

DOCUMENTO DE ESTUDIO

VISIÓN FUTURO

NUMERO 9



EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Un modelo vigente de Redistribución

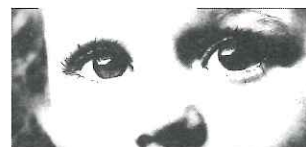
Carlos Arturo Angel Arango

 **COMFAMA**
Todo por la familia

DOCUMENTO DE ESTUDIO

VISIÓN FUTURO

NUMERO 9



Nº 1. "EMPRESA PRIVADA Y SECTOR SOLIDARIO. UNA AGENDA POR COLOMBIA."

Nº 2. "MEMORIAS DEL SEMINARIO INTERNACIONAL MODERNIZACIÓN SOCIAL EN LA APERTURA"

Nº 3. "COMFAMA RECURSO VIVO PARA EL DESARROLLO HUMANO"

Nº 4. "VALE LA PENA JUNTARNOS"

Nº 5. "UN DÍA VENDRÁ"

Nº 6. "JUNTOS ES POSIBLE"

Nº 7. HABITAT COMFAMA

Nº 8. "EL CONOCIMIENTO DE NOSOTROS MISMOS"

VISION FUTURE

NUMERO 9



PRESENTACION

El presente estudio es un estudio de carácter preliminar y de carácter informativo, no tiene el propósito de ser un estudio definitivo, sino que se presenta como un elemento de referencia para el estudio de la posibilidad de implementación de un sistema de compensación familiar.

El presente estudio se realizó en el marco de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través de la firma de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través de la firma de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

El presente estudio se realizó en el marco de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través de la firma de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través de la firma de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

El presente estudio se realizó en el marco de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través de la firma de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, a través de la firma de un convenio de colaboración entre el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

EL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR Un modelo vigente de Redistribución

Carlos Arturo Angel Arango



PRESENTACION

Las transformaciones emprendidas en el plano económico y social a lo largo de las dos últimas décadas por los países en vía de desarrollo, reflejan en sus aspectos sustanciales el pensamiento de organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial, en cuyas doctrinas económicas destacan como elementos esenciales la política de liberación del mercado, la realización de reformas financieras que disminuyan el riesgo de crisis y la aplicación de una mayor flexibilización laboral.

Colombia no es la excepción de esta realidad. De hecho, para no hacer referencia sino al tema de la flexibilización laboral, las presiones ejercidas desde los organismos multilaterales, sumadas a la aguda crisis que hoy sacude a la economía colombiana, han puesto en el primer plano de las discusiones la propuesta de reducir el carácter impositivo de las contribuciones y recargos a la nómina con destino a los programas de seguridad social. Se habla, específicamente, de la necesidad de reducir, o incluso eliminar, los aportes que hoy administran el ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar.

Al análisis de este delicado asunto, y con especial énfasis del Sistema de Compensación Familiar, dedicó su intervención en el II Encuentro Nacional de Comités Laboristas de la ANDI, el doctor Carlos Arturo Angel. Con la autoridad que le confiere su profundo conocimiento del tema, el doctor Angel cuestiona la aplicación, haciendo abstracción de nuestra compleja realidad social, de las recetas de los organismos multilaterales basadas en un modelo ideal de economía abierta. Un modelo probablemente viable en los países post-industriales, pero como mínimo peligroso en países como el nuestro, en los que una racional intervención del Estado se percibe como la única forma de lograr el ideal de un desarrollo económico sostenible. De lo anterior es una innegable evidencia el Sistema de Compensación Familiar, que finalmente representa un esquema de cooperación entre el Estado y el sector empresarial mediante el cual el Estado permite que, por razones de eficiencia, entidades de derecho privado asuman la administración de funciones de interés público o social.

Con resultados que están a la vista, cerca de 10 millones de personas, casi la cuarta parte de la población del país, perciben hoy los beneficios del Sistema de Compensación Familiar en campos tan trascendentales como la salud, la educación, la vivienda y la recreación. Todo un modelo de redistribución del ingreso que, como lo expone el doctor Angel en su disertación, más que en eliminar habría que pensar en mejorar. Con un enfoque de trabajo que permita realzar el impacto de las Cajas en frentes tales como la elevación del nivel educativo, el fomento del empleo y la solución del problema de vivienda, es un hecho, las Cajas deben incorporar en sus esquemas de actuación estrategias que les garanticen mayores niveles de eficiencia y equidad.

Por su profundidad en el tratamiento de asuntos de tan vital importancia para el futuro del país, y sobre los cuales es reconocida su calidad de experto, COMFAMA ha querido reproducir el texto completo de la ponencia del doctor Carlos Arturo Angel.

*EL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR - UN MODELO VIGENTE DE REDISTRIBUCIÓN

POR: CARLOS ARTURO ANGEL ARANGO

El alma y el corazón del carácter humanista de la tradición cultural china tiene su mejor representación en la palabra "RÉN", la forman dos (h) seres humanos (lh) y expresa preocupación profunda por nuestros semejantes. Este compromiso con la responsabilidad interpersonal, es hoy altamente apreciado por los intelectuales del mundo occidental. El afamado economista y rector de la Universidad de Chicago doctor Hugo F. Sonnenschein, expresó recientemente: "Como sociedad, no podemos guiarnos únicamente por lo económicamente eficiente, de hacerlo así, estaríamos desperdiciando nuestra condición de seres humanos". Si ello se dice por un ciudadano de la nación más avanzada del planeta, la democracia económica perfecta, es porque algo más que el mercado interviene en el desarrollo de los países.

Durante las dos últimas décadas, los gurús de la teoría económica, así como los organismos multilaterales (BID, BANCO MUNDIAL) han tratado de implantar en los países en vía de desarrollo, un modelo de economía abierta con baja participación del Estado, presionándolos a reformarse con el objeto de permitir un mayor juego a las fuerzas del mercado y así alcanzar sendas de crecimiento positivas y sostenibles. La liberación del mercado, las reformas financieras y la flexibilización laboral, son compromisos ineludibles de quienes adopten ese modelo.

De acuerdo con la agenda de los mencionados organismos, una vez realizada la apertura y estabilizada la economía, hay que proceder a desarrollar procesos que garanticen la permanencia del sistema y que tocan con las reformas al Estado, en busca de eficiencia; ajustes al sistema financiero, que minimicen el riesgo en momentos de crisis; así como la profundización de la flexibilidad laboral. Permítanme, que sin entrar a cuestionar la bondad del modelo, haga un breve análisis de nuestra realidad actual, y basado en ella, emita algunos conceptos, no de mi cosecha, pero los cuales comparto, sobre el tema de los aportes parafiscales y en especial del subsidio familiar.

En Colombia, como en toda la América Latina, a raíz de la enorme crisis que afectó su economía a principios de la década de los 80, se procedió durante el gobierno del doctor Virgilio Barco, a ejecutar las reformas de primera generación que presionaban los bancos. Su sucesor, el Presidente Gaviria, continuó el proceso y logró pasar en el Congreso las primeras leyes laborales, sociales y financieras. Lamentablemente, el gobierno del doctor Samper agobiado por los problemas de gobernabilidad, que él mismo creó, y por una falta de convicción en las bondades del modelo, no hizo el más mínimo intento por continuar con las necesarias reformas de segunda generación, y más bien, trató de resolver los problemas que la coyuntura fue generando, sin pensar en las consecuencias del largo plazo que abandonarlo, tendría en el futuro social y económico del país.

Hoy, 12 años más tarde, sumidos en una profunda crisis económica y social y con un país sitiado por la guerra, hay que intentar retomar la senda, porque de nuevo hemos caído en el recurrente error histórico de vivir a golpes de coyuntura, como consecuencia de que nunca encontramos un norte. Y éste no ha existido, no existe y no existirá, si no lo convertimos en nuestro único propósito, esto es el diseño de un proyecto de país que trascienda los linderos de un período presidencial. Un proyecto que priorice lo necesario y que piense que

el desarrollo debe tener un importante componente endógeno que sólo la educación y el bienestar social pueden lograr.

Los modelos macroeconómicos por sí solos, no generan bienestar. Todos encierran verdades a medias y dejan por fuera de sus complejas fórmulas, variables que sólo se encuentran en el fondo del alma de nuestra estirpe cultural. Gabriel García Márquez, en un escrito que no tuvo la debida difusión, igual que el estudio que le obligó a gestarlo, sintetiza con maestría lo que trato de expresarles. Déjenme leerles un par de párrafos.

Los colombianos... "somos conscientes de nuestros males, pero nos hemos desgastado luchando contra los síntomas mientras las causas se eternizan. Nos han escrito y oficializado una versión complaciente de la historia. Hecha más para esconder que para clarificar, en la cual se perpetúan vicios originales, se ganan batallas que nunca se dieron y se sacralizan glorias que nunca merecimos, pues nos complacemos en el ensueño de que la historia no se parezca a la Colombia en que vivimos, sino que Colombia termine por parecerse a su historia escrita".

"Tal vez estemos pervertidos por un sistema que nos incita a vivir como ricos mientras el 40% de la población malvive en la miseria y nos ha fomentado una noción instantánea y resbaladiza de felicidad: queremos siempre un poco más de lo que ya tenemos, más y más de lo que parecía imposible, mucho más de lo que cabe dentro de Ley, y lo conseguimos como sea: aún a costa de Ley. Conscientes de que ningún gobierno será capaz de complacer esta ansiedad. Hemos terminado por ser incrédulos, abstencionistas e ingobernables, y de un individualismo solitario por el que cada uno de nosotros piensa que solo depende de sí mismo".

¿Creen ustedes que un país, así crudamente definido, puede encasillarse en los parámetros de un modelo ideal de economía abierta?. ¿Creen ustedes que un país con su tejido social prácticamente destrozado, con unos índices de pobreza ya intolerables, con un grado de corrupción que nos coloca en un degradante primer lugar en el planeta, con un narcotráfico que constituye el primer renglón de nuestro comercio exterior; un país sin conciencia política, indisciplinado y falto de solidaridad, en el que una demencial subversión pretende ser el paradigma moral de nuestro futuro, pueda ser la base de proyectos económicos de laboratorio diseñados para otros lares?

Las anteriores consideraciones las hago porque al revivirse la discusión sobre la necesidad de flexibilizar la legislación laboral, se antepone como premisa incuestionable, la necesidad de reducir o inclusive de eliminar los aportes parafiscales a la nómina, en especial los dirigidos a financiar el ICBF, el SENA y el Sistema de Subsidio Familiar, bajo el supuesto de que existe una relación inversa entre eficiencia y redistribución del ingreso.

La anterior hipótesis surge de pensar que una economía de mercado funciona exclusivamente apoyada en las leyes de oferta y demanda, y que el papel del gobierno debe limitarse a evitar que se generen distorsiones. Y, aparentemente ello es así en los países post - industriales. Lo que no parece ser cierto es que ello tenga pleno cumplimiento en los países en desarrollo en los que la presencia de los gobiernos en la economía, es más necesaria, dada la obligación de atender a grupos mayoritarios de la población que no han logrado satisfacer sus necesidades básicas, satisfacción que se convierte en requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Esta intervención introduce profundas distorsiones en el modelo y es por ello por lo que al aplicarlo no funciona adecuadamente y si se insiste en él, la poca transparencia del mercado,

la incapacidad del Estado de servir de ente regulador y normativo, y la falta de continuidad en los programas y proyectos, terminan por destruir la muy interesante tesis de que la flexibilización laboral es un requisito fundamental en el proceso de adaptación de una economía abierta, por cuanto permite el control de los salarios reales, manteniéndolos fijos o a la baja, lo cual a su vez aporta al control de la inflación, a la competitividad internacional y al nivel de empleo.

Con la incredulidad que me permite el pragmatismo, producto de muchos años de confrontar teoría y realidad, de lustros de ver y vivir como empresario y compartir con ustedes y sus asesorados interminables discusiones sobre estos temas, quisiera partir de la verdadera historia, si es que alguna lo es. Para ello me basaré estrictamente en las cifras y los hechos.

DESARROLLO HISTÓRICO

La Compensación familiar nació en Colombia en febrero de 1954, por iniciativa de un grupo de empresarios antioqueños, y por solicitud reiterada de los trabajadores que no lograban, con su salario básico, cubrir las cargas económicas de su familia. Tres años más tarde, mediante el Decreto 118 de 1957, el cual fue incorporado con posterioridad al Código sustantivo del Trabajo, se otorgó al subsidio la naturaleza jurídica de prestación social obligatoria, a cargo de los empleadores. A partir de ese momento, surgieron las Cajas de Compensación con radio de acción regional y que tenían por único objeto servir de intermediarias entre empleadores y trabajadores, en la labor de reparto de compensación monetaria a favor de la población trabajadora de menores ingresos.

En 1961, con la expedición del Decreto 3151, convertido luego en Ley de la República (Ley 56 de 1973), se evolucionó a un sistema integral soportado en el recaudo, por parte de las Cajas, del 4% de la nómina de las empresas, para que por medio de subsidios en dinero, en especie y en servicios sociales, se beneficiara a los afiliados y a sus familias y a partir de entonces, las Cajas pasaron de intermediar, a redistribuir ingreso.

En 1981 mediante la expedición de la Ley 25, se crea la Superintendencia del subsidio Familiar, como mecanismo de vigilancia y control. Un año después, la Ley 21 de 1982 las definió como personas jurídicas de derecho privado, organizadas como corporaciones de derecho civil, dedicadas a cumplir funciones de seguridad social.

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución de 1991, la seguridad social es un servicio público prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, cuyos recursos no se pueden destinar ni utilizar para fines distintos a la propia misión de las entidades del sistema. De lo anterior se concluye que el Régimen Jurídico – no el carácter – de las Cajas es mixto: de derecho privado, en cuanto a su constitución y gestión corporativa interna, y de derecho público, en tanto administran recursos parafiscales vinculados a un servicio público con régimen controlado y dirigido por el Estado.

Se trata entonces de la aplicación de una fórmula de descentralización denominada “descentralización por colaboración”, consistente en que el Estado – o la Administración Pública – asigna a entidades privadas el desarrollo de funciones de interés público o social, por razones de eficiencia o conveniencia que hacen que aquél no actúe directamente, sino que se apoye en organizaciones, existentes o creadas Ad Hoc - por disposición legal – para su cumplimiento o prestación bajo un régimen de derecho privado.

La misma Ley 21, estableció la obligación de entregar como subsidio en dinero, como mínimo el 55% del monto disponible de los aportes, después de deducir los gastos de administración y las reservas legales. El valor disponible para el subsidio monetario y en servicios ha variado con los años al promulgarse la Ley 49 de 1990, la Ley 100 de 1993, la Ley 115 y su Decreto Reglamentario 1902 y la reciente Ley del Plan de Desarrollo, al ser obligadas las Cajas a atender subsidios en Vivienda a través del FOVIS, el Régimen Subsidiado, la Educación Formal, la Atención Integral al Menor de 0 – 6 años y la Jornada Escolar Complementaria.

Antes de 1990, el monto promedio disponible a escala nacional¹ para subsidio monetario, según la Ley, ascendía a un mínimo del 47,3% de los aportes y para los demás servicios, al 38,7%. En la actualidad, considerando lo previsto en el Plan de Desarrollo estos porcentajes han variado significativamente: 33,94%² para subsidio monetario y 27,77% para servicios, incluidos los de la Ley 115 para la Educación Formal.

Con relación a la población no cubierta por el Sistema, si bien no es el grupo objetivo principal, ella tiene acceso a la mayoría de los servicios a tarifas competitivas con respecto al medio y subsidios en salud y vivienda. En 1993, la Ley 100 abrió espacios para que las Cajas actuaran en los campos de pensiones, salud y riesgos profesionales, orientados a la población en general. Así mismo la reciente Ley del Plan considera un grupo de población no necesariamente atendido por las Cajas en los programas de Atención Integral al Menor de 0 a 6 años y en lo concerniente a la Jornada Escolar Complementaria.

Esta es, en resumen, la historia del Sistema de Subsidio Familiar, o al menos la que está escrita en los anales del Congreso y del gobierno colombianos. Permítanme ahora, darles una idea de la realidad, basada en las cifras oficiales del sector:

Un total de 58 Cajas ubicadas en 27 Departamentos, constituyen el Sistema de Compensación Familiar en Colombia. En 1998, tenían afiliadas aproximadamente 181 mil empresas del sector formal, la mayoría de ellas microempresas, con cerca de tres millones seiscientos mil trabajadores, de los cuales, casi un millón novecientos eran beneficiarios del subsidio monetario, cada uno de ellos con un promedio de dos personas a cargo, para un total de tres millones ochocientos mil beneficiarios.

Aproximadamente la cuarta parte de la población colombiana, nueve millones ochocientos cincuenta mil personas, está afiliada a las Cajas y reciben de ellas diferentes servicios para la satisfacción de sus necesidades básicas. Cerca del 69% de los afiliados devengan 2 S.M.L. o menos.

En 1998 los aportes del 4% sumaron un poco más de \$901 mil millones. De este total, \$346 mil millones, el 38,4%, fueron distribuidos en la población beneficiaria en cuotas monetarias, un poco más de \$88 mil millones en subsidios para Vivienda a través del FOVIS,³ casi \$70 mil millones en el Régimen Subsidiado y aproximadamente \$273 mil millones, equivalentes al 30,2% de los aportes, fueron entregados en subsidios en servicios y en especie para educación formal y no formal, nutrición, bibliotecas, salud no contemplada en el POS y soluciones de vivienda diferentes a las del FOVIS.

Algunas cifras que reflejan la inversión social del Sistema en el período 1994–1997, citadas por la División de Servicios Sociales de la Superintendencia Nacional del Subsidio son las siguientes:

Subsidio en dinero	1'260.000 millones	
Salud	200.000 millones	48 millones de actividades
Vivienda	798.000 millones	180.000 soluciones
Educación	48.000 millones	158.000 alumnos
Capacitación	29.000 millones	2'000.000 usuarios
Biblioteca	8.000 millones	20'000.000 usos
Recreación	98.000 millones	100 millones usuarios
Crédito de Fomento	56.000 millones	16.000 usuarios
Otros	5.500 millones	
Total	2'560.000 millones	

*Quiero ahora hacer referencia a lo que los estudiosos del tema de Cajas de Compensación han denominado "El potencial de las Cajas de Compensación en Colombia para ejercer su papel redistributivo del ingreso", apoyado en una serie de indicadores referidos al año 1995.*⁴

- El volumen de sus ingresos y gastos totales representan cerca del 2.2% del PIB nacional.
- El 8.9% de la población del país son trabajadores afiliados a las Cajas y el 25% de la población está cubierta por sus servicios.
- El gasto social⁵ de las Cajas, incluyendo los subsidios en dinero, tienen una magnitud equivalente al 5.2% del Gasto Público Social del nivel central nacional.

Comparado con el gasto social sectorial nacional, el de las Cajas:

- En el campo de la recreación, es 27% superior al dedicado por la Nación para este sector.
- En los sectores de microempresa, capacitación y vivienda, representa, en su orden, una fracción significativa del gasto nacional: 14%, 11.7% y 11.5%.
- En salud, corresponde al 8.1% de la ejecución presupuestal del gobierno nacional.
- En educación, equivale al 1.2%.

Se puede afirmar⁶ "que las Cajas han adquirido un papel central en la atención de un significativo segmento de la población, ampliando el acceso a servicios en áreas donde existen brechas notables para satisfacer las necesidades no sólo de los sectores más pobres, sino también de sectores medios.

Es en este contexto, en el que es preciso analizar el papel de las Cajas de Compensación Familiar, sus aportes, sus limitaciones y sus potencialidades. En ausencia de mecanismos eficaces para avanzar hacia una mayor equidad y ante una amplia extensión de la pobreza, se requiere evaluar si estas instituciones son instrumentos que aportan eficientemente hacia una mayor igualdad de oportunidades; o si, por el contrario, son sólo rezagos del pasado, que imponen pesadas cargas a los empresarios en un contexto de globalización de la economía.

Para dar respuesta a estos interrogantes conviene señalar, como punto de partida, las diferentes modalidades a través de las cuales pueden operar redistributivamente las Cajas, aplicando los principios de la subsidiaridad y la solidaridad:

1. En primer lugar, actúan por medio de los subsidios monetarios directos. Este sigue siendo su principal instrumento para el logro de una mayor equidad. La transferencia de ingresos complementarios a los trabajadores de menores ingresos y en razón del número de personas que dependen económicamente de ellos, sitúa en un segmento altamente vulnerable el foco de atención. Distintos estudios muestran que hay una alta asociación entre salarios bajos, tamaños numerosos de las familias, presencia de menores de edad y probabilidad de ser pobre. A través de este mecanismo se hace, al mismo tiempo, más equitativa la distribución de las remuneraciones salariales. Para estos subsidios las Cajas operan redistribuyendo los aportes entre los trabajadores con mayores ingresos y los que tienen salarios inferiores, entre las empresas grandes y las pequeñas, entre las diferentes ramas de la economía y entre las regiones más pobres y las más prósperas.

2. En segunda instancia, las Cajas intervienen por medio de la prestación directa de servicios de educación, capacitación y cultura, salud, vivienda y recreación. Al respecto son múltiples las modalidades a través de las cuales se lleva a cabo la redistribución:

- Con precios subsidiados, inferiores a sus costos, para afiliados y beneficiarios.

- A través de costos más bajos a los de las empresas privadas, derivados de una mayor eficiencia y capacidad con base en el acervo de capital y experiencia que han acumulado a lo largo de su historia. La mayor productividad, que se expresa en costos más bajos a los precios del mercado para servicios equivalentes, constituye un subsidio indirecto a los usuarios.

- Con tarifas diferenciales que favorecen a los trabajadores de remuneraciones inferiores, dándoles acceso a servicios que estarían fuera de su alcance en las condiciones de mercado.

1. El tercer mecanismo son las transferencias que hacen a familias sin vínculo laboral con las empresas afiliadas. Son los casos de programas como los de parques, recreación abierta y bibliotecas. De esta forma opera una transferencia de los aportantes, aplicando el principio de solidaridad, a los no aportantes, en áreas donde existen amplias brechas para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

2. El cuarto mecanismo es de más reciente implantación y tiene aún incipiente desarrollo. Se trata de la integración de las Cajas a los esquemas de ejecución de los programas sociales públicos como el otorgamiento de subsidios para vivienda de interés social y la prestación de servicios de la seguridad social en el Régimen Contributivo y Subsidiado de salud.

3. Finalmente, las Cajas cuentan con una forma de actuación, que sin constituir un subsidio tangible, interviene en el sentido de la equidad. Se trata de servicios de mercadeo abiertos a todos, sin diferencias de precios, por cuyo intermedio se establece una regulación sobre prácticas monopólicas y se extienden, en muchos casos, servicios de calidad a sectores

sociales y zonas en los cuales, bajo los criterios de la racionalidad empresarial, estarían fuera de su alcance.

Estos mecanismos expresan a la vez las potencialidades y la misión del sistema de compensación social, que desde un ámbito privado y dentro de parámetros de eficiencia y competitividad, se rige por los principios de la solidaridad y la subsidiaridad, sin plantear una antinomia entre subsidios a la demanda y subsidios a la oferta. Puede operar bajo el esquema de subsidios a la demanda, cuando los mecanismos del mercado sean motores adecuados para lograr una provisión de bienes y servicios suficientes en cantidad y calidad, y al alcance de los más necesitados. Pero si la motivación de la búsqueda de la ganancia no garantiza estos objetivos, está en capacidad de prestar un servicio directo, buscando contrarrestar la exclusión de que son objeto segmentos significativos de la población".

EL NUEVO RUMBO DEL SISTEMA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR

Para empezar, hay que reconocer que las circunstancias socio - económicas que hoy vive Colombia no son las que imperaban hace 45 años, cuando en el país brotó la semilla que dio origen al Sistema de Compensación Familiar. Más aún, no son ni siquiera las mismas condiciones que reinaban en 1982, cuando se promulgó la Ley 21.

Así, las condiciones están dadas para que se planteen nuevas propuestas de uso para los aportes que administran las Cajas. Propuestas que, en todo caso, debieran girar en torno a su aplicación en los frentes que hoy resultan prioritarios para el país y no en torno a su posible eliminación.

Y ello por dos razones fundamentales: porque no resulta convincente, en primer lugar, el argumento de que la eliminación de los aportes a las Cajas incida positivamente en la elevación del nivel de empleo. Muy por el contrario, como lo precisa el documento elaborado por la Universidad Nacional titulado «Estudio del Impacto del Gasto Social del Subsidio Familiar», una eventual eliminación del Sistema de Compensación Familiar originaría una reducción de cerca de 800.000 empleos, resultado que en última instancia, dependería de la capacidad que muestren los trabajadores para mantener fijos sus salarios reales.

Y, en segundo lugar, porque por lo menos en lo que respecta a la población afiliada al Sistema, lo que se ha dado es un cambio en la pirámide de sus necesidades básicas, pero no su satisfacción en niveles que resulten siquiera mediante aceptables. Ello es por lo menos cierto, en cuanto atañe a asuntos tan fundamentales como lo son la educación y la vivienda, ámbitos en donde la población objeto de las Cajas, mantiene una problemática aún muy lejos de ser resuelta.

A manera de contribución al debate, veamos entonces algunas alternativas de aplicación de los aportes del 4%, que resultan pertinentes a la nueva realidad social de los trabajadores colombianos.

■ **Educación y Empleo:** Como todos los gremios y analistas más importantes de la realidad nacional coinciden en destacarlo, en el nivel educativo de la población colombiana, radica uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico del país. Tanto es así, que en el reciente estudio preparado por la OIT «Empleo un Desafío para Colombia», se destaca como «la menor competitividad de la industria colombiana es, esencialmente, un problema de menor

productividad relativa respecto a países más avanzados. Un aumento (disminución) en costos laborales por hora podrá acentuar (mitigar) este problema, pero la evidencia internacional sugiere que el problema real descansa en los factores que restringen el crecimiento de la productividad de la industria».

El verdadero problema es así, el de la baja productividad. Y, en el propósito de incrementar la productividad, obvio resulta afirmarlo, la educación desempeña un papel esencial.

Ahora bien, los problemas estructurales de la educación en Colombia se dan en dos frentes: en el de la muy deficiente formación para el empleo que provee el sistema educativo colombiano a la población joven que pretende ingresar al mercado laboral, y en los problemas de baja capacitación que se tienen al interior de las empresas, resultado de los procesos de apertura y de transformación productiva, afrontados por el país en el transcurso de estos últimos años.

Como un hecho fundamental, hay que anotar que según el mencionado estudio de la OIT, es indispensable prestar especial atención a la capacitación de jóvenes y mujeres de hogares pobres, con educación secundaria incompleta o completa, pues ambos grupos se estarían viendo particularmente afectados por el desempleo estructural y friccional.

En todo caso, en ambos campos, en el de la formación para el empleo y en de la reconversión laboral, las Cajas de Compensación, varias de las cuales poseen una importante infraestructura descentralizada en áreas de alta densidad poblacional, deberían jugar un importante papel en favor de las empresas y trabajadores afiliados.

Como alternativas concretas de actuación se presentan:

- Apoyar la capacitación de los educadores de establecimientos oficiales como estrategia para elevar los estándares de calidad de la educación básica y media.
- Crear subsidios a la demanda para educación primaria, secundaria y universitaria. Se trabajaría en convenio con establecimientos educativos de reconocida calidad, de tal manera que el afiliado beneficiario pudiera acceder a ellos aportando la parte no subsidiada de la tarifa.
- Contribuir a la reducción del desempleo juvenil, mediante la puesta en marcha de pasantías becadas en empresas y de empleos formativos para favorecer la incorporación de los jóvenes sin cualificación a puestos de trabajo, donde puedan dar sus primeros pasos en un oficio, al tiempo que reciben una formación teórica de calidad. Para las empresas que apoyen esta forma de capacitación, el gobierno podría crear incentivos tributarios.
- Fomentar iniciativas empresariales de jóvenes y mujeres mediante concursos, creación de centros de innovación y promoción orientados a la generación del propio puesto de trabajo. Puede ser una labor en que intervengan conjuntamente universidades, empleadores y Cajas de Compensación.
- Apoyar a las microempresas y a la economía solidaria, con acciones centradas principalmente en crédito, asesoría, acompañamiento y capacitación para que puedan mejorar su posición competitiva.
- Promover y respaldar la creación de cooperativas laborales o de trabajo asociado.
- Como estrategia de actuación, las Cajas deberán centrar su labor en las actividades en las cuales tienen mayores ventajas competitivas, evitando redundancia con programas que tengan una adecuada cobertura por otros medios. En este sentido, la tarea de las Cajas debe entenderse como complementaria a la acción del SENA, entidad esta, que bien vale

la pena reiterarlo, viene recibiendo desde tiempo atrás de empresarios y trabajadores, críticas a su nivel de cobertura y a la calidad de sus programas formativos.

Otros campos de actuación

- Los que les fija el Plan de Desarrollo: Participar de forma aún más activa que lo que hasta hoy lo vienen haciendo, en los programas de vivienda de interés social, apoyar los programas de Jornada Única y de Atención Integral al Menor de 0 a 6 años.
- Ampliar coberturas con la afiliación de trabajadores del sector informal, de los pensionados, de segmentos de la población no cubiertos por ningún tipo de seguridad social, extender su ámbito geográfico hacia las regiones del país y de los departamentos donde se concentran los mayores índices de pobreza, y ampliar oportunidades para que los servicios lleguen a los grupos menos favorecidos.

LOS RETOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN

Para ganar en eficiencia y equidad, el Sistema de Compensación afronta grandes retos, que podemos resumir en los siguientes términos:

- Las Cajas deben buscar una mayor eficiencia en el sistema de redistribución, mayor integración interinstitucional y con los programas sectoriales nacionales y descentralizados.
- Es prioritario igualmente, el montaje de un Sistema de Información que permita hacer mediciones integrales de sus servicios.
- Es importante propender por una mayor unión del Sistema. Hasta hoy, cada Caja ha planeado los diferentes programas para la prestación de los servicios sociales que ofrece. Este esquema de funcionamiento hace que el ámbito de los servicios ofrecidos sea local, se dupliquen esfuerzos y no se tengan economías de escala en muchos procesos. Este modelo de actuación tiene que ser necesariamente corregido. Hay que repensar el tema de la regionalización de tal manera que sin que pierdan autonomía, puedan ejecutarse convenios entre Cajas que tengan zonas de influencia distintas y con una disponibilidad de recursos desigual, logrando sobre todo extender la prestación de los servicios a las regiones más apartadas, a lo que pudiéramos llamar el país olvidado. Se trata, por decirlo así, de hacer realidad en la práctica, una especie de compensación al interior mismo del Sistema de Compensación.
- Es urgente crear espacios de diálogo entre los diferentes sectores sociales, económicos y de la sociedad civil, para que puedan exponerse sobre la mesa de conversaciones, intereses, deseos, alternativas y visiones en torno a cómo construir el Sistema de Compensación Familiar que todos deseamos.
- Uno de los mayores retos de las Cajas es ganar en productividad y en competitividad. Se requiere una mayor eficiencia interna y un mayor impacto externo. Lo anterior se logra con una focalización adecuada de los servicios, con fusiones y alianzas de empresas, con economías de escala, con una integración y racionalización de procesos y con una regionalización y descentralización que aprovecha ventajas comparativas de las individualidades, pero con un enfoque de conjunto.

Hasta aquí mi pensamiento en torno a los retos que hacia el futuro deberán emprender las Cajas de Compensación. Para terminar, déjenme todavía expresarles una idea que considero primordial frente a cualquier reforma que se plantee en este frente. El Sistema de Compensación Familiar surgió con el decidido respaldo del sector empresarial que, consciente de su compromiso social, consintió en afectar su nivel de ganancias en pro de elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus grupos familiares.

Casi medio siglo después, el Sistema se mantiene muy a pesar del poco empeño demostrado por los empresarios para defenderlo de los múltiples embates que en los últimos años se han vuelto permanentes. Una actitud, a mi entender equivocada, porque olvida que una vez desmontado el Sistema, los trabajadores muy probablemente presionarían para que las empresas les retornen directamente los beneficios dejados de percibir.

Más aún, los industriales están obligados a recordar que en un país con los desajustes sociales como el que el nuestro padece, la labor social del empresario tiene que trascender la mera generación de empleo e implica aportar de manera decidida a la superación de la problemática social y económica de los sectores de población más desposeídos.

No hacerlo así, significaría finalmente descargar toda la responsabilidad en manos del Estado, y propiciar en última instancia un estallido social de incalculables proporciones. En ese sentido, tenemos que comprender que la superación de las condiciones de violencia que hoy sacuden al país, es un asunto que compromete directamente a los empresarios y que no es desapareciendo un Sistema bondadoso como lo es el de Compensación Familiar, como vamos a encontrar el clima de paz y convivencia pacífica con el que todos los colombianos soñamos.

MAYO 13 DE 1999

- 1 Varía con el cociente particular de cada Caja.
- 2 Acorde con la Ley del Plan no puede pagarse en subsidio monetario una suma inferior a la que se paga al expedir la Ley.
- 3 Sin contar los programas voluntarios de vivienda de un grupo importante de Cajas.
- 4 Fresneda Oscar, **"Las Cajas de Compensación Familiar y la Equidad en Colombia: el Caso de COMFAMA"**, Santa Fé de Bogotá, noviembre de 1997.
- 5 Sin considerar los gastos en los servicios de mercadeo.
- 6 Fresneda Oscar, **"Las Cajas de Compensación Familiar y la Equidad en Colombia: el Caso de COMFAMA"**, Santa Fé de Bogotá, noviembre de 1997.

CARLOS ARTURO ANGEL ARANGO

Ingeniero Químico de la Universidad de Los Andes, Bogotá (1965), Ingeniero Químico de la Universidad de Pittsburgh (1967).

Se ha desempeñado como profesor asociado de la Universidad Tecnológica de Pereira, Gerente General de Plásticos Imperial Ltda., Gerente Seccional Asociación Nacional de Industriales - ANDI de Pereira, Gerente Administrativo y Financiero Compañía de Tejidos de Lana Omnes Ltda., Gobernador del Departamento de Risaralda, Presidente de Corporación Financiera de Occidente S.A de Pereira, Gerente General de Ingenio Risaralda S.A., Asesor Ministro de Agricultura, Gerente General de Ingenio Riopaila S.A., Presidente de la Asociación de Industriales Latinoamericanos - AILA, Copresidente Consejo de Cooperación Europa - América Latina - CEA, Presidente Asociación Nacional de Industriales ANDI, Presidente CONCRETO S.A.

Ha pertenecido a las Juntas Directivas de la Asociación Colombiana de Cultivadores de Caña - ASOCAÑA, Instituto de Fomento Industrial - IFI, Bancafé, Bancafé Internacional, Bancafé Panamá, Corporación Financiera del Valle S.A, Única S.A, Textiles Omnes S.A., UNIBAN, Colombit S.A. y Asociación Nacional de Industriales ANDI.

Actualmente se desempeña como Asesor Gerencial, es miembro del Consejo Directivo del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, FOREC, y miembro principal del Consejo Directivo de COMFAMA, Caja de Compensación Familiar de Antioquia.

EL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR - UN MODELO VIGENTE DE REDISTRIBUCIÓN es el título de la ponencia presentada por el Doctor Carlos Arturo Angel Arango en el II Encuentro Nacional de Comités Laboristas de la ANDI, realizado en Cali, Colombia el 13 y 14 de mayo de 1999.