

## COMPETENCIA ENTRE CAJAS



Fuente: Reseña estudio encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo a: Marcela Melendez A. consultora asociada, Económica consultores Ltda. E investigadora asociada de Fedesarrollo. Fabio Sanchez T, Director Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

### ABSTRACT

En este artículo se analiza la estructura del mercado de las cajas de compensación familiar en Colombia, con el objeto de revisar las implicaciones que ésta puede tener desde el punto de vista de la conducta de estas entidades, estableciendo si hay espacio para comportamientos de abuso de posición dominante, prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal y, con base en este análisis, hacer recomendaciones acerca de las medidas de política que deben implementarse para la protección de los usuarios y para garantizar que este mercado opere de manera eficiente y transparente, tal como lo dispone la ley.

De la primera parte de este ejercicio surge una preocupación acerca de la regulación de este mercado en dos frentes: i) con respecto a la conveniencia de la segmentación geográfica de los mercados siguiendo la división geopolítica del país en departamentos, y ii) con respecto a la racionalidad de las intervenciones del gobierno tendientes a proteger estos mercados de la competencia desleal. De la segunda parte, surgen una serie de acusaciones de conductas desleales de las cajas, que pueden separarse en dos categorías: i) acciones de una caja tendientes a atraer hacia ella las empresas compensadas vinculadas a otras cajas, y ii) acciones de una caja tendientes a impedir la afiliación de empresas descompensadas.

**Se entiende como una empresa compensada aquella cuyos aportes de ley exceden el monto que recibirá en subsidios monetarios, y como descompensada, lo contrario.**

En 18 departamentos -los cuales representan el 64,3% de los mercados- hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%. En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño. Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico. Los ingresos por actividades de mercadeo, por su parte, han ido perdiendo importancia relativa. Mientras en 2001 estas actividades representaban el 35% de los ingresos de las cajas, en 2006 esta participación fue del 24%. Los ingresos provenientes de los de servicios de salud, que

representaban el 23% de los ingresos del sistema en 2001, incrementaron su participación al 31%, un nivel similar al de los ingresos por aportes. Se evidencia entonces una pérdida de importancia relativa de las actividades de mercadeo y un mayor dinamismo de los ingresos derivados de aportes de nómina y, especialmente, por servicios de salud.

**Las cajas más grandes en términos de trabajadores afiliados pertenecían al grupo de las que pagaron un subsidio monetario más alto, pero esta situación no era exclusiva de este grupo.**

Había algunas cajas medianas e incluso pequeñas que dedicaban una proporción de los aportes de nómina más alta que la obligatoria al pago del subsidio monetario, con el resultado de cuotas mensuales comparables a las de las cajas grandes. El Decreto 1769 de 2003 ha disminuido esas diferencias en las cuotas monetarias regionales. Sin embargo, aún continúa existiendo una considerable varianza, especialmente entre las cuotas de referencia departamental -tope al subsidio monetario-. En 2006, la cuota de referencia del Chocó era de \$9.103, la menor del país, y el departamento de Arauca contaba con la mayor cuota, por un valor de \$18.206. Asimismo, la cuota ordinaria fue superior a la cuota de referencia departamental en doce cajas e inferior en trece. Las cajas grandes continúan pagando los mayores subsidios monetarios, como es el caso de Cafam y Compensar en Cundinamarca. La excepción es Comfamiliar, una caja de menor tamaño en este mismo departamento, que tenía en el 2006 la mayor cuota ordinaria del país, con un valor de \$22.200. Las cajas grandes atienden un número relativamente mayor de empresas pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado. Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobre representadas (19,0% frente a 6,3% en el país).

Para realizar una primera aproximación al análisis de comportamiento desleal, se tomaron algunas medidas del nivel de compensación de las empresas afiliadas para tres momentos en el tiempo: 1995, 2001 y 2006.

**Una caja que deliberadamente busque afiliar empresas compensadas e impedir la afiliación de empresas descompensadas debe tener un número de empleados beneficiarios por empresa que sea inferior al de otras cajas en el mismo mercado y que tienda a caer en el tiempo.**

En el caso del Chocó, y en general en todos los mercados en los que opera una sola caja, no existe estrategia diferente por parte de las cajas a la de seguir la demanda que las empresas localizadas en esa región generen. En estos casos, la evolución de los indicadores de compensación dependerá exclusivamente de la creación y/o destrucción de empresas compensadas y/o descompensadas dentro de la región. Algo similar puede contribuir a explicar la evolución de estos mismos indicadores en Cundinamarca.

**La diferencia entre los ingresos por aportes y los subsidios monetarios efectivamente pagados es una medida del grado de compensación de las empresas compensadas afiliadas a una caja de compensación.**

Mientras mayor sea este número, más compensadas han de ser las empresas. Cuando esta diferencia es dividida por la cobertura total de cada caja, se puede obtener una medida de la disponibilidad de recursos per cápita con que cuenta la caja después de pagar el subsidio. Al calcular el indicador, se encontró nuevamente una distribución desigual de las empresas compensadas al interior de los mercados en los que opera más de una caja.

## **Una tendencia a afiliarse, en promedio, empresas más compensadas, no es necesariamente un indicador de competencia desleal.**

Puede incluso ser el resultado de una sana competencia en la que se gana participación en el mercado a cuenta de ofrecer un buen producto. Lamentablemente, no hay medidas de calidad del servicio disponibles. Intuitivamente uno podría pensar que una gestión eficiente permite atender más afiliados con un menor número de empleados. Sin embargo, con seguridad hay un punto en el cual esto deja de ser cierto, para traducirse en un servicio de calidad inferior.

Esta revisión de los mercados geográficos y de las cajas que operan en ellos permite extraer dos grandes conclusiones. Por una parte, la segmentación del mercado de acuerdo con la división geopolítica genera grandes diferencias regionales en el desempeño del sistema, con el resultado de que los departamentos de mayores ingresos son en promedio atendidos por cajas más ricas y los de menores ingresos por cajas más pobres.

## **La implementación del Decreto 1769 de 2003 ha logrado un mayor equilibrio en la distribución del ingreso al interior de los mercados, pero persiste una alta varianza entre departamentos.**

Por otra parte, aparentemente las cajas de mayor tamaño están en la posibilidad de atender de mejor manera a los trabajadores afiliados y se parecen más entre sí que a las cajas más pequeñas con las que coexisten en el mismo mercado. Las siete cajas grandes reciben el 70% de los ingresos del sistema y tienen fuentes de ingresos sustanciales aparte de los aportes de nómina. La importancia de estos últimos es del 40% para las cajas pequeñas y medianas, respectivamente, y del 28% para las grandes.

En promedio se encontró que la evolución de la planta de personal y de los costos por empleado

también varía para cada categoría de tamaño. Las cajas grandes cuentan con una planta de personal promedio de 5.400 empleados, frente a 679 de las medianas y 169 de las pequeñas. Sin embargo, la dispersión de tamaños es amplia al interior de cada grupo. Por ejemplo, entre las cajas grandes, Cafam en Cundinamarca cuenta con 15.264 empleados, mientras que Compensar sólo emplea 3.070 trabajadores; es decir, menos una quinta parte del número de empleados de Cafam. De igual forma, las cajas más grandes incurrir en mayores costos por empleado. Sin embargo, esta información debe interpretarse con cuidado debido al carácter regional de las cajas, donde las grandes pertenecen a los territorios del país donde hay mayores ingresos y recursos.

En cuanto a la recreación las cajas pequeñas destinan el 24.2% de su inversión total a este rubro, siendo este porcentaje mayor al invertido por las cajas grandes (22.9%) y medianas (20.3%). Sin embargo, aunque al interior de cada categoría hay un nivel de dispersión importante, la cobertura promedio en el área de recreación, medida por el número de veces que los servicios de cada caja se usan al año, es muy superior a la de las cajas de menor tamaño.

Con respecto a este indicador, **la caja de mayor impacto es Comfama en Antioquia**, que reporta un número superior a los ocho millones, seguida de Compensar en Cundinamarca con más de siete millones para 2006. Igualmente, en cuanto a los subsidios no monetarios, el monto promedio pagado por las cajas grandes es 4,8 y 17,8 veces mayor que el pagado por las cajas medianas y pequeñas, respectivamente.

## **La colusión es una preocupación porque enfrenta a los consumidores a precios más altos o a calidades más bajas que los que obtendrían frente a un mercado perfectamente competitivo.**

Otra preocupación frente a este tipo de mercados es que las firmas asuman comportamientos estratégicos dirigidos a sacar a sus competidoras

del mercado o a impedir la entrada de nuevos competidores. En el contexto del mercado de cajas de compensación familiar en Colombia, **la colusión se manifestaría como un acuerdo entre las cajas que operan en un mismo mercado por ofrecer un número determinado de servicios de la misma calidad, menos numerosos y menos buenos que los que ofrecerían en un mercado perfectamente competitivo, o por ofrecer un subsidio monetario determinado, cuyo valor sea más bajo que el que emergería naturalmente en un mercado competitivo.**

En cuanto a comportamientos estratégicos dirigidos a sacar a otras cajas del mercado, en esta categoría entrarían los esfuerzos por atraer a las empresas vinculadas a otras cajas, mediante medios diferentes a la oferta abierta de un portafolio de servicios. En esto hay que ser cuidadosos para no calificar de comportamiento desleal el esfuerzo legítimo de una caja por atraer "clientela" a través de una mejora en su oferta de servicios. De hecho, esta forma de competencia es la que contribuye a disciplinar los mercados, y es desde todo punto de vista deseable. En este grupo entrarían, por ejemplo, **ofertas de colocar los dineros de la caja en una determinada entidad financiera a cambio de conseguir la afiliación de sus empleados.**

Otra forma de comportamiento estratégico dirigido a sacar a la competencia del mercado que es censurable y abiertamente ilegal es **no aceptar la afiliación de empresas descompensadas, obligando a la competencia a enfrentar una mezcla de clientes potenciales en la que las empresas descompensadas estarían sobre-representadas.** Sin embargo, sí es posible formarse una idea acerca del desempeño de las cajas que han tenido éxito en atraer empresas. Son cajas que además de ofrecer otro

tipo de servicios, dedican recursos considerables a los servicios de recreación, vivienda, créditos de fomento a industrias familiares, salud y a los subsidios diferentes al monetario por afiliado.

El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la ley.

**Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, Artículo 40).**

Esta segunda restricción es el reconocimiento de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Como se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones. Igualmente, obliga a algunos mercados a ser atendidos por una sola caja, con los consiguientes costos en eficiencia que esto trae consigo.

**Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir.**

Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.

La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país, tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres.

**Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan.**

Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio. Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la

calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.

Los datos muestran que las cajas de un mismo tamaño tienden a parecerse más entre sí que a las cajas con las que comparten mercado geográfico, y que en efecto hay ventajas de tamaño. Las cajas grandes en general invierten más recursos per cápita en recreación y participan de manera importante en otros mercados de producto en los que no sólo ofrecen una variedad de servicios, sino que también generan ingresos adicionales a los aportes de nómina.

**Otro resultado muy claro tiene que ver con el desempeño relativo de las cajas que operan en mercados con distintos niveles de competencia.**

Los datos muestran que, en efecto, la ausencia de competencia empereza y que la competencia contribuye a disciplinar los mercados. La lección aquí es que en la medida que sea posible es conveniente promover la libre entrada a los mercados y dejar a las cajas competir por la afiliación de las empresas con su portafolio de servicios.

## CONCLUSIÓN

Realmente, la lección fundamental que se extrae de este estudio es que este mercado ha sido perjudicado por la mala comprensión de lo que constituye un comportamiento de competencia desleal. La confusión ha quedado consignada en circulares de la Superintendencia de Subsidio y en un decreto, mediante los cuales el gobierno ha intervenido para impedir la competencia y no para propiciarla. En esta medida, la aproximación a este mercado en el contexto de la política de defensa de la competencia debe ajustarse en varias direcciones:

- Debe propiciarse la libre entrada de cajas de compensación al mercado. Las economías de escala con las que se opera desmotivarán de manera automática la entrada de jugadores demasiado pequeños que no estén en capacidad de competir.
- Debe permitirse a las cajas competir por la afiliación de las empresas utilizando su portafolio completo de servicios, incluido en él la cuota de subsidio monetario que la caja está en disposición de pagar. Esto requiere la derogación del Decreto 1769 de 2003.
- Deben diseñarse esquemas de incentivos o regulaciones dirigidas a promover la presencia de las cajas en localidades de menor tamaño (y/o menores ingresos), de modo que la libre competencia no tenga como resultado localidades desatendidas.
- Deben perseguirse y sancionarse comportamientos de verdadera competencia desleal como el cierre ilegal de las puertas de una caja a las empresas descompensadas, o la oferta de contraprestaciones no relacionadas con el portafolio de servicios a una empresa a cambio de su afiliación. Una herramienta para prevenir este tipo de comportamientos será realizar un esfuerzo de publicidad importante para que las empresas conozcan sus derechos legales y promover la denuncia por parte de las empresas de cualquier actividad de las cajas que no se ajuste a la ley (de hecho, si en la práctica han ocurrido comportamientos como los descritos en este numeral, esto sólo habla de la debilidad de la Superintendencia de Subsidio Familiar para hacer cumplir la ley).
- En reconocimiento de que se está frente a mercados de competencia imperfecta en los que los participantes pueden ejercer alguna forma de poder de mercado, debe considerarse la posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas (estableciendo, por ejemplo, un valor mínimo al subsidio monetario).
- Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia) y no a las cajas de compensación. Hay que defender la competencia, y no a los competidores.