subsidio al desempleo, “los procedimientos escasos de validación de los aspirantes... (parecen conducir a)... que algunas de las personas que reclaman el subsidio lo hacen sin estar buscando empleo o sin ser realmente cabeza de hogar”³⁵.

³³ Ver Sinergia (2009), p. 79.

³⁴ Ver Sinergia (2009), p. 79.

³⁵ Ver Sinergia (2009), p. 77.

Al mismo tiempo, en convenio con el ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, alcaldías, gobernaciones, localidades y ONG, en 2009 el sistema de CCF ofreció cursos de atención integral a 288.880 niños hasta los 6 años de edad, y actividades deportivas, recreativas, culturales, ambientales, de ciencia y tecnología a casi 3 millones y medio de jóvenes entre los 6 y los 15 años pertenecientes a familias de estratos socioeconómicos bajos, en el marco de los compromisos relacionados con el FONIÑEZ (ver cuadro 8).

Cuadro 8
Ejecución de FONIÑEZ según componentes a diciembre de 2009. Total CCF

PROGRAMA	Niños atendidos	Distribución porcentual
ATENCIÓN INTEGRAL A LA NIÑEZ	288.880	7,8
JORNADA ESCOLAR COMPLEMENTARIA	3.410.400	92,2
TOTAL	3.699.280	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística

Finalmente, los 203.740 millones de pesos que las CCF han destinado al sector de la salud subsidiada, bien sea girando directamente al FOSYGA o desarrollando actividades en EPS de su propiedad, representan el valor requerido para dar cobertura a más de 761 mil personas durante todo el año.

5.1.5.2. Servicios sociales

Mientras que es obligación de toda CCF cumplir con la entrega de subsidios familiares monetarios (cuadro 3), de vivienda (cuadro 6), de desempleo (cuadro 7) y a favor de los niños más vulnerables (cuadro 8)³⁶, los demás servicios y programas no son de obligatoria prestación y las Cajas son libres de incluirlos o no en su portafolio de servicios. En el cuadro 9 hemos clasificado los servicios sociales según el número de Cajas que los ofrecen. Se constata, así, que casi todas las Cajas ofrecen programas de atención a los adultos mayores y de educación para el trabajo; prestan servicios de biblioteca y de recreación y deporte; entregan créditos a sus afiliados. La mayoría de las Cajas entregan subsidios en especie y ofrecen servicios de salud, cultura y de educación formal. Finalmente, son poco frecuentes los programas de nutrición, bienestar y vivienda, los servicios de guardería y el otorgamiento de créditos diferentes de los sociales.

³⁶ Excepto los casos expresamente excluidos.

Cuadro 9
Servicios sociales prestados por las CCF

Servicios sociales que prestan casi todas las CCF	Programas para adultos mayores y discapacitados Programas de educación para el trabajo Créditos de servicios sociales Servicios de recreación y turismo Servicios de biblioteca
Servicios sociales que presta la mayoría de las CCF	Subsidio en especie Servicios de salud Servicios de educación formal Servicios de cultura
Servicios sociales que presta la minoría de las CCF	Programas de bienestar y educación familiar Programas de nutrición Servicios de guardería Programas de vivienda Crédito para industrias familiares Otros créditos

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística

5.1.5.3. Servicios sociales en una muestra de 13 CCF

En el año 2009 operaban en Colombia 47 CCF, de las cuales hemos escogido 13 para analizar con algún detalle los servicios sociales ofrecidos. En lo posible se ha tratado de caracterizar la población usuaria por niveles de ingreso y tamaño de la Caja. La selección de las 13 Cajas por tamaño de activos no cumple con las características de un muestreo probabilístico. En particular, se clasificaron como:

Por su lado, la región atlántica comprende a Comfamiliar (Atlántico) y Comfenalco (Bolívar); la región central a Comfama, Comfenalco (Antioquia) y Comfamiliar (Caldas); la región oriental a Colsubsidio, Compensar, Cafam y Cajasan; la región Pacífica a Comfandi y Comfenalco (Valle); la región de la Orinoquia y Amazonia es representada por Comfiar. Comcaja es la única Caja del país con cobertura nacional.

Para algunas actividades y programas sobre los cuales se solicitó información, no fue posible obtener estadísticas por niveles de salario o categorías de afiliación de la población usuaria de todas las CCF consultadas. No hace falta recordar que la utilización de estos conceptos es posible solamente en el caso de los trabajadores afiliados (y sus familiares beneficiarios): siguiendo la normatividad vigente, los que ganan hasta dos salarios mínimos mensuales se clasifican de categoría A, los que ganan entre dos y cuatro salarios mínimos son de categoría B y los que reportan más de cuatro salarios mínimos son de categoría C. En el caso de los usuarios de categoría D se desconoce el nivel de ingreso; igual que para

los usuarios que tienen acceso a los servicios sociales de las CCF porque sus empresas los adquieren colectivamente.

En términos generales, se puede afirmar que los usuarios de categoría D son los demandantes más numerosos de los servicios sociales de las CCF, con la sola excepción de las principales modalidades de crédito, de servicios de cultura y recreación, y de programas de construcción de vivienda adelantados por las CCF. A su turno, las empresas usuarias, que pueden ser afiliadas y no afiliadas a las CCF, son las principales compradoras de servicios culturales.

Para los servicios de biblioteca y de nutrición los programas de bienestar y educación familiar y aquellos a favor de adultos mayores y personas discapacitadas no pudieron disponer de información generalizada por niveles de ingreso de los usuarios.

5.1.5.3.1. Servicios de biblioteca

De las 13 Cajas encuestadas, solamente Cafam no presta este servicio. A lo largo de 2009, las restantes 12 Cajas registraron 16 millones y medio de entradas en sus bibliotecas (cuadro 10). Comfenalco-Valle y Comcaja proporcionaron información por categoría de afiliación de los asistentes y de ella resulta que la mayoría de las entradas (44% en Comfenalco-Valle y 65% Comcaja) fueron representadas por usuarios no afiliados; entre los afiliados, y coherentemente con su peso respecto al total, los beneficiarios que más aprovecharon estos servicios fueron los de categoría A (45% en Comfenalco y 30% Comcaja).

Los préstamos de libros, revistas, audiovisuales, etc., y las consultas fueron casi 28 millones. Estas 12 Cajas cuentan, además, con 3.115 bibliotecas ambulantes.

Cuadro 10
Servicios de biblioteca. Asistentes, préstamos, consultas y bibliotecas viajeras en 2009. Doce CCF

Tipo de uso	Total 12 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Asistentes	16.561.097	15.376.527	826.661	357.909
Préstamos y consultas	27.930.532	26.111.915	1.102.223	716.394
Bibliotecas viajeras	3.115	2.199	915	1

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.2. Servicios de nutrición

Apenas cinco de las trece Cajas estudiadas prestan estos servicios³⁷, que comprenden programas de educación alimentaria y entregas de alimentos a grupos poblacionales necesitados. Durante 2009 ellas beneficiaron a casi 130 mil personas, concentrándose la prestación en CCF pequeñas (cuadro 11). Según registro de tres CCF que entregaron información por condición de afiliación, sus beneficiarios fueron todos de categoría A y B.

Cuadro 11
Servicios de nutrición. Personas atendidas en 2009. Cinco CCF

Población atendida	Total 5 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Menores de 1 año	20.790	43	0	20.747
De 1 a 5 años cumplidos	21.926	14.483	0	7.443
De 6 a 10 años	33.382	874	0	32.508
De 11 a 18 años	4.273	496	0	3.777
Adultos (de 19 a 60 años)	10.288	5.364	0	4.924
Madres Lactantes	8.419	8.039	0	380
Pensionados	1.161	1.141	0	20
Otros	27.214	757	0	26.457
Total	127.453	31.197	0	96.256

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.3. Programas para adultos mayores y discapacitados

Todas las CCF consultadas atienden con programas de diversa índole a las necesidades de bienestar de las personas de mayor edad. Cinco de ellas nos proporcionaron información por categoría de afiliación. Por razones de tamaño de la población atendida, se repite el patrón observado para el caso de los servicios de biblioteca: el mayor número de usuarios no son afiliados y entre los afiliados son mayoría los pertenecientes a la categoría A. En total, en 2009 participaron en los cursos casi 264 mil adultos mayores (ver cuadro 12). Mucho menos, apenas 40 mil, fueron los discapacitados atendidos. Dos Cajas, Colsubsido y Comfenalco-Valle, no prestan este último servicio; otras dos, Comfenalco-Cartagena y Comcaja proporcionaron información por categoría de usuarios. Según esta información, la gran mayoría de los beneficiarios son personas afiliadas pertenecientes a las categorías A y B.

³⁷ Comfenalco-Antioquia, Comfama-Medellín, Comfamiliar-Atlántico, Comfamiliar-Caldas y Cajasan.

Cuadro 12
Adultos mayores y discapacitados atendidos en 2009. 13 CCF

Programa:	Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Adultos mayores	263.794	170.855	82.166	10.773
Discapacitados (*)	38.961	37.546	969	446

(*) Once Cajas

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.4. Programas de bienestar y educación familiar

Siete de las 13 Cajas analizadas ofrecen este tipo de programas³⁸. A pesar de no ser muchas las Cajas que incluyen entre su portafolio este tipo de programa, un conspicuo número de personas –alrededor de 160 mil afiliados y no afiliados– han atendido al menos uno de estos cursos durante 2009. De la inspección de los datos del cuadro 13 se deriva que en las CCF de tamaño mediano tienen un peso preponderante los talleres educativos, que ayudan a mejorar el presupuesto familiar y la educación de los hijos; en las Cajas pequeñas, por el contrario, prevalecen los cursos de bienestar familiar y de convivencia.

Cuadro 13
Participantes en programas de bienestar y educación familiar en 2009. Siete CCF

Tipo de programa	Total 7 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Programas de bienestar familiar	82.974	63.942	0	19.032
Encuentros de formación humana para la convivencia	19.083	4.870	0	14.213
Promoción y desarrollo humano en grupos empresariales	25.962	25.509	50	403
Cursos prematrimoniales	615	294	219	102
Talleres educativos y crecimiento personal y familiar	32.108	23.143	8.665	300
Total	160.742	117.758	8.934	34.050

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.5. Guarderías

Solamente 4 de las 13 Cajas operan guarderías con las cuales integran sus servicios de educación formal. Ellas son: Colsubsidio, Cajasán, Comfandi-Cali y Comcaja. La gran mayoría de los niños inscritos en los jardines provienen de familias sin vinculación a las CCF. Entre los afiliados, los hijos de familias de menores recursos son más numerosos.

³⁸ Se trata de Cajasán, Comfandi, Compensar, Comcaja, Comfenalco-Antioquia y Comfamiliar Atlántico y Caldas.

Cuadro 14
Niños inscritos en guarderías en 2009. Cuatro CCF

Categorías	Total 4 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 4 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
A	255	131	47	76	15,3	17,0	25,4	10,7
B	144	84	30	31	8,6	10,9	16,2	4,4
C	52	42	1	9	3,1	5,4	0,5	1,3
D	1.216	514	107	595	72,9	66,7	57,8	83,7
Total	1.667	771	185	711	100,0	100,0	100,0	100,0
A	255	131	47	76	56,5	51,0	60,3	65,5
B	144	84	30	31	31,9	32,7	38,5	26,7
C	52	42	1	9	11,5	16,3	1,3	7,8
Total	451	257	78	116	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.6. Servicios de educación formal

Doce Cajas organizan cursos de educación formal para sus afiliados y abiertos al público³⁹, en instalaciones propias o en administración o concesión. La participación de personas sin vínculos con las CCF consideradas es elevada (53.3%, ver cuadro 15, sección A) y presenta un patrón creciente al aumentar el nivel educativo: los estudiantes de categoría D representan un 19% del total en educación primaria, pero un 74% a nivel de posgrado. Las Cajas pequeñas y medianas no ofrecen cursos de nivel superior y de posgrado.

Al obtener el neto de la participación de estudiantes no afiliados o financiados por las empresas, el peso de los estudiantes de categoría A se vuelve preponderante en todos los niveles, pero especialmente en primaria y superior. En 2009 se educaron casi 24 mil personas de nivel A en programas ofrecidos por las doce CCF (cuadro 15, sección B).

³⁹ Comcaja es la CCF que no incluye la educación formal en su portafolio de servicios.

Cuadro 15
Personas matriculadas en cursos de educación formal en 2009. Doce CCF

A. Total estudiantes

Nivel educativo y categoría		Total 12 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 12 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
<i>Preescolar</i>	A	3.260	1.793	338	1.129	61,2	62,0	70,9	57,7
	B	709	309	106	294	13,3	10,7	22,2	15,0
	C	343	288	10	45	6,4	10,0	2,1	2,3
	D	1.013	500	23	490	19,0	17,3	4,8	25,0
	Total	5.325	2.890	477	1.958	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Básica primaria</i>	A	6.882	5.255	1.255	373	57,2	60,9	48,9	45,1
	B	1.664	1.013	514	137	13,8	11,7	20,0	16,6
	C	420	270	122	28	3,5	3,1	4,8	3,4
	D	3.062	2.095	677	289	25,5	24,3	26,4	34,9
	Total	12.028	8.633	2.568	827	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Básica Secundaria</i>	A	4.122	2.182	1.328	612	38,6	42,3	35,2	35,3
	B	1.545	743	662	140	14,5	14,4	17,5	8,1
	C	539	371	134	35	5,1	7,2	3,6	2,0
	D	4.452	1.853	1.650	949	41,7	35,9	43,7	54,7
	Empresas	11	11	-	-	0,1	0,2	-	-
	Total	10.669	5.160	3.774	1.736	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Media</i>	A	1.789	975	383	431	42,7	43,3	49,2	37,1
	B	661	346	242	73	15,8	15,4	31,1	6,3
	C	245	161	65	19	5,8	7,1	8,4	1,6
	D	1.492	766	88	639	35,6	34,0	11,3	55,0
	Empresas	5	5	0	0	0,1	0,2	0,0	0,0
	Total	4.192	2.253	778	1.162	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Superior</i>	A	4.462	4.462	-	-	34,8	34,8	-	-
	B	500	500	-	-	3,9	3,9	-	-
	C	34	34	-	-	0,3	0,3	-	-
	D	7.831	7.831	-	-	61,1	61,1	-	-
	Total	12.827	12.827	-	-	100,0	100,0	-	-
<i>Posgrados</i>	A	3.366	3.366	-	-	12,7	12,7	-	-
	B	2.475	2.475	-	-	9,4	9,4	-	-
	C	1.030	1.030	-	-	3,9	3,9	-	-
	D	19.556	19.556	-	-	74,0	74,0	-	-
	Total	26.427	26.427	-	-	100,0	100,0	-	-
<i>Total</i>	A	23.880	18.033	3.304	2.544	33,4	31,0	43,5	44,8
	B	7.554	5.386	1.524	643	10,6	9,3	20,1	11,3
	C	2.610	2.153	330	128	3,7	3,7	4,3	2,3
	D	37.406	32.600	2.439	2.367	52,3	56,0	32,1	41,7
	Empresas	16	16	-	-	0,0	0,0	-	-
	Total	71.466	58.188	7.597	5.682	100,0	100,0	100,0	100,0

B. Estudiantes afiliados

Nivel educativo y categoría		Total 12 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 12 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
<i>Preescolar</i>	A	3.260	1.793	338	1.129	75,6	75,0	74,4	76,9
	B	709	309	106	294	16,4	12,9	23,3	20,0
	C	343	288	10	45	8,0	12,1	2,2	3,1
	Total	4.312	2.390	454	1.468	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Básica primaria</i>	A	6.882	5.255	1.255	373	76,8	80,4	66,4	69,3
	B	1.664	1.013	514	137	18,6	15,5	27,2	25,5
	C	420	270	122	28	4,7	4,1	6,5	5,2
	Total	8.966	6.538	1.891	538	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Básica secundaria</i>	A	4.122	2.182	1.328	612	66,4	66,2	62,5	77,8
	B	1.545	743	662	140	24,9	22,5	31,2	17,8
	C	539	371	134	35	8,7	11,3	6,3	4,4
	Total	6.206	3.296	2.124	787	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Media</i>	A	1.789	975	383	431	66,4	65,8	55,5	82,4
	B	661	346	242	73	24,5	23,3	35,1	14,0
	C	245	161	65	19	9,1	10,9	9,4	3,6
	Total	2.695	1.482	690	523	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Superior</i>	A	4.462	4.462	-	-	89,3	89,3	-	-
	B	500	500	-	-	10,0	10,0	-	-
	C	34	34	-	-	0,7	0,7	-	-
	Total	4.996	4.996	-	-	100,0	100,0	0,0	0,0
<i>Posgrados</i>	A	3.366	3.366	-	-	49,0	49,0	-	-
	B	2.475	2.475	-	-	36,0	36,0	-	-
	C	1.030	1.030	-	-	15,0	15,0	-	-
	Total	6.871	6.871	-	-	100,0	100,0	0,0	0,0
<i>Total</i>	A	23.880	18.033	3.304	2.544	70,1	70,5	64,1	76,7
	B	7.554	5.386	1.524	643	22,2	21,1	29,5	19,4
	C	2.610	2.153	330	128	7,7	8,4	6,4	3,9
	Total	34.044	25.572	5.158	3.315	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.7. Programas de educación para el trabajo, el desarrollo humano y la educación informal

Todas las Cajas encuestadas brindan cursos de formación laboral, académica y de educación informal, abiertos al público. La participación de personas no afiliadas a CCF es aún superior al caso anterior de la educación formal, esta alcanzó en 2009 el 60%.

Los programas de formación laboral, de más larga duración, son aprovechados por un número importante de afiliados de categoría A, mientras que en la formación académica la gran mayoría de participantes (casi el 80%, cuadro 16) pertenece al nivel D.

Sin embargo, son los cursos de corta duración, los de educación informal, los que concentran la oferta de educación no formal de las 13 CCF: representan más del 90% de la oferta total. En números absolutos hay una importante participación de afiliados de categoría A y B, pero el grueso, el 60%, es constituido por estudiantes sin vinculación a las CCF.

Cuadro 16

Personas matriculadas en cursos de programas de educación para el trabajo, el desarrollo humano y la educación informal en 2009. Trece CCF

Programa y categoría		Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Programas de formación laboral	A	9.930	9.044	528	358	31,6	30,5	83,9	30,2
	B	3.282	3.121	40	121	10,4	10,5	6,4	10,2
	C	5.420	5.402	15	3	17,2	18,2	2,4	0,3
	D	12.797	12.047	46	704	40,7	40,7	7,3	59,3
	Empresas	1			1	0,0	0,0	0,0	0,1
	Total	31.430	29.614	629	1.187	100,0	100,0	100,0	100,0
Programas de formación académica	A	3.458	1.904	527	1.027	11,3	8,1	53,7	16,9
	B	1.137	771	196	170	3,7	3,3	20,0	2,8
	C	1.368	1.292	34	42	4,5	5,5	3,5	0,7
	D	24.103	19.255	224	4.624	78,6	81,5	22,8	76,2
	Empresas	616	411		205	2,0	1,7	0,0	3,4
	Total	30.682	23.633	981	6.068	100,0	100,0	100,0	100,0
Programas de educación informal	A	140.615	87.753	41.370	11.492	19,9	18,3	20,7	42,1
	B	91.437	31.374	56.509	3.554	12,9	6,5	28,2	13,0
	C	33.623	17.656	14.845	1.122	4,7	3,7	7,4	4,1
	D	425.075	329.314	87.498	8.263	60,0	68,5	43,7	30,3
	Empresas	17.402	14.546		2.856	2,5	3,0	0,0	10,5
	Total	708.152	480.643	200.222	27.287	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	A	154.003	98.701	42.425	12.877	20,0	18,5	21,0	37,3
	B	95.856	35.266	56.745	3.845	12,4	6,6	28,1	11,1
	C	40.411	24.350	14.894	1.167	5,2	4,6	7,4	3,4
	D	461.975	360.616	87.768	13.591	60,0	67,5	43,5	39,3
	Empresas	18.019	14.957		3.062	2,3	2,8	0,0	8,9
	Total	770.264	533.890	201.832	34.542	100,0	100,0	100,0	100,0

Programas de formación laboral	A	9.930	9.044	528	358	53,3	51,5	90,6	74,3
	B	3.282	3.121	40	121	17,6	17,8	6,9	25,1
	C	5.420	5.402	15	3	29,1	30,8	2,6	0,6
	Total	18.632	17.567	583	482	100,0	100,0	100,0	100,0
Programas de formación académica	A	3.458	1.904	527	1.027	58,0	48,0	69,6	82,9
	B	1.137	771	196	170	19,1	19,4	25,9	13,7
	C	1.368	1.292	34	42	22,9	32,6	4,5	3,4
	Total	5.963	3.967	757	1.239	100,0	100,0	100,0	100,0
Programas de educación informal	A	140.615	87.753	41.370	11.492	52,9	64,2	36,7	71,1
	B	91.437	31.374	56.509	3.554	34,4	22,9	50,1	22,0
	C	33.623	17.656	14.845	1.122	12,7	12,9	13,2	6,9
	Total	265.675	136.783	112.724	16.168	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	A	154.003	98.701	42.425	12.877	53,1	62,3	37,2	72,0
	B	95.856	35.266	56.745	3.845	33,0	22,3	49,7	21,5
	C	40.411	24.350	14.894	1.167	13,9	15,4	13,1	6,5
	Total	290.270	158.317	114.064	17.889	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.8. Servicio de vivienda. Soluciones entregadas

Como se ha mencionado con anterioridad, los recursos del FOVIS pueden ser utilizados por las CCF bajo forma de préstamo y en alianzas con operadores del sector de la construcción, para apalancar programas de construcción de vivienda promocionados por las mismas Cajas, o para facilitar la construcción y mejoramiento de las viviendas, ya de propiedad de los trabajadores afiliados. En 2009 ocho de las trece CCF de nuestra muestra ofrecieron este servicio⁴⁰ y permitieron a 4.821 familias comprar una vivienda nueva o usada; un conspicuo porcentaje de ellas (23.7%, ver cuadro 17) se entregó a compradores no afiliados. En cambio, los casi 600 hogares que construyeron una vivienda en sitio propio, o que la remodelaron, pertenecen a los afiliados de estratos A y B.

Cuadro 17
Soluciones de vivienda entregadas en 2009. Ocho CCF

Tipo de solución y categoría		Total 8 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 8 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Vivienda nueva y usada	A	2.086	1.622	278	186	43,3	39,1	68,1	70,2
	B	1.143	1.032	60	51	23,7	24,9	14,7	19,2
	C	450	444	6	0	9,3	10,7	1,5	0,0
	D	1.142	1.050	64	28	23,7	25,3	15,7	10,6
	Total	4.821	4.148	408	265	100,0	100,0	100,0	100,0
Construcción en sitio propio	A	135	90	13	32	65,9	59,2	92,9	82,1
	B	70	62	1	7	34,1	40,8	7,1	17,9
	Total	205	152	14	39	100,0	100,0	100,0	100,0
Mejoramiento de vivienda	A	256	190	20	46	66,7	62,1	76,9	88,5
	B	128	116	6	6	33,3	37,9	23,1	11,5
	Total	384	306	26	52	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.9. Servicio de cultura

Once de las trece Cajas⁴¹ estudiadas ofrecen una amplia gama de programas culturales a los cuales pueden acceder los afiliados y el público en general. De hecho, estos programas –en todas sus modalidades– tienen como principales compradores a las empresas, las cuales llegan a adquirir hasta el 90% de las entradas a los conciertos y de las asistencias a conferencias (cuadro 18, sección A). A su turno, los usuarios de categoría D compran gran parte de la remanente oferta de servicios culturales.

En 2009, las CCF medianas no registraron afiliados entre los participantes a funciones de ballet, conferencias y conversatorios. En las pequeñas, las exposiciones, el ballet y los conversatorios no tuvieron particular demanda entre los afiliados.

⁴⁰ No prestan este servicio Comfenalco-Cartagena, Comfamiliar-Caldas, Compensar, Comfiar y Comcaja.

⁴¹ Las dos Cajas son Cafam y Comfenalco-Cartagena.

Cuadro 18
Participantes en programas culturales en 2009. Once CCF

A. Total participantes

Programas y categorías		Total 11 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 11 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
1. ARTES (plásticas, musicales, escénicas)	A	12.213	4.485	3.924	3.804	3,1	1,4	29,8	5,5
	B	4.143	2.318	1.615	210	1,0	0,7	12,3	0,3
	C	2.766	1.465	1.301		0,7	0,5	9,9	
	D	35.405	3.810	6.319	25.276	8,9	1,2	48,0	36,4
	Empresas	342.714	302.512	.	40.202	86,3	96,2		57,9
	Total	397.241	314.590	13.159	69.492	100,0	100,0	100,0	100,0
2. EXPOSICIONES	A	38.249	35.291	2.958		9,7	9,3	27,0	0,0
	B	11.974	10.477	1.497		3,0	2,8	13,7	0,0
	C	12.673	11.740	933		3,2	3,1	8,5	0,0
	D	40.155	35.615	4.540		10,2	9,4	41,5	0,0
	Empresas	290.428	287.591	1.013	1.824	73,8	75,5	9,3	100,0
	Total	393.479	380.714	10.941	1.824	100,0	100,0	100,0	100,0
3. TEATRO	A	46.622	41.163	3.200	2.259	7,9	10,1	37,5	1,3
	B	9.125	7.905	1.135	85	1,5	1,9	13,3	0,0
	C	7.783	7.078	705		1,3	1,7	8,3	0,0
	D	59.510	30.475	3.496	25.539	10,1	7,5	41,0	14,8
	Empresas	466.047	321.662		144.385	79,1	78,8	0,0	83,8
	Total	589.088	408.284	8.536	172.268	100,0	100,0	100,0	100,0
4. DANZAS	A	10.212	10.212			15,2	30,1	0,0	0,0
	B	4.700	4.700			7,0	13,9	0,0	0,0
	C	2.468	2.468			3,7	7,3	0,0	0,0
	D	8.003	6.755	30	1.218	11,9	19,9	30,0	3,7
	Empresas	41.727	9.738	70	31.919	62,2	28,7	70,0	96,3
	Total	67.110	33.873	100	33.137	100,0	100,0	100,0	100,0
5. CONCIERTOS	A	10.134	4.861	2.842	2.431	3,0	2,1	33,8	2,5
	B	4.524	1.487	1.832	1.205	1,3	0,6	21,8	1,2
	C	2.707	1.168	975	564	0,8	0,5	11,6	0,6
	D	8.376	3.619	2.757	2.000	2,5	1,6	32,8	2,0
	Empresas	310.636	217.945		92.691	92,3	95,1	0,0	93,7
	Total	336.377	229.080	8.406	98.891	100,0	100,0	100,0	100,0
6. CONFERENCIAS	A	11.491	4.534		6.957	1,5	0,6	0,0	7,7
	B	3.015	865		2.150	0,4	0,1	0,0	2,4
	C	29.620	29.144		476	3,7	4,2	0,0	0,5
	D	20.772	12.235		8.537	2,6	1,7	0,0	9,5
	Empresas	725.936	653.697	116	72.123	91,8	93,3	100,0	79,9
	Total	790.833	700.474	116	90.243	100,0	100,0	100,0	100,0
7. CONVERSATORIO	A	355	355			7,0	20,6	0,0	0,0
	B	75	75			1,5	4,4	0,0	0,0
	C	83	83			1,6	4,8	0,0	0,0
	D	2.953	273		2.680	58,3	15,9	0,0	100,0
	Empresas	1.597	936	661		31,5	54,4	100,0	0,0
	Total	5.063	1.722	661	2.680	100,0	100,0	100,0	100,0
8. OTROS	A	13.066	9.248	139	3.679	2,1	1,7	4,8	5,9
	B	20.949	17.290	807	2.852	3,4	3,2	28,1	4,6
	C	19.736	19.251		485	3,2	3,5	0,0	0,8
	D	122.920	78.831	502	43.587	20,1	14,4	17,5	70,4
	Empresas	433.761	421.037	1.428	11.296	71,1	77,2	49,7	18,2
	Total	610.432	545.657	2.876	61.899	100,0	100,0	100,0	100,0

B. Participantes afiliados

Programas y categorías		Total 11 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 11 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
1. ARTES (plásticas, musicales, escénicas)	A	12.213	4.485	3.924	3.804	63,9	54,2	57,4	94,8
	B	4.143	2.318	1.615	210	21,7	28,0	23,6	5,2
	C	2.766	1.465	1.301		14,5	17,7	19,0	
	Total	19.122	8.268	6.840	4.014	100,0	100,0	100,0	100,0
2. EXPOSICIONES	A	38.249	35.291	2.958		60,8	61,4	54,9	
	B	11.974	10.477	1.497		19,0	18,2	27,8	
	C	12.673	11.740	933		20,1	20,4	17,3	
	Total	62.896	57.508	5.388	0	100,0	100,0	100,0	
3. TEATRO	A	46.622	41.163	3.200	2.259	73,4	73,3	63,5	96,4
	B	9.125	7.905	1.135	85	14,4	14,1	22,5	3,6
	C	7.783	7.078	705		12,3	12,6	14,0	0,0
	Total	63.530	56.146	5.040	2.344	100,0	100,0	100,0	100,0
4. DANZAS	A	10.212	10.212			58,8	58,8		
	B	4.700	4.700			27,0	27,0		
	C	2.468	2.468			14,2	14,2		
	Total	17.380	17.380	0	0	100,0	100,0		
5. CONCIERTOS	A	10.134	4.861	2.842	2.431	58,4	64,7	50,3	57,9
	B	4.524	1.487	1.832	1.205	26,1	19,8	32,4	28,7
	C	2.707	1.168	975	564	15,6	15,5	17,3	13,4
	Total	17.365	7.516	5.649	4.200	100,0	100,0	100,0	100,0
6. CONFERENCIAS	A	11.491	4.534	-	6.957	26,0	13,1		72,6
	B	3.015	865	-	2.150	6,8	2,5		22,4
	C	29.620	29.144	-	476	67,1	84,4		5,0
	Total	44.126	34.543	-	9.583	100,0	100,0		100,0
7. CONVERSATORIO	A	355	355	-	-	69,2	69,2		
	B	75	75	-	-	14,6	14,6		
	C	83	83	-	-	16,2	16,2		
	Total	513	513	-	-	100,0	100,0		
8. OTROS	A	13.066	9.248	139	3.679	24,3	20,2	14,7	52,4
	B	20.949	17.290	807	2.852	39,0	37,8	85,3	40,6
	C	19.736	19.251		485	36,7	42,0	0,0	6,9
	Total	53.751	45.789	946	7.016	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

En total, las once CCF que proporcionaron información permitieron la participación de unos tres millones 200 mil personas a eventos culturales de varia índole, desde eventos de carácter artístico hasta museos o conferencias. Los afiliados de las Cajas que participaron de forma personal⁴² fueron apenas 280 mil, y la mayoría pertenecía, como siempre, a la categoría A (cuadro 18, sección B).

⁴² Es decir, sin considerar las oportunidades ofrecidas por las empresas a sus empleados.

5.1.5.3.10. Servicios de recreación y turismo

Todas las Cajas consultadas ofrecen servicios de recreación y turismo. También en el caso de estos programas la participación de las empresas es importante, aunque no alcanza los niveles apenas comentados para el caso de los servicios culturales. En especial, las empresas adquieren para sus empleados entradas en los centros recreacionales y vacacionales o en parques de diversión, e inscripciones a programas deportivos y a otros eventos de carácter social (cuadro 19, sección A).

Cuadro 19
Usos de servicios de recreación y turismo en 2009. Trece CCF
Total usos

Programas y categorías		Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Entradas	A	5.155.065	4.277.227	379.497	498.340	49,6	47,4	62,0	66,7
	B	1.107.248	903.899	118.400	84.949	10,7	10,0	19,3	11,4
	C	865.270	768.552	68.673	28.045	8,3	8,5	11,2	3,8
	D	1.584.242	1.454.264	45.853	84.125	15,3	16,1	7,5	11,3
	Empresas	1.674.024	1.622.745	0	51.279	16,1	18,0	0,0	6,9
	Total	10.385.848	9.026.687	612.423	746.738	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Programas turísticos	A	68.450	5.997	61.031	1.422	31,8	6,9	57,2	6,4
	B	41.430	11.229	28.342	1.858	19,2	13,0	26,6	8,4
	C	71.615	53.538	16.465	1.612	33,2	61,8	15,4	7,3
	D	17.076	5.538	849	10.689	7,9	6,4	0,8	48,1
	Empresas	16.943	10.310		6.633	7,9	11,9	0,0	29,9
	Total	215.513	86.612	106.687	22.214	100,0	100,0	100,0	100,0
3. Programas recreativos	A	4.914.196	4.433.918	246.455	233.823	52,0	53,1	32,1	73,2
	B	971.092	827.460	111.060	32.572	10,3	9,9	14,5	10,2
	C	532.983	480.152	50.206	2.625	5,6	5,7	6,5	0,8
	D	2.029.902	1.636.428	359.420	34.054	21,5	19,6	46,9	10,7
	Empresas	994.050	977.757		16.293	10,5	11,7	0,0	5,1
	Total	9.442.223	8.355.715	767.141	319.367	100,0	100,0	100,0	100,0
4. Programas vacacionales	A	582.430	507.498	21.964	52.968	33,0	31,1	44,4	61,6
	B	337.235	312.180	11.350	13.705	19,1	19,1	23,0	15,9
	C	465.922	455.551	5.084	5.287	26,4	27,9	10,3	6,1
	D	228.217	210.387	11.053	6.777	12,9	12,9	22,4	7,9
	Empresas	152.301	145.021		7.280	8,6	8,9	0,0	8,5
	Total	1.766.105	1.630.637	49.451	86.017	100,0	100,0	100,0	100,0
5. Programas deportivos	A	1.667.260	1.564.901	37.189	65.170	27,6	26,8	51,4	55,1
	B	769.849	725.008	20.251	24.591	12,8	12,4	28,0	20,8
	C	703.469	695.908	3.887	3.674	11,7	11,9	5,4	3,1
	D	1.285.818	1.266.230	10.978	8.610	21,3	21,7	15,2	7,3
	Empresas	1.610.497	1.594.286	0	16.211	26,7	27,3	0,0	13,7
	Total	6.036.894	5.846.333	72.305	118.256	100,0	100,0	100,0	100,0
6. otros eventos	A	4.869.183	4.181.613	687.570		69,2	79,5	41,7	0,0
	B	280.707	39.045	241.662		4,0	0,7	14,6	0,0
	C	108.316	9.715	98.600		1,5	0,2	6,0	0,0
	D	411.033	85.890	323.224	1.919	5,8	1,6	19,6	1,5
	Empresas	1.368.743	946.563	299.068	123.112	19,4	18,0	18,1	98,5
	Total	7.037.981	5.262.826	1.650.124	125.031	100,0	100,0	100,0	100,0

A. Usos por parte de personas afiliadas

Programas y categorías		Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
Entradas	A	5.155.065	4.277.227	379.497	498.340	72,3	71,9	67,0	81,5
	B	1.107.248	903.899	118.400	84.949	15,5	15,2	20,9	13,9
	C	865.270	768.552	68.673	28.045	12,1	12,9	12,1	4,6
	Total	7.127.583	5.949.678	566.570	611.334	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Programas turísticos	A	68.450	5.997	61.031	1.422	37,7	8,5	57,7	29,1
	B	41.430	11.229	28.342	1.858	22,8	15,9	26,8	38,0
	C	71.615	53.538	16.465	1.612	39,5	75,7	15,6	33,0
	Total	181.495	70.764	105.838	4.892	100,0	100,0	100,0	100,0
3. Programas recreativos	A	4.914.196	4.433.918	246.455	233.823	76,6	77,2	60,4	86,9
	B	971.092	827.460	111.060	32.572	15,1	14,4	27,2	12,1
	C	532.983	480.152	50.206	2.625	8,3	8,4	12,3	1,0
	Total	6.418.271	5.741.530	407.721	269.020	100,0	100,0	100,0	100,0
4. Programas vacacionales	A	582.430	507.498	21.964	52.968	42,0	39,8	57,2	73,6
	B	337.235	312.180	11.350	13.705	24,3	24,5	29,6	19,0
	C	465.922	455.551	5.084	5.287	33,6	35,7	13,2	7,3
	Total	1.385.587	1.275.229	38.398	71.960	100,0	100,0	100,0	100,0
5. Programas deportivos	A	1.667.260	1.564.901	37.189	65.170	53,1	52,4	60,6	69,7
	B	769.849	725.008	20.251	24.591	24,5	24,3	33,0	26,3
	C	703.469	695.908	3.887	3.674	22,4	23,3	6,3	3,9
	Total	3.140.578	2.985.817	61.327	93.435	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Otros eventos	A	4.869.183	4.181.613	687.570		92,6	98,8	66,9	
	B	280.707	39.045	241.662		5,3	0,9	23,5	
	C	108.316	9.715	98.600		2,1	0,2	9,6	
	Total	5.258.206	4.230.373	1.027.832		100,0	100,0	100,0	

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

También los no afiliados tienen una presencia importante entre las personas que hacen uso de centros recreacionales y que participan en programas recreativos, deportivos y de naturaleza social.

Entre los afiliados los de categoría A son asiduos usuarios de los centros recreacionales y demandantes de programas recreativos y de otras actividades de carácter social. Los de mayores ingresos prefieren los programas turísticos, vacacionales y deportivos (cuadro 19, sección B).

5.1.5.3.11. *Créditos en servicios sociales*

Todas las trece Cajas consultadas financian con créditos la salud, educación, recreación, vivienda, mercadeo y otras necesidades de colombianos afiliados y no al Sistema de Subsidio Familiar.

El mayor número de créditos se conceden para el mercadeo y otros fines generales (múltiples), mientras que, por el contrario, pocos créditos tienen como destino la financiación de la educación (cuadro 20). La gran mayoría de los usuarios que solicitan un préstamo a las CCF son de estrato A, excepción hecha para el caso de los créditos con fines de salud que son atribuidos mayoritariamente a no afiliados y, en menor medida, al caso de los créditos por recreación. A pesar de ser titulares de un mayor número de créditos, los usuarios de menores ingresos prestan montos en menores cuantías. Así que su participación, de mayoritaria en cuanto a número de créditos, disminuye a aproximadamente el 50% cuando se toma en consideración el valor del crédito⁴³.

⁴³ En recreación es de 17% y en salud de apenas el 2.8%. Ver Cuadro 19.

Cuadro 20

Número y valor de créditos en servicios sociales en 2009. Trece CCF

A. Número de créditos

Tipo de crédito y categorías		NÚMERO DE CRÉDITOS				NÚMERO DE CRÉDITOS			
		Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
1. Salud	A	6.454	4.103	1.105	1.246	16,3	85,1	3,3	97,0
	B	747	708	6	33	1,9	14,7	0,0	2,6
	C	15	8	1	6	0,0	0,2	0,0	0,5
	D	32.316	0	32.316	0	81,7	0,0	96,7	0,0
	Total	39.532	4.819	33.428	1.285	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Educación	A	2.086	704	465	917	77,7	71,4	73,6	85,9
	B	384	201	65	118	14,3	20,4	10,3	11,1
	C	123	81	10	32	4,6	8,2	1,6	3,0
	D	92	0	92	0	3,4	0,0	14,6	0,0
	Total	2.685	986	632	1.067	100,0	100,0	100,0	100,0
3. Educación para el trabajo y educación informal	A	43.202	42.526	364	312	74,4	74,5	56,6	100,0
	B	13.889	13.872	17	0	23,9	24,3	2,6	0,0
	C	696	694	2	0	1,2	1,2	0,3	0,0
	D	260	0	260	0	0,4	0,0	40,4	0,0
	Total	58.047	57.092	643	312	100,0	100,0	100,0	100,0
4. Recreación	A	8.735	6.733	997	1.005	60,4	84,5	18,5	90,7
	B	1.329	1.153	95	81	9,2	14,5	1,8	7,3
	C	132	80	30	22	0,9	1,0	0,6	2,0
	D	4.255	0	4.255	0	29,4	0,0	79,1	0,0
	Total	14.451	7.966	5.377	1.108	100,0	100,0	100,0	100,0
5. Vivienda	A	2.854	2.173	244	437	63,1	65,8	38,9	73,9
	B	820	667	31	122	18,1	20,2	4,9	20,6
	C	503	461	10	32	11,1	14,0	1,6	5,4
	D	343	0	343	0	7,6	0,0	54,6	0,0
	Total	4.520	3.301	628	591	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Mercadeo	A	103.137	68.476	29.863	4.798	79,7	75,2	92,6	78,9
	B	20.113	17.902	1.072	1.139	15,5	19,7	3,3	18,7
	C	4.930	4.648	140	142	3,8	5,1	0,4	2,3
	D	1.178	0	1.178	0	0,9	0,0	3,7	0,0
	Total	129.358	91.026	32.253	6.079	100,0	100,0	100,0	100,0
7. Otros	A	109.633	80.182	13.783	15.668	79,4	79,2	78,9	80,7
	B	21.568	15.853	2.452	3.263	15,6	15,7	14,0	16,8
	C	6.084	5.193	398	493	4,4	5,1	2,3	2,5
	D	847	0	847	0	0,6	0,0	4,8	0,0
	Total	138.132	101.228	17.480	19.424	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL	A	276.101	204.897	46.821	24.383	71,4	76,9	51,8	81,6
	B	58.850	50.356	3.738	4.756	15,2	18,9	4,1	15,9
	C	12.483	11.165	591	727	3,2	4,2	0,7	2,4
	D	39.291	0	39.291	0	10,2	0,0	43,4	0,0
	Total	386.725	266.418	90.441	29.866	100,0	100,0	100,0	100,0

B. Valor de los créditos

Tipo de crédito y categorías		VALOR DEL CRÉDITO (miles de pesos)				VALOR DEL CRÉDITO (miles de pesos)			
		Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas	Total 13 Cajas	Grandes	Medianas	Pequeñas
1. Salud	A	1.020.094	650.582	148.360	221.152	2,8	80,0	0,4	86,2
	B	170.996	141.772	3.392	25.832	0,5	17,4	0,0	10,1
	C	33.723	21.275	2.950	9.498	0,1	2,6	0,0	3,7
	D	35.282.841	0	35.282.841	0	96,6	0,0	99,6	0,0
	Total	36.507.654	813.629	35.437.543	256.482	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Educación	A	1.373.007	743.955	308.141	320.910	58,4	55,1	61,5	64,3
	B	547.999	376.980	83.343	87.677	23,3	27,9	16,6	17,6
	C	349.034	229.711	28.476	90.846	14,8	17,0	5,7	18,2
	D	81.045	0	81.045	0	3,4	0,0	16,2	0,0
	Total	2.351.085	1.350.646	501.005	499.433	100,0	100,0	100,0	100,0
3. Educación para el trabajo y educación informal	A	2.022.497	1.951.645	44.023	26.829	54,0	74,6	4,0	100,0
	B	646.212	635.778	10.434	0	17,3	24,3	0,9	0,0
	C	31.880	29.960	1.920	0	0,9	1,1	0,2	0,0
	D	1.045.228	0	1.045.228	0	27,9	0,0	94,9	0,0
	Total	3.745.818	2.617.384	1.101.605	26.829	100,0	100,0	100,0	100,0
4. Recreación	A	2.006.758	1.787.250	110.999	108.510	17,4	51,2	1,4	60,8
	B	1.178.420	1.104.056	42.078	32.286	10,2	31,6	0,5	18,1
	C	653.453	598.788	16.981	37.684	5,7	17,2	0,2	21,1
	D	7.700.366	0	7.700.366	0	66,7	0,0	97,8	0,0
	Total	11.538.997	3.490.093	7.870.424	178.480	100,0	100,0	100,0	100,0
5. Vivienda	A	30.556.714	27.638.727	1.373.314	1.544.673	50,8	56,1	15,5	75,5
	B	11.306.941	10.951.582	45.942	309.417	18,8	22,2	0,5	15,1
	C	10.928.249	10.716.067	20.627	191.555	18,2	21,7	0,2	9,4
	D	7.395.196	0	7.395.196	0	12,3	0,0	83,7	0,0
	Total	60.187.100	49.306.377	8.835.078	2.045.645	100,0	100,0	100,0	100,0
6. Mercadeo	A	42.719.309	26.538.707	12.603.221	3.577.381	44,5	53,9	31,5	53,8
	B	14.970.496	11.467.145	1.795.172	1.708.179	15,6	23,3	4,5	25,7
	C	14.013.606	11.247.937	1.396.001	1.369.668	14,6	22,8	3,5	20,6
	D	24.204.737	0	24.204.737	0	25,2	0,0	60,5	0,0
	Total	95.908.147	49.253.789	39.999.130	6.655.228	100,0	100,0	100,0	100,0
7. Otros	A	186.522.782	152.394.453	16.083.553	18.044.776	61,7	61,8	55,8	66,6
	B	58.804.780	46.414.181	5.743.746	6.646.853	19,4	18,8	19,9	24,5
	C	52.096.391	47.620.812	2.059.349	2.416.230	17,2	19,3	7,1	8,9
	D	4.949.621	0	4.949.621	0	1,6	0,0	17,2	0,0
	Total	302.373.575	246.429.446	28.836.270	27.107.860	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL	A	266.221.161	211.705.320	30.671.611	23.844.230	51,9	59,9	25,0	64,8
	B	87.625.845	71.091.494	7.724.106	8.810.244	17,1	20,1	6,3	24,0
	C	78.106.336	70.464.551	3.526.304	4.115.481	15,2	19,9	2,9	11,2
	D	80.659.034	0	80.659.034	0	15,7	0,0	65,8	0,0
	Total	512.612.376	353.261.364	122.581.056	36.769.956	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística y encuesta a Cajas

5.1.5.3.12. Servicios de crédito para industrias familiares

Solamente Comfandi-Cali, Comfamiliar-Caldas y Comfenalco-Antioquia entregaron créditos a industrias familiares en 2009. Se trató de actividades marginales, dado que, en total, estas tres Cajas concedieron apenas 388 empréstitos por un valor de aproximadamente mil millones de pesos. Además, 307 de ellos fueron entregados por Comfandi-Cali, todos bajo la modalidad de crédito al consumo.

5.1.6. Las Cajas del subsidio familiar como operadores del sistema de protección social, especializadas en servicios sociales

La atribución a las CCF de nuevas responsabilidades en materia de seguridad social, a partir de los años noventa, así como la destinación de parte de los recursos del cuatro por ciento, para financiar el Régimen Subsidiado de Salud, otorgar y administrar subsidios de vivienda de interés social, desarrollo y ejecución de programas de atención integral a la niñez y jornada escolar complementaria y benéficos para la población desempleada, han transformado a las entidades del subsidio, en primer término, en lo que respecta a su población objetivo, que se amplió a población no afiliada al subsidio familiar. En segundo lugar, ha contribuido a la consolidación de presencia institucional como ejecutores de programas de protección social en sus circunscripciones, en asocio o alianza con autoridades y otras entidades. Para ello han resultado decisivos el conocimiento, la experiencia, la capacidad de gestión y la infraestructura desarrollados por las CCF para la prestación de los servicios sociales.

De otra parte, con la formación del denominado Sistema de Protección Social en el año 2002 y su posterior desarrollo, al igual que el reconocimiento expreso, hecho por la Ley 1151 de 2007, respecto de la participación de las CCF como parte del Sistema Integral de Seguridad Social (Cortés, 2004)⁴⁴, promovió su transformación en operadoras del Sistema de Protección Social y por consiguiente su vinculación en proyectos de intervención social.

La participación de las CCF en dichos proyectos se da en el marco de alianzas, contrataciones y concesiones en asocio con las autoridades locales y nacionales, entidades públicas y privadas, ONG, países extranjeros cooperantes, organizaciones internacionales y hasta las propias CCF. Dichos proyectos de intervención presentan distintos objetivos y sus acciones son en las áreas de:

- Salud
- Nutrición

⁴⁴ "...tienen por misión administrar los recursos destinados por los empleadores para el cubrimiento de la prestación social subsidio familiar, así como actuar como agentes de prestaciones y servicios dentro del sistema de protección social" (destacado fuera del texto). Ver Cortés (2004), p. 102.

- Cultura
- Educación
- Formación para el trabajo
- Emprendimiento
- Recreación
- Desarrollo institucional
- Vivienda

Están dirigidos a población vulnerable con altos niveles de marginación social como:

- Niños
- Discapacitados
- Jóvenes
- Adultos mayores
- Desplazados
- Emprendedores
- Víctimas de la violencia
- Habitantes de determinados municipios, y
- Otros

De la información suministrada por las CCF encuestadas, para efectos de este documento (ver anexo), se observa, para aquellas que reportaron programas bajo estas modalidades, una gran heterogeneidad de acciones, de asociados, cooperantes o cogestores. Así mismo, presenta gran diversidad en cuanto a los compromisos económicos o financieros para la ejecución de los correspondientes proyectos. En buena parte de los proyectos se observa que el aporte de la CCF es en especie, lo que significa el compromiso de su capacidad de gestión, representados en disposición de tiempo del personal vinculado a la caja, utilización de infraestructura (oficinas, centros, colegios, etc.) o uso de tecnología. Esta circunstancia permite corroborar el reconocimiento que tienen las CCF en la prestación de servicios y ejecución de proyectos en determinados ámbitos; de hecho, al examinar detenidamente los contratantes, aliados o cooperantes en dichos proyectos se observa una gran presencia de autoridades y entidades del orden nacional y local, que delegan o encomiendan la prestación de servicios o desarrollos de los proyectos a estas entidades.

En otros eventos se reporta una contribución al financiamiento económico del proyecto, con cargo a los recursos de los fondos especiales o de los propios servicios sociales, según sea el objeto del proyecto mismo y la población receptora o beneficiaria de las actividades y acciones de estos.

Al examinar el cuadro 21, donde se aparecen agrupados los proyectos de cooperación por caja, según su objeto y por cada CCF, se observa que las Cajas han desarrollado un nivel de especialización y que su acción se presenta en determinados servicios con un mayor énfasis, bien en temas de educación, capacitación y emprendimiento, en salud y nutrición u otros cualesquiera o hacia poblaciones especiales. Ello permite afirmar que si bien la oferta de servicios de las cajas está determinada por la ley, estas tienen una mayor vocación, si se quiere, o más predilección por la prestación de unos, pero además han desarrollado una mayor capacidad de gestión en unos servicios que en otros. De hecho existen casos paradigmáticos en que la Caja tiene una institución educativa o una Empresa Promotora de Salud con la cual se le suele identificar. Las CCF reflejan en su desarrollo la impronta de las necesidades cuya atención le han sido demandadas de manera preferente por sus poblaciones afiliadas, así como poblaciones ampliadas que les corresponde atender en virtud de los mandatos legales o como consecuencia de las alianzas y contrataciones que realizan, según las demandas especiales de cada región. (ver cuadro 21).

Cuadro 21
Proyectos de cooperación y otros programas. Siete CCF

PROGRAMAS	COMFAMA							COMPENSAR					CONFANDI							
	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Intern al.	CCF	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Intern al.	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Intern al.	
Salud	2		X																	
Nutrición								1		X										
Educación	7	X	X	X		X		2		X			x							
Educación - Jardín infantil	4	X	X	X										1			X			
Capacitación																				
Emprendimiento	2		X	X		X								1	X	X				X
Asesoría empresarial	1			X																
Inserción laboral, oportunidades y discapacitados														2	X	X				X
Formación y competitividad								1		X										
Vivienda	1			X																
Remesas	1	X																		
Recreación	1		X	X				1		x										
Actividades deportivas																				
Cultura	2			X																
Parques bibliotecas	1		X																	
Bibliometro	1				X															
Bienestar servidores públicos	1						X													
Juntos																				
Desarrollo institucional								1		X				1	X	X	X			X

Elaboración propia con fundamento en información suministrada por las CCF

- n°.: Número de proyectos
 Nal.: Autoridades o entidades del orden nacional
 Loc.: Autoridades o entidades del orden local
 ONG: Organización No Gubernamental
 Emp.: Empresa sector privado
 Coop. Internal.: Cooperación organismos internacionales o multilaterales
 CCF: Cajas de Compensación Familiar

PROGRAMAS	CONFAMILIARES						COMFENALCO CARTAGENA						CAJASAN						
	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Intern al.	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Internal.	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Inter nal.	
Salud																			
Nutrición	13	X	X	X	X														
Educación	1		X		X		2	X				X							
Educación - Jardín infantil	6	X	X	X	X		5	X	X										
Capacitación													3		X				
Emprendimiento													2		X				
Asesoría empresarial													1						X
Inserción laboral, oportunidades y discapacitados													1		X				X
Formación y competitividad																			
Vivienda	2	X	X				1	X				X							
Remesas																			
Recreación	1		X				2		X										
Actividades deportivas	2	X			X														
Cultura	1		X				1		X										
Parques bibliotecas																			
Bibliometro																			
Bienestar servidores públicos																			
Juntos	1	X																	
Desarrollo institucional																			
Atención víctimas de la violencia							1					X							

Elaboración propia con fundamento en información suministrada por las CCF

- n°. : Número de proyectos
 Nal.: Autoridades o entidades del orden nacional
 Loc.: Autoridades o entidades del orden local
 ONG: Organización No Gubernamental
 Emp.: Empresa sector privado
 Coop. Internal.: Cooperación organismos internacionales o multilaterales
 CCF: Cajas de Compensación Familiar

PROGRAMAS	CAFAM																			
	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Intern al.	CCF	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Intern al.	n°.	Nal.	Loc.	ONG	Emp.	Coop. Intern al.	
Salud																				
Nutrición																				
Educación	1		X																	
Educación - Jardín infantil																				
Capacitación																				
Emprendimiento	4	X	X	X																
Asesoría empresarial																				
Inserción laboral, oportunidades y discapacitados	1	X		X		X														
Formación y competitividad																				
Vivienda																				
Remesas																				
Recreación																				
Actividades deportivas																				
Cultura																				
Parques bibliotecas																				
Bibliometro																				
Bienestar servidores públicos																				
Juntos																				
Desarrollo institucional																				
Atención víctimas de la violencia																				

Elaboración propia con fundamento en información suministrada por las CCF

- n°. : Número de proyectos
- Nal.: Autoridades o entidades del orden nacional
- Loc.: Autoridades o entidades del orden local
- ONG: Organización No Gubernamental
- Emp.: Empresa sector privado
- Coop. Internal.: Cooperación organismos internacionales o multilaterales
- CCF: Cajas de Compensación Familiar

6. Conclusiones y recomendaciones

Una aproximación al Sistema del Subsidio Familiar desde el análisis de los servicios que prestan hoy día tanto a sus afiliados y beneficiarios como a poblaciones no afiliadas, producto de la evolución que ha tenido desde una prestación en dinero a favor del trabajador hasta el desarrollo de una densa e intrincada malla de servicios para este y su familia, condujo a la construcción de una importante red de organizaciones especializadas en la prestación de algunos servicios sociales con especificidades diversas según las necesidades y el propio interés de los afiliados. De allí, con la simple manifestación del legislador, en algunos casos, y de la potestad reglamentaria de los gobiernos, en otros, para extender su capacidad y vocación de servicio a poblaciones diversas de las aportantes de los recursos, transformándolas en operadores de política social.

El Sistema de Subsidio Familiar tuvo un desarrollo específico en cada CCF y, al alejarse de su misión inicial de un sistema de compensación para la entrega de asignaciones familiares y asumir objetivos complementarios y nuevos compromisos sociales, ha llevado a una gran heterogeneidad los servicios ofrecidos, en especial aquellos servicios adicionales que las CCF proporcionan de forma obligatoria a sus afiliados.

Así mismo, este proceso promueve el desarrollo diverso de las CCF como organizaciones de servicios, las cuales presentan una amplia gama de diferenciadas estructuras, en atención a las necesidades, preferencias e intereses de sus afiliados en la obtención de los servicios.

Lo anterior hace extremadamente dificultoso un análisis comparativo y sintético de las numerosas actividades desarrolladas por las diferentes Cajas, así como de estas mismas. Valga el siguiente ejemplo para tener una imagen inmediata del problema por enfrentar. En el caso de actividades relativamente homogéneas como las relacionadas con la educación, Comfenalco y Comfama ofrecen servicios de educación formal e informal para sus afiliados –662.803 y 1.524.695, respectivamente, en 2009– y para los demás habitantes del departamento de Antioquia. En el mismo año 2009 Comfama ofreció apenas 519 cupos en cursos de educación formal que llevó a cabo en 14 establecimientos educativos; en el caso de Comfenalco los cupos fueron 3.248 y los establecimientos solamente dos. En el programa de educación informal Comfama formó a 186.281 personas, y Comfenalco, 81.969; la primera Caja contó con 12 centros de formación, la segunda, con sólo dos.

A pesar de la gran heterogeneidad existente, podemos clasificar los servicios prestados por las CCF en tres grandes grupos:

- 1) Servicios de prestación obligatoria por ley. Tienen como fuente de financiación el 4% que pagan los empleadores sobre sus nóminas y consisten en ayudas al presupuesto familiar de los trabajadores dependientes asalariados de menores ingresos o en subsidios a población de muy bajos recursos. Comprenden el subsidio monetario, en especie, educativo, el FOVIS, FONIÑEZ y FONEDE.
- 2) Servicios "sociales", cuya prestación no es obligatoria, pero que ya tiene un carácter consolidado y que la SSF clasifica en 16 ítems. La gran mayoría, aunque no la totalidad, de estos servicios se financia con parte de los recursos del 4% que pagan las empresas. Por lo general, se ofrece el uso de estos servicios al público y a las empresas afiliadas y no afiliadas, pero sólo las personas de menores ingresos afiliadas a las CCF tienen derecho a pagar tarifas subsidiadas.
- 3) Servicios "de responsabilidad social" que las CCF ofrecen explotando su capacidad instalada y experiencia, y sin recurrir a los aportes del 4%.

En la perspectiva de la población beneficiaria, los servicios de prestación obligatoria se entregan, según lo establecido por la normatividad vigente, solo a los trabajadores con ingresos mensuales inferiores a los cuatro salarios mínimos o a poblaciones de escasos recursos. Los afiliados de categoría A y B son también los beneficiarios mayoritarios de los servicios de crédito social (con excepción el crédito a salud), de nutrición y de la atención prestada a personas discapacitadas.

Por el contrario, en el caso de los programas a favor de adultos mayores, de educación formal (con exclusión del nivel preescolar) y para el trabajo, y de los servicios de guardería y culturales, la participación de los usuarios de los niveles A y B es minoritaria.

Por un lado, los usuarios de categoría D, de los cuales no conocemos los ingresos, son los principales participantes de los programas de adulto mayor, educación formal y para el trabajo, y de los servicios de guardería.

Por el otro lado, las empresas son las principales compradoras de servicios culturales y, en menor medida, de servicios de recreación y turismo. Estos servicios benefician a sus trabajadores. Aunque se desconoce quiénes exactamente son los principales beneficiarios de estas compras, es muy probable que en buena medida se trate de trabajadores de menores ingresos. Tanto las empresas como los no afiliados pagan tarifas de mercado para tener acceso a los servicios sociales de las CCF.

Si se restringe el análisis a los solos afiliados de las Cajas, la participación de los usuarios de categoría A siempre es mayoritaria, aunque no siempre esta participación alcanza el peso que tienen los trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos en el total de afiliados (72%).

De otra parte, las CCF se han transformado en organizaciones requeridas por las administraciones locales, entidades y autoridades del orden nacional, organismos internacionales y multilaterales, para la prestación de servicios y ejecución de proyectos de intervención social. Son reconocidas en sus regiones como prestadoras de servicios sociales, en aquellas áreas en que han demostrado una alta capacidad en materia de experticia e infraestructura para su prestación (salud, nutrición, recreación, educación, capacitación, empleo, emprendimiento, etc.) y que, como ya se señaló, corresponden a un grado de especialización que las diferencia y particulariza, dificultando la conformación de una tipología que responda a condiciones de tamaño o región.

A partir la autorización legal de la Ley 789 de 2002, se registra una tendencia a la nacionalización de las CCF por la vía de celebración de alianzas para la prestación de servicios, a la vez de un proceso de fortalecimiento de las CCF existentes en el orden departamental mediante la fusión entre algunas de ellas, que implica mayor vigor financiero e institucional de las mismas.

La condición antes referida ha hecho de las CCF unas organizaciones capaces de obtener y apalancar recursos para el desarrollo de proyectos sociales, así como de lograr la coordinación de entidades de distinto orden y naturaleza, potenciando de esta manera los esfuerzos aislados que pudieran hacer los integrantes de estas alianzas.

Finalmente, con el propósito de un mayor conocimiento y seguimiento de los servicios que prestan las CCF y de aquellos que adelantan en su condición de operadores sociales, se recomienda el diseño y desarrollo de un sistema de información cuyo objeto sea la evaluación de los mismos. Con el presente trabajo quedan en evidencia las restricciones de la información y del sistema mismo que tiene a su cargo la SSF, cuyo propósito es diverso del aquí planteado y que seguramente corresponde a la naturaleza de la competencia de esta entidad de inspección, vigilancia y control.

Integrar el referido sistema de información para la evaluación y seguimiento supondrá la necesaria estandarización de lo que reporten las Cajas, pues son evidentes las diferencias no solo respecto de las definiciones implícitas de los datos sino también en las unidades de medición. Puesto que la gran heterogeneidad de los servicios ofrecidos por las CCF y el carácter administrativo de la información requerida por la SSF se refleja en el sistema de información actualmente disponible, el cual resulta ser absolutamente insuficiente e inadecuado para conocer en detalle las características de los beneficiarios y evaluar el impacto sobre la población atendida.

A título de ejemplo de la anterior recomendación, se presentan algunas siguientes consideraciones respecto de dichas restricciones:

- 1) Hay que escindir la administración de las diferentes actividades desarrolladas por las Cajas. En especial la administración de los subsidios que se entregan a los afiliados de menores recursos (monetario, educativo, en especie, nutricional) debería ser separada de la administración de los servicios sociales abiertos al público.
- 2) Para muchos servicios se conoce el número de usos o entradas, mas no el número de personas usuarias de los servicios. La categoría de usuarios “empresas” no solo no permite conocer el nivel de ingreso de los beneficiarios de los servicios sociales, sino que no permite saber si estos beneficiarios son personas afiliadas o no a las CCF.
- 3) En los cursos de formación y educación no formal se conoce el número de inscritos o matriculados, mas no el número de estudiantes que terminaron con éxito los programas atendidos. Más aún, se desconoce si estos programas han tenido un impacto positivo sobre el empleo, los ingresos o el bienestar de los participantes.

7. Bibliografía

CAÑÓN Ortegón, Leonardo (1991). “El Subsidio Familiar en Colombia”. Editado por la fundación Centro de Estudios en Seguridad Social – CESS. Bogotá

CARRASCO González, Emilio Alfredo (2003). “El sistema de protección social colombiano y el sistema de seguridad social”, en “Diez años del Sistema de Seguridad Social colombiano. Evaluación y perspectivas”, Bogotá. Universidad Externado de Colombia

CORTÉS González, Juan Carlos (2004). “El Sistema de Subsidio Familiar en Colombia: hacia la protección social” México D. F., Biblioteca CIESS, 1^a. ed.

JIMÉNEZ Fernández, Adolfo (2000). “La evolución de los Servicios Sociales en el marco de los Sistemas de Seguridad Social”. Madrid. *Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social*. n°. 6.

MELÉNDEZ A. Marcela y Sánchez T. Fabio (2003). “La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar”. Archivo en PDF, suministrado por el Banco Mundial.

Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2010). Universidad Externado de Colombia. “*La parafiscalidad laboral en Colombia*”, boletín n°.12, Bogotá.

SINERGIA. Consultoría y Gestión S. A. (2008). “Evaluación del desarrollo y ejecución de FONEDE en 15 Cajas de Compensación, años 2003-2008”.

8. Anexos

Se anexan al presente cuadros que contienen información sobre los proyectos de cooperación reportados por algunas de las CCF seleccionadas por la SSF. Algunas entidades del subsidio ampliaron la información, indicando de manera breve el objeto del proyecto, la población beneficiaria, los recursos comprometidos y las entidades aliadas o cooperantes.

ANEXO 1 – PROYECTOS DE COOPERACIÓN – COMFAMA

n°. orden	Nombre del proyecto	Población beneficiaria	Valor total del proyecto (miles de \$)	Fuentes de Cooperación
1	Convenio de Asociación para el Empresarismo - Fase I	30 Entidades de educación superior afiliadas a Comfama que hacen parte del Sistema de Emprendimiento del Municipio de Medellín.	1.414.240	Municipio de Medellín y Comfama
2	Convenio para el Mejoramiento de Vivienda de la Población Afiliada a Comfama	Afiliados a Comfama con ingresos inferiores a 4 smmv que sean propietarios o poseedores de una vivienda en condiciones precarias de servicios básicos.	7.794.000	Empresa de Vivienda de Antioquia - VIVA y Comfama
3	Convenio de Asociación para la Promoción, la Educación y la Comunicación en Salud.	Población del Régimen Contributivo, afiliada a Comfama, y población pobre y vulnerable del régimen subsidiado.	1.978.960	Municipio de Medellín - Secretaría de Salud y Comfama
4	Programa ERICA II Fase: "España y sus regiones intercambian conocimientos con Antioquia. Por un desarrollo económico con equidad"	Alumnos de básica primaria y secundaria del Departamento de Antioquia. Empresas mypimes del Dpto. de Antioquia	1.549.000	Agencia Española de Cooperación Internacional AEIC, Comfama, Municipio de Medellín, Departamento de Antioquia, Universidad de Antioquia y Universidad de EAFIT.
5	Formación profesional de jóvenes en oficios de sectores estratégicos y de alta demanda en el mercado laboral	280 jóvenes	478.777	SENA regional Antioquia y COMFAMA
6	Acciones en el campo de la salud sexual y reproductiva que mejoren el estado de la salud de los afiliados a la EPSS de COMFAMA	Población afiliada a la EPSS de COMFAMA	No hay contrapartida de recursos	COMFAMA
7	Mi casa con remesas. Convenio de Cooperación técnica no reembolsable.	Colombianos residentes en el exterior	<u>USD 2.900.000</u>	Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comfama
8	Convenio para operar el Banco del Tiempo	46 donantes independientes y 13 donantes empresariales benefician a empresas sociales y unidades productivas	15.600	Fundación Colombia Presente, Comfama
9	El Valor de la Palabra	Estudiantes educación básica primaria de IE oficiales	75.563	Presidencia de la República - Comfama
10	Formación de técnicos laborales en enfermería	Jóvenes bachilleres afiliados y no afiliados	No hay contrapartida de recursos	Hospital General de Medellín, Comfama
11	Fondo EPM para la Educación Superior	Estudiantes de estratos 1, 2 y 3 - Medellín	17.690.000	Fondo Epm, Comfama
12	Alianza de las Cajas de Compensación Familiar 2009 - Jubilados U. Nacional	Bienes y servicios a los servidores públicos de la Universidad Nacional en el país.	No hay contrapartida de recursos	Confamiliares Caldas, CAJASAJ, CAFAM
13	Operación del Jardín Infantil de San Javier	300 niños	121.484	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Comfama, Municipio de Medellín
14	Jardín Social - Turbo	300 niños	118.158	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Comfama, Municipio de Turbo
15	Aulas taller de matemáticas y lenguaje en Girardota.	1.000 niños	50.000	Corporación Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia, Comfama
16	Servicios de recreación, educación, cultura, turismo, biblioteca y vivienda.	Personal activo de estas instituciones, y sus beneficiarios directos.	2.101.254	Departamento de Policía de Antioquia, Fundación Héroe Camina, Comfama,
17	Bilingüismo y acompañamiento social.	Gestores de proyectos productivos, en el Departamento de Antioquia.	1.875.000	Instituto para el Desarrollo de Antioquia IDEA, Comfama
18	Jóvenes con futuro	900 jóvenes de estratos 1, 2 y 3	2.070.000	Alcaldía de Medellín – Secretaria de Desarrollo Social, Comfama
19	Administración de Parques Biblioteca	Afiliados a Comfama y comunidad en general	7.327.276	Biblioteca Pública Piloto de Medellín, Comfama
20	Bibliometro	Afiliados a Comfama y comunidad en general	72.000	Metro de Medellín, Comfama
21	Atención primera infancia	Menores de 0 a 6 años	602.000	Municipios de Yarumal, Guarne y Carmen de Viboral
			49.148.040	Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño, Comfama
22	Diálogo de gestión	6.200 emprendedores	20.000	Acción Internacional, Comfama
23	Alianza Edu 4	Afiliados y no afiliados que se matriculan en informática	608.406	Franquicia Edu 4
24	Promoción de relaciones culturales y cooperación	Afiliados - Gerencia Social	171.900	Fundación Carolina, Comfama
25	Secretos para contar	600 familias	129.000.000	Fundación Secretos para contar, Comfama

ANEXO 2 – PROGRAMAS O CONVENIOS ADMINISTRADOS POR EL PGPS – COMPENSAR

Programa	Objetivo del programa	Tipo de Convenio	Cliente	n°. Convenio	Año	RECURSOS						POBLACIÓN		
						VALOR CONVENIO / CONTRATO	Aporte SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	UNICEF	Aporte SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO	Aporte SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO	Aporte SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL	Aporte Compensar	Año 2009	Año 2010 (Ene-Jun)
COMEDORES ESCOLARES	Garantizar el acceso y permanencia de los estudiantes al sistema educativo, enmarcado en la política de la seguridad alimentaria como derecho, mejorando la calidad de vida de los estudiantes beneficiarios del programa.	Asociación	UEL	060	2008	\$ 483.743.456	\$ 483.743.456	----	----	----	----	Know How	----	95.263
		Asociación	UEL	075	2008	\$ 420.273.600	\$ 420.273.600	----	----	----	----	Know How	----	
		Asociación	SED	1104	2009	\$ 50.956.532.238	\$ 50.956.532.238	----	----	----	----	Know How	121.685	
FORMACIÓN Y COMPETITIVIDAD	Aunar esfuerzos financieros, técnicos y administrativos entre entidades del Distrito y Compensar para promover y fortalecer las iniciativas productivas de emprendimiento del sector de confecciones y mejorar la competitividad y la sostenibilidad de las unidades generadas, contribuyendo al mejoramiento de sus ingresos.	Asociación	SED	299	2009	\$ 900.000.000	----	----	\$ 500.000.000	\$ 150.000.000	\$ 250.000.000	Know How	300	----
PLAN MAESTRO DE ABASTECIMIENTO	Implementar en los territorios definidos por la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico un plan operativo que permita el fortalecimiento, la ampliación y aplicación de mecanismos que faciliten el acceso a los servicios del plan maestro de abastecimiento, por parte de los actores de la cadena del abastecimiento de la ciudad.	Asociación	SDE	07	2008	\$ 3.165.700.000	----	----	\$ 3.165.700.000	----	----	Know How	42.075	----
		Asociación	SDE	297	2009	\$ 424.848.600	----	----	\$ 424.848.600	----	----	Know How	----	88.040
ESCUELA CIUDAD ESCUELA	La Secretaria de Educación de Bogotá y la Caja de Compensación Familiar, Compensar, se comprometen a contribuir de manera conjunta en la ejecución del proyecto ciudad como escenario educativo, específicamente en la realización de expediciones pedagógicas; procesos de formación en tiempo extraescolar; intercambios pedagógicos, divulgación y socialización del proyecto y eventos y actividades culturales, lúdicas y deportivas, incluida la entrega de refrigerios para los estudiantes participantes.	Asociación	SED	1132	2008	\$ 1.121.515.700	\$ 1.096.315.700	----	----	----	----	\$ 25.200.000	16.603	1.100
		Asociación	SED	984	2009	\$ 4.368.936.000	\$ 3.832.400.000	----	----	----	----	\$ 536.536.000	496.351	4.068
		Asociación	SED	995	2010	\$ 5.801.939.000	\$ 5.274.490.000	----	----	----	----	\$ 527.449.000	----	11.084

Continuación ANEXO 2 – PROGRAMAS O CONVENIOS ADMINISTRADOS POR EL PGPS – COMPENSAR

Programa	Objetivo del programa	Tipo de Convenio	Cliente	n°. Convenio	Año	RECURSOS						POBLACIÓN		
						VALOR CONVENIO / CONTRATO	Aporte SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	UNICEF	Aporte SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO	Aporte SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO	Aporte SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL	Aporte Compensar	Año 2009	Año 2010 (Ene-Jun)
PARQUES	Mediante Acuerdo 78 de 2002, se busca garantizar en Bogotá D. C., la sostenibilidad del Sistema de Parques distritales, a través de la disposición de recursos y la vinculación del sector privado en la administración y mantenimiento de los parques Distritales, creando una exención para las personas jurídicas sin ánimo de lucro legalmente constituidas contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros (ICA). Mediante contrato 648 de 2003, Compensar realiza las actividades de administración, mantenimiento e inversión en obras necesarias para el mejoramiento de los parques determinados en el proceso de contratación, los cuales son Atahualpa, Estancia, Gaitana y Virrey Norte.	Contrato	IDRD	648	2010	\$ 1.590.299.250	----	----	----	----	----	\$ 1.590.299.250	2.250.939	1.482.950
UNICEF	Sumar esfuerzos para la gestión de recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos que permitan el diseño y ejecución de proyectos sociales, afines con los objetivos, políticas y misión de cada una de las entidades; logrando el mejoramiento de la calidad de vida de los niños, niñas, Jóvenes y adolescentes del país; tomando como referente el enfoque de derechos humanos, de la niñez y las mujeres.	Cooperación	UNICEF	159	2010	\$ 384.502.000	----	\$ 174.502.000	----	----	----	\$ 210.000.000	----	3.037

ANEXO 3 – PROYECTOS DE COOPERACIÓN – COMFANDI

Título del proyecto	Objetivo	Población beneficiaria	Naturaleza aporte Comfandi	Donantes	Valor en pesos (000)
Asistencia técnica para el fortalecimiento socioeconómico de los habitantes de bajamar en el municipio de Buenaventura.	Lograr la inserción en el mercado laboral y la formación de unidades productivas que agreguen valor y sostenibilidad a la calidad de vida y al mejoramiento de los ingresos de las familias para ser reubicadas.	800 familias para ser reubicadas en el sector de bajamar en Buenaventura	Especie	Midas USAID, Min. Ambiente y Vivienda	1.887.248
Fortalecimiento institucional y alternativas económicas sostenibles para las familias desplazadas pertenecientes a 18 asociaciones establecidas en el Valle del Cauca.	Generar alternativas productivas para el restablecimiento socioeconómico de la población desarraigada y vulnerable en el Valle del Cauca.	18 asociaciones de desplazados ubicadas en la ciudad de Cali y sus 900 familias vinculadas.	Especie	Acción Social (Unión Europea), Alcaldía de Cali.	1.025.622
Industrias culturales, motor de desarrollo socioeconómico de Cali.	Crear la institucionalidad permanente de gestión público/privado que impulse la generación y crecimiento de las empresas e instituciones culturales en Cali.	Empresas de base cultural y relacionadas, redes culturales y emprendimientos.	Efectivo (con nuevos donantes) / especie	Bid - Fomin, Fundación Metrópoli, Alcaldía de Cali, Universidad ICESI, Cámara de Comercio.	5.780.000
Programa de inserción laboral productiva para personas con discapacidad.	Generar un modelo de inclusión laboral para articular y fortalecer los servicios de rehabilitación y capacitación para personas con discapacidad, en alianza con el sector empresarial.	Personas con discapacidad física, sensorial y cognitiva, que estén en condiciones de trabajar, que buscan mejorar sus niveles de ingresos a través de su acceso al mercado laboral mediante el empleo o desarrollo de emprendimientos.	Especie	Bid - Fomin, otros.	5.491.000
Propuesta de implementación de un programa de promoción de una sociedad incluyente, justa y solidaria para el crecimiento del desarrollo local a partir de los niños y niñas.	Fortalecer el desarrollo integral de 150 niñas y niños de 0 a 6 años de edad del barrio Potrero Grande, bajo la perspectiva de garantía de derechos.	100 niños y niñas entre los 0 y 6 años de edad, matriculados en el jardín social El Paraíso, entre los más vulnerables según los criterios establecidos en el proyecto vida y supervivencia, desarrollo, protección y participación; las madres comunitarias como mediadores y sus familias.	Especie	Regione Abruzzo y Cooperativa Socialtur	225.000

ANEXO 4 – GESTIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL 2009 – COMFENALCO CARTAGENA

n°	NOMBRE DEL PROYECTO	POBLACIÓN CONTRATADA	VALOR TOTAL DEL PROYECTO (miles de pesos)	FUENTE DE COOPERACIÓN (DONANTE)		POBLACIÓN REAL ATENDIDA	PERFIL DE LA POBLACIÓN (100% NO AFILIADA)	LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	CONTRAPARTIDA	FUENTE
				NOMBRE	VALOR (miles de pesos)						
1	Atención Jóvenes en Riesgo Fase 1	300	46.000.000	Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias	46.000.000	300	Jóvenes, estratos 1 y 2 sisbenizados.	Distrito de Cartagena. Localidades 1, 2 y 3.	Implementar una estrategia de esparcimiento y aprovechamiento constructivo del tiempo libre, como apoyo a su crecimiento individual y social, desarrollando sentido de pertenencia hacia la familia, su comodidad y las instituciones que acompañan el proceso de inclusión social hacia los jóvenes.	0	Acceso a oficinas e infraestructura, servicios públicos, servicio de vigilancia, servicio de aseo oficina, servicio de internet, tiempo de dedicación coordinación, soporte administrativo financiero.
2	Administración de Hogares Loc 1 - Histórica	812	494.692.225	ICBF	494.692.225	812	Niños y niñas de 0 a 6 años de edad. Vinculados a los Hogares Comunitarios del ICBF	Distrito de Cartagena. Localidades 1, 2 y 3.	Desarrollar la modalidad de hogares infantiles con el fin de propiciar el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 5 años y 11 meses, prioritariamente los niños de alta vulnerabilidad socioeconómica, a través de acciones que propicien el ejercicio de sus derechos con la participación activa, organizada y corresponsable de la comunidad.	0	
3	Administración de Hogares Loc 2	156	523.662.351	ICBF	523.662.351	156	Niños y niñas de 0 a 6 años de edad. Vinculados a los Hogares Comunitarios del ICBF	Distrito de Cartagena. Localidades 1, 2 y 3.	Desarrollar la modalidad de hogares infantiles con el fin de propiciar el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 5 años y 11 meses, prioritariamente los niños de alta vulnerabilidad socioeconómica, a través de acciones que propicien el ejercicio de sus derechos con la participación activa, organizada y corresponsable de la comunidad.	0	
4	Administración de Hogares Loc 3 -	715	107.935.751	ICBF	107.935.751	715	Niños y niñas de 0 a 6 años de edad. Vinculados a los Hogares Comunitarios del ICBF	Distrito de Cartagena. Localidades 1, 2 y 3.	Desarrollar la modalidad de hogares infantiles con el fin de propiciar el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 5 años y 11 meses, prioritariamente los niños de alta vulnerabilidad socioeconómica, a través de acciones que propicien el ejercicio de sus derechos con la participación activa, organizada y corresponsable de la comunidad.	0	
5	CROJ - Centro de Referencia y Oportunidades Juveniles	1.198	991.345.660	ICBF - OIM	901.279.020	1.198	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes, desvinculados del conflicto, en proceso administrativo de restablecimiento de derechos del ICBF y adolescentes mayores de 13 años, pertenecientes a clubes juveniles.	En los Departamentos de: La Guajira, Cesar, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba	Apoyar, orientar y acompañar los procesos de inclusión social y restitución de derechos bajo un enfoque pedagógico de intervención a través del arte, como un proceso creativo para mejorar y realzar el bienestar físico, mental y emocional de los NNAJ del programa, logrando así el desarrollo de competencias individuales y empresariales.	90.066.640	Acceso a oficinas e infraestructura, servicios públicos, servicio de vigilancia, servicio de aseo oficina, servicio de internet, tiempo de dedicación coordinación.
6	Unidades Pedagógicas de Apoyo - UPA	4.311	1.249.707.168	ICBF	1.249.707.168	4.311	4311 niños y niñas menores de 5 años, Población vulnerable, sisbenizados I y II.	Distrito de Cartagena. Localidades 1, 2 y 3.	Prestación de servicios para brindar atención integral en educación inicial, cuidado y nutrición a 4311 niños y niñas menores de 5 años del SISBEN I y II o desplazados, beneficiarios del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia - PAIFI - en la modalidad de entorno comunitario.	0	

Continuación ANEXO 4 – GESTIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL 2009 – COMFENALCO CARTAGENA

n°	NOMBRE DEL PROYECTO	POBLACIÓN CONTRATADA	VALOR TOTAL DEL PROYECTO (miles de pesos)	FUENTE DE COOPERACIÓN (DONANTE)		POBLACIÓN REAL ATENDIDA	PERFIL DE LA POBLACIÓN (100% NO AFILIADA)	LOCALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN	OBJETO CONTRACTUAL	CONTRAPARTIDA	FUENTE
				NOMBRE	VALOR (miles de pesos)						
7	Atención víctimas de la violencia OIM.	150	460.628.300	OIM	432.898.300	150	Víctimas del conflicto armado, en proceso de referenciación a instituciones SNBF, acompañamiento psicosocial, apoyo familiar y comunitario, al igual que todo el proceso de asesoría y acompañamiento a ideas de negocios y proyectos productivos.	Distrito de Cartagena. Localidades 1, 2 y 3.	Implementar un esquema de inserción y equidad social, dirigido a personas víctimas del conflicto armado y sus familias, que facilite el fortalecimiento de sus lazos afectivos en el entorno familiar, la generación de ingresos y la pertenencia a su entorno social-comunitario, en la ciudad de Cartagena de Indias.	27.730.000	Acceso a oficinas e infraestructura. servicios públicos, servicio de vigilancia, servicio de aseo oficina, servicio de internet, tiempo de dedicación coordinación, soporte administrativo financiero.
8	Complementariedad Atención 1ra Infancia Alcaldía	4611	504.000.000	Alcaldía Distrital de Cartagena	504.000.000	4311	Niños y niñas de estratos I y II, sisbenizados, vulnerables, pertenecientes a las localidades I, II y III del Distrito de Cartagena de Indias.	Distrito de Cartagena. Localidades 1, 2 y 3.	Complementar las acciones correspondientes a la ejecución de una política de primera infancia a partir del modelo de operación implementado por Comfenalco Cartagena dentro de su programa PAIIN, en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación Nacional	0	
9	Jardín Social Ciénaga de La Virgen	350	3.669.848.000	ICBF-Alcaldía Distrital de Cartagena	3.369.848.000	350	Niños y niñas de estratos I y II, sisbenizados, vulnerables, pertenecientes a la localidad II del Distrito de Cartagena de Indias.	Vía perimetral (Ciénaga de la Virgen). Sector el Libano. Loc. 2 Distrito de Cartagena de Indias.	Construcción, dotación y operación de un jardín social y sus actividades complementarias, acorde con los lineamientos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que garantice el desarrollo de los niños menores de seis años.	300.000.000	Recursos FONIÑEZ - Ley 789 de 2002. Programa de Atención Integral a la Niñez. Aportados al momento de iniciar la operación del servicio.
10	Jóvenes en Riesgos Fase II	265	41.666.500	Alcaldía Distrital de Cartagena	30.000.000	265	Jóvenes vinculados al programa de prevención a jóvenes en riesgos, de la Alcaldía.	Localidades 2 y 3 del Distrito de Cartagena de Indias,	Implementar una estrategia de esparcimiento y aprovechamiento constructivo del tiempo libre, como apoyo a su crecimiento individual y social desarrollando sentido de pertenencia hacia la familia, su comodidad y las instituciones que acompañan el proceso de inclusión social de los jóvenes.	11.666.500	Acceso a oficinas e infraestructura. servicios públicos, servicio de vigilancia, servicio de aseo oficina, servicio de internet, tiempo de dedicación coordinación, soporte administrativo financiero.
11	Consulta Pública de Jóvenes	2.100	40.970.000	Alcaldía Distrital de Cartagena	33.470.000	2.100	2100 jóvenes del Distrito de Cartagena de Indias.	Localidades 2 y 3 del Distrito de Cartagena de Indias,	Fomentar los mecanismos que permitan a la juventud construir, expresar y desarrollar de manera activa su participación en temas estratégicos para la atención integral de la juventud.	7.500.000	Acceso a oficinas e infraestructura. servicios públicos, servicio de vigilancia, servicio de aseo oficina, servicio de internet, tiempo de dedicación coordinación, soporte administrativo financiero.
12	Vivienda con Bienestar	2.100	81.065.590	OIM-ICBF	81.065.590	2.100	2100 familias estratos 1 y 2. Representan un total de 9996 personas beneficiadas.	12 municipios del Dpto de Bolívar	Desarrollar los procesos focalización, intervención psicosocial y formación a 2100 familias beneficiarias del programa "Vivienda con Bienestar" en el departamento de Bolívar, en temas de habitabilidad, salud sexual y reproductiva, convivencia familiar y prevención al reclutamiento, dirigido a propiciar un ambiente familiar saludable que garantice los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, a través de cogestores sociales.	0	

ANEXO 5 – COOPERACIÓN Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL – CAJASAN

n°orden	Nombre del proyecto	Población beneficiaria	Valor total del proyecto (miles de \$)	Fuentes de cooperación
1	Convenio 054: Capacitación en artes u oficios para personas de población pobre, vulnerable y jóvenes del municipio de Bucaramanga y la puesta en marcha y fortalecimiento de nuevas unidades empresariales para población desplazada de Bucaramanga	655 personas vulnerables	158.000	Instituto Municipal de Empleo de Bucaramanga
2	Contrato de donación DH-4.5-089-2008: Aportar a la construcción de una cultura en responsabilidad social empresarial en el área metropolitana de Bucaramanga	80 empresarios	85.650	USAID Colombia MSD Programa de Derechos Humanos, contrapartida en especie CAJASAN
3	Convenio 049: La puesta en marcha y fortalecimiento de 43 unidades empresariales para la población desplazada del municipio de Bucaramanga	43 familias vulnerables	47.000	Alcaldía de Bucaramanga
4	Convenio 1611: La puesta en marcha y fortalecimiento de 43 unidades empresariales para la población desplazada del municipio de Bucaramanga	43 familias vulnerables	72.000	Gobernación de Santander
5	Convenio 029: Capacitación en artes u oficios para 868 personas de población pobre, vulnerable y jóvenes del área urbana del municipio de Bucaramanga	894 personas vulnerables	200.000	Instituto Municipal de Empleo de Bucaramanga (IMEBU)
6	Convenio 094: Capacitación en artes u oficios para 320 personas de población pobre, vulnerable y jóvenes del área urbana del municipio de Bucaramanga	320 personas vulnerables	70.000	Instituto Municipal de Empleo de Bucaramanga (IMEBU)
7	Centro de referencia y oportunidades juveniles CROJ-DESVINCULADOS convenio NAJ381NAJ357 otro sí 1, 2 y 3	307 niños, niñas y adolescentes	444.932	USAID a través de OIM, ICBF a través de OIM y contrapartida en especie Cajasan

ANEXO 6 – PROYECTOS DE COOPERACIÓN Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL – CAFAM 2009

PROYECTOS				
n° orden	Nombre del proyecto	Población beneficiaria	Valor total del proyecto (miles de \$)	Fuentes de cooperación
1	Convenio de Asociación n°. 773/2009	70.000 niños	1.369.428	Secretaría de Educación
2	Tejedores de Esperanza	Desplazados	391.060	IPES
3	Alcaldía de Puente Aranda	Población vulnerable	172.700	Fondo Desarrollo Local de Puente Aranda
4	Convenio especial de cooperación para el fomento de actividades científicas y tecnológicas.- Convenio 72	Empresarios inscritos a la Red de Empresarios Innovadores	369.000	Secretaría de Desarrollo Económico
5	Convenio específico de cooperación.- Convenio 8	125 organizaciones solidarias o iniciativas productivas empresariales	75.000	Dansocial
6	Programa de inclusión laboral para personas con discapacidad	500 personas en condición de discapacidad	4.880.427	Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Corona, Fundación Saldarriaga Concha, Acción Social y tres Cajas de Compensación Familiar.

ANEXO 7: GESTIÓN DE RECURSOS DE COOPERACIÓN Y PROYECTOS DE INTERVENCIÓN SOCIAL

Caja de Compensación Familiar de Caldas, Comfamiliares

Nombre del Proyecto	Población Beneficiaria	Valor total del proyecto (miles de pesos)	Fuentes de Cooperación	
			Nombre	Valor (miles de pesos)
Asistencia nutricional	1.912	1.690.031	ICBF	1.331.821
			Confamiliares Caldas	358.210
Consorcio Nutrir - Coasobien Confamiliares	5.388	878.925	ICBF	516.683
			ICBF	362.242
Nutrición	5.322	939.255	Alcaldía de Manizales	432.757
			Alcaldía de Manizales	265.999
			Alcaldía de Manizales	240.499
Nutrición	3.975	40.083	Departamento de Caldas - Secretaría de Educación	40.083
Complementación alimentaria	100	31.635	Colegio Fé y Alegría	21.774
				9.861
Comedores infantiles	179	96.623	ICBF	96.623
Cofinanciación programa de comedores infantiles	22	2.000	Municipio de Riosucio	2.000
Complementación alimentaria	70	10.068	Cooperativa de Empleados de la Seguridad Social de Caldas - COODESS	5.174
	140			4.894
Actividades deportivas	2.759	37.612	CHEC	37.612
	Aprendices SENA	21.526	SENA	21.526
	69.805	581.382	CHEC	581.382
Programa educativo ambiental	Funcionarios	13.000	SENA	13.000
Escuelas deportivas	300	8.400	Municipio de Supía	8.400
Administración sede deportiva Chinchiná	1.519	67.200	Café liofilizado	67.200
Jardines Sociales - Predictores - Primera infancia	2.328	2.725.637	ICBF	1.585.506
			Confamiliares	1.140.131
			Alcaldías de Manizales, Chinchiná, Palestina, Arauca, Aguadas, Aranzazu, Filadelfia, Pácora, Samaná, Manzanares, La Dorada, Pensilvania, San José de Caldas, Belalcázar, Risaralda, Viterbo, Riosucio, La Merced, Supía (19 de los 27 municipios que tiene Caldas)	Infraestructura
Modalidad institucional primera infancia	75	53.154	ICBF	41.606
			Confamiliares	11.549
Jornada escolar Complementaria	18.835	641.167	CHEC	129.000
Jornada escolar Villamaría			Alcaldía de Villamaría	10.700
Jornada escolar Salamina			Alcaldía de Salamina	3.000
Jornada escolar Supía			Alcaldía de Supía	13.260
Jornada escolar Chinchiná			Alcaldía de Chinchiná	8.606
Jornada escolar Pensilvania			Alcaldía de Pensilvania	6.300
Jornada escolar Confamiliares			Confamiliares Caldas	470.300
Jornada escolar			Alcaldías de Manizales, Chinchiná, Pensilvania, Salamina, Villamaría, Supía	Infraestructura
Jornada escolar complementaria - Tecnología de la información y la comunicación (TICS)	19.646	488.780	Gobernación de Caldas	307.541
			Confamiliares	181.239
Talleres formativos	530	7.312	Asociación Metropoli Colombia Cultura y Desarrollo	7.312
"Ciudadanos con todo y con todos, Hagamos un trato por la cultura ciudadana"	62	106.220	Municipio de Manzanares	67.968
Competencias ciudadanas	9.347	401.403	Confamiliares	38.252
			CHEC	401.403
Estudio de demanda potencial de los funcionarios de la Gobernación de Caldas y entidades departamentales para programas de vivienda	590	13.362	Departamento de Caldas	13.362
Gestión de servicios familiares de vivienda otorgados por FONVIVIENDA	585	183.351	Gobierno Nacional - Fonvivienda	183.351
Red Juntos	26.125	2.781.970	Fiduciaria Bogotá	2.781.970
Aunar esfuerzos para la construcción y dotación con recursos del Conpes 115 y de las entidades descritas en el presente convenio -del Centro de Atención Integral para la Primera Infancia en el barrio Las Ferias del Municipio de La Dorada	-	511.969	Municipio de La Dorada	466.969
			Confamiliares	45.000
Implementación y ejecución de programas de interés social - fortalecimiento de la educación, el deporte, la recreación y el tiempo libre y el desarrollo de tecnologías de información científica.	-	975.000	Municipio de La Dorada	910.000
			Confamiliares	65.000
TOTAL		13.307.065	TOTAL	13.307.064

CUADERNOS DE TRABAJO

ISSN: 1900-5598

No 1	Enfoques Institucionales sobre Sistemas Pensionales: Algunas Reflexiones para el Actual Debate en Colombia.
No 2	Efectos Ocupacionales de una Reforma Laboral en Colombia.
No 3	La Calidad del Empleo en Colombia.
No 4	Políticas de Mercado de Trabajo en un País en Crisis: el Caso de Colombia. La Administración Pastrana.
No 5	Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral. Año 2003
No 6	Mitos y Realidades De la Reforma Laboral Colombiana. La Ley 789 Dos Años Después.
No 7	El Mercado Laboral y la Seguridad Social en Colombia entre Finales del Siglo XX y Principios del Siglo XXI.
No 8	Calidad del Empleo: Qué Tan Satisfechos Están los Colombianos con su Trabajo?
No 9	El Defensor en Salud Consideraciones para el Diseño y Desarrollo de una Nueva Institución
No 10	Los Profesionales Colombianos en el Siglo XXI. Más Estudian, Más Ganan?
No 11	Encuestas de Hogares para Dummies: Cómo Interpretar la Transición de las Encuestas Continuas a la Gran Encuesta Integrada
No 12	Las Cajas del Subsidio Familiar como Operadores de Política Social

Las versiones electrónicas de los Cuadernos de Trabajo del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia se pueden encontrar en la página web http://www.uexternado.edu.co/derecho/pdf/observatorio_mercado_trabajo