

SUBSIDIO FAMILIAR Y LAS CAJAS DE COMPENSACION

ADOLFO DE JESUS PANIAGUA TORRES

Trabajo de Grado presentado como
requisito parcial para optar al
título de Abogado,

Director : AYDEE DE RESTREPO
Abogada

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO
SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA, 1987

4034304

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
HEMEROTECA
BARRANQUILLA

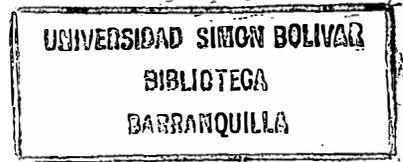
DR
#0761

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
HEMEROTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR	
BIBLIOTECA	
LA PAZ	
No. INVENTARIO	21321
PRECIO	21 FEB. 2008
FECHA	05-4034304
GANJE	DONACION

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

T
344.02
P.192



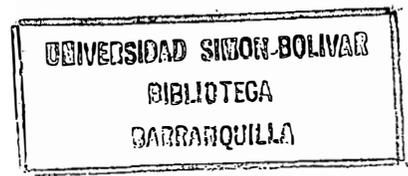
Nota de aceptación

Presidente del Jurado

Jurado

Jurado

Barranquilla, Julio de 1987



JUNTA DIRECTIVA

RECTOR : DR. JOSE CONSUEGRA HIGGINS

VICE-RECTOR :

SECRETARIO GENERAL : DR. RAFAEL BOLAÑO MOVILLA

DECANO : DR. CARLOS LLANOS SANCHEZ

SECRETARIO ACADEMICO :

DIRECTOR DE TESIS : DRA. AYDE DE RESTREPO

Barranquilla, Julio de 1987



DEDICATORIA

A mis padres, hermanos y demás familiares, especialmente a HUMBERTO PANIAGUA TORRES.

Con agradecimiento y respeto.

ADOLFO

AGRADECIMIENTOS

El autor de este trabajo expresa sus agradecimientos

- A: CARLOS LLANOS SANCHEZ, Abogado, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar.
- A: AYDE DE RESTREPO, Abogada, Directora de esta tesis y profesora de la Universidad Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar.
- A: Todas aquellas personas que en una u otra forma colaboraron en la realización del presente trabajo.



Barranquilla, Junio 15 de 1987

Doctor
CARLOS LLANOS SANCHEZ
Decano de la Facultad de Derecho
UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
Ciudad

Estimado señor Decano:

En mi condición de Director de Tesis rindo el concepto de rigor sobre la elaborada por el distinguido alumno de la facultad, señor Adolfo de Jesús Paniagua Torres.

Con el propósito de optar al título de Abogado, el señor Paniagua ha escrito un interesante epítome bajo el rubro "SUBSIDIO FAMILIAR Y LAS CAJAS DE COMPENSACION", contenido en cuatro capítulos a través de los cuales desarrolla en su orden, estos temas: Marco Doctrinario, Antecedentes Históricos, Marco Jurídico Legal del Subsidio Familiar y de las Cajas de Compensación Familiar, Desarrollo Real de las Cajas de Compensación Familiar.

El tratamiento del tema central está ceñido a la realidad histórico-jurídica del Subsidio Familiar y de las Cajas de Compensación creadas para su reconocimiento y pago, además de que ha sido logrado con rigor de método y con ánimo de investigación científica, lo cual es revelador de asimilación de conocimientos, vocación jurídica y responsabilidad en la tarea.

Por lo anterior, estimo que el opúsculo jurídico escrito por el señor Adolfo de Jesús Paniagua Torres reúne los requisitos de reglamento para cumplir su cometido.

Del señor Decano, cordialmente,


AYDE DE RESTREPO
Abogada

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCION	9
1. MARCO DOCTRINARIO	11
1.1 LA POLITICA SOCIAL	11
1.2 LA SEGURIDAD SOCIAL	12
1.2,1 Cobertura de la seguridad social	13
1.2,2 Los seguros sociales	15
1.2.3 La seguridad social y las asignaciones familiares	16
2. ANTECEDENTES HISTORICOS	18
2.1 A NIVEL INTERNACIONAL	18
2.2 A NIVEL NACIONAL	19
3. MARCO JURIDICO LEGAL DEL SUBSIDIO FAMILIAR Y DE LAS CAJAS DE COMPENSACION	22
3.1 DEL SUBSIDIO FAMILIAR	22
3.1.1 Naturaleza jurídica	22
3.1.2 Concepto del subsidio familiar	23

	pág.
3.1.3 Objetivo legal del subsidio familiar	26
3.1.4 Empleadores obligados al pago de la prestación	26
3.1.5 Trabajadores beneficiarios	28
3.2 DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR	30
3.2.1 Naturaleza jurídica	30
3.2.2 Forma de constitución	31
3.2.2.1 Requisitos	31
3.2.2.2 Representación de los trabajadores	32
3.2.3 Objetivos de las Cajas de Compensación	32
3.3 EL SUBSIDIO FAMILIAR EN EL SECTOR PUBLICO	34
4. DESARROLLO REAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR ...	36
4.1 SUBSIDIO EN DINERO	37
4.1.1 Cobertura	41
4.1.2 Compensación	43
4.2 SERVICIO DE SALUD	44
4.3 PROGRAMA DE EDUCACION Y CAPACITACION	47
4.4 PROGRAMA DE VIVIENDA	47
4.5 PROGRAMA DE MERCADEO	49
4.6 PROGRAMA DE RECREACION	53
5. CONCLUSIONES GENERALES	56
BIBLIOGRAFIA	60

INTRODUCCION

Esta es una modesta investigación que emprendí hace algunos meses con miras a realizar mi tesis de grado y colaborar a esclarecer lo que es el Subsidio Familiar en Colombia, su significado y sus proyecciones, así como indagar acerca de las actividades de los entes encargados de apropiarlo, las Cajas de Compensación.

En ningún momento pretendo agotar el tema sino mostrar los aspectos fundamentales del Subsidio Familiar y marco jurídico, legal y social de las Cajas de Compensación Familiar y analizar su cobertura e incidencia en lo económico y en lo social.

Un tratamiento exhaustivo del tema exigiría además la conformación de un equipo de especialistas ya que en esta problemática de la seguridad social coinciden aspectos puramente económicos, sociológicos y jurídicos.

Traté en lo posible de mostrar su cobertura social, no sólo para el sector privado sino también para el sector público u oficial ya que al menos en el marco legal han tenido un tratamiento similar.

Con relación al subsidio familiar en el agro, éste ha sido enunciado tangencialmente, en este trabajo, no por que no posea importancia, sino porque precisamente un tratamiento adecuado de él sólo es posible si se le considera como tema principal de una investigación.

Es por ésto que en este trabajo me he limitado a estudiar el subsidio familiar en la ciudad.

Ha sido siempre mi preocupación, que éste, aunque pequeño, sea un aporte significativo para la Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar.

1. MARCO DOCTRINARIO

Este trabajo está relacionado en general con la política social en particular y específicamente con el seguro social. Por esta razón es conveniente delimitar brevemente los tres conceptos como marco teórico general. Esta delimitación es necesaria en cuanto permite adoptar un criterio, para analizar lo que son las asignaciones familiares.

1.1 LA POLITICA SOCIAL

La política social en todo Estado moderno está íntimamente relacionada con su estructura político-económica, y corresponde al Estado procurar un mejoramiento del nivel de la vida de sus asociados. Así como también buscar una solución a los antagonistas sociales e impulsar el bienestar material y moral de la población.

Existe una gran relación entre la política social y la política laboral, sin embargo el sujeto en la primera, es la sociedad en su conjunto, mientras para la segunda es únicamente aquella parte de la población vinculada mediante una relación de trabajo.

Corresponde a la política laboral buscar un equilibrio en primera ins-

tancia de carácter económico dado a la desigualdad que existe entre los trabajadores y patronos.

1.2 LA SEGURIDAD SOCIAL

William Beveridge en su segundo informe define la seguridad social como "el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan".¹

La OIT enumera los objetivos de la seguridad social así: "Proteger al trabajador y a su familia en contingencias tales como la pérdida de ingresos debidos a la enfermedad, riesgos profesionales, maternidad, desempleo, invalidez, fallecimiento del sostén de la familia, hijos a cargo de la asistencia médica".²

Sin embargo esta remuneración es restrictiva en la medida en que no tiene en cuenta ciertos riesgos (o contingencias) que no se pueden catalogar como accidente o eventualidad tales como la devaluación del salario y la consiguiente limitación económica que surge de ella para la

satisfacción de necesidades inmediatas de la persona como ente social. Porque la seguridad social no sólo debe proponerse mantener al individuo en condiciones óptimas y aptas para desempeñar un trabajo y así vender su fuerza de trabajo, sino también darle la posibilidad a él y a su familia de superarse en todos los aspectos de la naturaleza humana (educación, recreación, etc.).

Los riesgos pueden clasificarse por una parte de acuerdo a la población que potencialmente puede llegar a afectarse, en genéricos (que cobijan a toda la población) y específicos que se refieren a un sector particular de ella. Por otra parte, según la naturaleza del riesgo, pueden también clasificarse según sean físicos (muerte, accidente, etc.)-económicos (paro forzoso, desocupación) y sociales que son los propiamente dichos las contingencias que no son males pero que sí afectan el presupuesto familiar.

Frente a los diferentes riesgos, la seguridad social antepone ciertos medios o instituciones, principalmente a la previsión social, el seguro social, la asistencia social, el pleno empleo, la política de salarios, la sanidad pública, la política de viviendas, la política educativa, las jubilaciones, las pensiones u otros subsidios.

1.2.1 Cobertura de la seguridad social

Es claro que del grado de desarrollo histórico de una sociedad depende el tipo de riesgos que cobija la seguridad social. Al mismo tiempo, los sujetos han variado históricamente en cuanto a su concepción. En

otras palabras, el tipo de riesgos pueden y deben ser cubiertos por la seguridad social dependel del nivel de desarrollo de la sociedad misma; hasta el punto de su evolución, han surgido en la sociedad nuevos riesgos (contaminación nuclear, por ejemplo). De la misma manera, la parte de la población cobijada por la seguridad social ha variado. En este sentido, si inicialmente y aún en muchos casos sólomente se protege al trabajador, la tendencia es la de lograr un mayor cubrimiento y como un ejemplo de ésto han surgido amparos para la familia del trabajador.

Vale la pena anotar, que la cobertura de la población y el tipo de riesgos cubiertos debe obedecer a una política social del Estado que fije de antemano las prioridades desde un punto de vista justo y razonable, conforme a la realidad social.

Para finalizar como anota Manuel Alonso Olea,³ históricamente ha existido una variedad de organismos gestores de seguridad social.

Esta multiplicidad es dede varios puntos de vista negativa, y consecuencias de las ideas expuestas, son la unificación de las entidades gestoras de los riesgos para eliminar unificaciones y gastos de la administración y la racionalización al máximo de las prestaciones en especie para evitar el derroche de los recursos siempre escasos.

³OLEA, Alonso. Instituciones de seguridad social. 7ed., Madrid, Centros de estudios. 1979.

1.2.2 Los seguros sociales

Los seguros sociales constituyen uno de los medios de la seguridad social y están inclinados en ésta como caso particular. En este sentido, Cabanellas anota:

Aquel (los seguros sociales) trata de proteger ante determinadas contingencias, ésta otra (la seguridad social) se propone amparar al hombre frente a la totalidad de riesgos y contingencias que puedan presentárseles, al propio tiempo que pretende mejorar los niveles de vida, donde ya no hay riesgo ni resarcimiento de un perjuicio, sino un beneficio adicional. ⁴

Con el nombre de seguro social se designa al conjunto de sistemas orientado a la protección de la población o usualmente de una parte específica de ella, a los trabajadores, frente a ciertas contingencias y riesgos que le son específicos, el seguro puede darse en indemnizaciones en dinero, en resarcimiento en especie o en un servicio.

Con carácter general los seguros sociales se clasifican dentro de los siguientes tipos:

- Riesgos laborales.
- Enfermedad.
- Maternidad.

⁴CANABELLAS, Guillermo. Tratado de política laboral y social. Buenos Aires, Heliasta, 1976.

- Invalidez.
- Vejez.
- Muerte.
- De vida obligatorio.
- Subsidios o asignaciones familiares.

1.2.3 La seguridad social y las asignaciones familiares

Algunos tratadistas utilizan como criterios para decidir si un riesgo o contingencia es o debe ser objeto de cobertura por parte de la seguridad social, la incidencia individual y la posibilidad de una evaluación económica.⁵ En este sentido el incremento del número de personas a cargo, a la vez que incide en el ingreso del trabajador, disminuye su capacidad económica, y por consiguiente, tal riesgo familiar es susceptible de cobertura por parte de la seguridad social. La cobertura dependerá de la magnitud del riesgo, esto es, de la incidencia de los ingresos por el aumento de personas a cargo.

El anterior criterio aún cuando válido para enmarcar las asignaciones familiares, como un aspecto de la seguridad social, es también restrictivo ya que existen aspectos importantes que la persona debe satisfacer que por una parte pueden acaecerle a un grupo social y no a individuos y cuya cuantificación económica por otra parte no puede darse de

una manera inmediata.

En muchos países, incluyendo el nuestro, las asignaciones o el subsidio familiar se pagan en dinero, especie o servicios. En nuestro caso tal pago se efectúa a través de cajas de compensación, cuyos ingresos provienen directamente de los empleadores, directamente obligados a dicho pago e indirectamente de toda la población afectada por la elevación de costos en bienes y servicios.

2. ANTECEDENTES HISTORICOS

Antes de empezar el estudio sobre el desenvolvimiento del subsidio familiar, es conveniente anotar brevemente los antecedentes del salario familiar.

Según Guillermo Cabanellas, se entiende por salario familiar, "todo ingreso adicional del trabajador que se le acredita por personas que dependen económicamente de él y a los que lo unen cercanos vínculos de parentesco".⁶ Afirma el mismo autor, que técnicamente "salario familiar es lo pagado por el empresario al trabajador por su condición de estar casado, con hijos o personas a cargo, mientras que el subsidio o asignaciones familiares, son las a cargo del Estado en beneficio del trabajador con las condiciones antes anotadas".⁷

2.1 A NIVEL INTERNACIONAL

Hacia fines del siglo XIX se produce una gran descomposición y consi-

⁶CABANELLAS, op.cit.,

⁷Ibid.

guiente desequilibrio en los salarios, que afecta especialmente a las familias numerosas. El primero que trató de remediar esta situación fué el industrial francés Harmer, quien crea en su fábrica de hilados una 'caja familiar' (1891), que era manejada por una comisión de obreros que se encargaban de distribuir los fondos entre los obreros con más parientes a su cargo.⁸ Sólo hasta 1926 es acogido el subsidio familiar legislativamente en Nueva Zelanda, en Bélgica en 1930 y en Francia en 1938.⁹

A finales del siglo XIX la doctrina social católica con la encíclica de León Rerum Novarum, sobre la condición de los obreros, dice el salario no debe ser insuficiente para la sustentación de un obrero que sea frugal y de buenas costumbres, pero es Pío XI, en su Encíclica Casti Connubii, acerca del salario familiar, quien afirma que la remuneración del trabajador ha de ser suficiente para su propia sustentación y la de su familia.¹⁰

Esta doctrina social católica influyó notablemente en la mayoría de los países que optaron por establecer las asignaciones o subsidios familiares.

2.2 A NIVEL NACIONAL

La primera ley general del trabajo en Colombia (Ley 6a. de 1945) que autorizó al gobierno para señalar salarios mínimos, no menciona el salario familiar. En 1950 se expide el Código Sustantivo del Trabajo mediante los Decretos 2663 y 3743 en el cual se define el salario mínimo como el equivalente al salario vital o familiar, consagrando dicho estatuto en su artículo 145 "El salario mínimo es el que todo trabajador tiene derecho a percibir para subvenir a sus necesidades normales y a las de su familia en el orden moral, material y cultural". Es bien sabido que esta disposición tan amplia y ambiciosa, no se practica; por el contrario, el salario mínimo siempre ha estado por debajo de las necesidades vitales de la clase trabajadora, tampoco se puede afirmar que la implantación del subsidio familiar, años más tarde, sea la aplicación de la norma citada.

Desde la Ley 90 de 1946 (Orgánica del seguro social obligatorio) en su artículo 7o. se le recomendó al ISS organizar las Cajas de Compensación, destinadas a atender a los subsidios familiares que algunos empleadores decidiesen asumir en beneficio de sus asegurados obligatorios, o que llegaren a establecerse por ley o por convención colectiva. Dicho instituto nunca llevó a cabo lo antes dicho; sólo hasta 1957, mediante el Decreto 118, se establece el subsidio familiar en forma obligatoria, hoy reformado por la Ley 21 de 1982.

El subsidio familiar aparece en Colombia, como en otros países por iniciativa privada, pero más que todo fué el resultado de los acuerdos a que llegaron los trabajadores con los patronos. La primera entidad que

pagó el subsidio familiar en Colombia, fué el Ferrocarril de Antioquia, en virtud de convención colectiva firmada el 22 de febrero de 1949.

En 1954 la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), realizó varios estudios socio-económicos sobre la justicia y la necesidad de implantar el subsidio familiar y de realizar el pago a través de las camas de compensación y llegaron a la conclusión de que era más conveniente para las familias con hijos; en mayo de dicho año la ANDI aprobó su implantación y el establecimiento de cajas de compensación autónomas. Fué así como se fundó en agosto la primera caja en Medellín.

La implantación del subsidio en forma voluntaria fué acogida por el gobierno, quien en 1956 decreto 180 considera que con la inspiración de la doctrina social católica debe propugnar por el establecimiento del subsidio familiar, así como la mejor manera de hacer posible el salario familiar y es así como mediante el decreto 118 de 1957, hoy reformado por la Ley 21 de 1982, se establece el subsidio familiar en forma obligatoria y las cajas de compensación como entidades encargadas de recolectar los fondos y distribuirlos entre los beneficiarios del subsidio.

Actualmente todo patrono o establecimiento público con capital de cincuenta mil (\$50.000.00) pesos o más, o que ocupe un número de trabajadores permanentes no inferior a uno, deberá destinar de la nómina mensual de salario, el 4% para el subsidio familiar y el 2% para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

3. MARCO JURIDICO LEGAL DEL SUBSIDIO FAMILIAR Y DE LAS CAJAS DE COMPENSACION

3.1 DEL SUBSIDIO FAMILIAR

3.1.1 Naturaleza jurídica

Doctrinaria y legalmente se sabe que el principio general en Derecho Laboral es el de que todo trabajador tiene derecho a prestaciones sociales (comunes, legales, o extralegales), que se originan o nacen de una relación laboral (verbal o escrita), cualquiera que sea su duración o su jornada. Un patrono es excluido del pago de algunas de dichas prestaciones en virtud del capital empresarial.

Es posible decir que las prestaciones sociales están encaminadas a disminuir las necesidades del trabajador, a darle un mínimo de garantías.

El artículo primero de la Ley 21 de 1982 estatuye que el "subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie, o servicios, la misma ley en su artículo segundo dice que el subsidio no es salario. De estas dos normas concluimos que el subsidio familiar es

una prestación social y no salario.

Doctrinariamente (Cabanellas)¹¹, se dice que el titular del subsidio familiar no es el trabajador sino su familia la cual debe estar bajo su dependencia económica, si se acepta ésto, la familia no tiene un vínculo laboral con el patrono o empleador que paga el subsidio, por lo que no se podría considerar a éste como salario. En Colombia la tendencia es considerar titular del subsidio al trabajador, esta causa el derecho a aquel en virtud de ser padre de hijos menores y que se encuentran económicamente dependiendo de él. Sin embargo el subsidio parece que fuera salario, pero la ley simplemente considera al subsidio familiar, como una prestación social, que en la práctica no es más que una asignación extra, para el trabajador, quien debe darlo a su familia.

3.1.2 Concepto del subsidio familiar

El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia, como núcleo básico de la sociedad.

Para la reglamentación, interpretación y, en general, para el cumplimiento de esta ley se tendrá en cuenta la presente definición del sub-

¹¹CABANELLAS, op.cit.,

sidio familiar.

El subsidio familiar no es salario, ni se computará como factor del mismo en ningún caso.

Según Ferro¹² estas prestaciones se proponen completar remuneraciones insuficientes o bien adecuar el salario, en la parte que se presume destinada a atender el sostenimiento de la familia del trabajador, al número de familiares a su cargo.

En nuestra legislación como ya lo dije anteriormente el subsidio familiar es considerado como prestación social y puede ser pagado en dinero, especie o servicios. El pago se hace con referencia al padre, en caso de que trabajen los dos padres, padre y madre, el pago se hará solamente a nombre de uno de los dos. El trabajador adquiere el derecho en virtud de tener personas a cargo o hijos; en nuestra legislación prevé el pago del subsidio en especie o servicios, pero realmente lo que reglamenta es el pago en dinero aunque señale algunos de los servicios sociales que pueden prestar las cajas.

El subsidio familiar está a cargo de los empleadores, quienes pagan dicha prestación a través de una caja de compensación. A este respecto podemos anotar el informe presentado por Renand Barde en la XVII Asam-

blea General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social AISS, reunida en Colonia (Alemania, 1970), respecto de las diferentes formas de financiación:

- Pagadas con fondos del Estado, con fondos del presupuesto general o un impuesto especial; Alemania, Austria, Canadá, Gran Bretaña, Irlanda del Norte, Noruega, Nueva Zelandia y URSS.
- Pagadas con fondos del Estado y aportes de los empleadores: Alto Volta, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Finlandia, Gabón, Guinea, Italia, Polonia.
- Pagadas con los aportes de los empleadores: Argentina, Austria, Bolivia, Colombia, Chile, España, Países Bajos, Portugal, Túnez, Yugoslavia.
- Pagadas según su naturaleza, por empleado o por el empleador o el Estado: Israel, Francia.

Como se puede apreciar no existe una unificación respecto de quién es el que debe financiar el pago del subsidio familiar, para unos es a cargo del Estado, para otros, de los empleadores, conjuntamente entre éstos.

Para un trabajador el subsidio no es más que un sobresalario, un aporte extra por el hecho de tener hijos o personas que dependan económicamente de él.

camente de él. Tiene además ciertas prerrogativas en los diferentes servicios prestados por las cajas, los que veremos con mayor amplitud en hojas más adelante.

3.1.3 Objetivo legal del subsidio familiar

Al crearse el subsidio en 1957, mediante el decreto 118 da un paso importantísimo en el sector del trabajador, ya que uno de los objetivos es colaborar al trabajador que tiene hijos.

El Decreto 1521 del mismo año fué más enfático y dijo: "El establecimiento del subsidio familiar tiene por objeto básico la defensa integral de la familia como estructura y núcleo social, desde el punto de vista de los deberes de sus miembros, de su preparación para la vida y de su protección económica".

Este objetivo fué reiterado por el artículo primero de la Ley 56 de 1973 que establece como objetivo del subsidio la defensa integral y el fortalecimiento económico, moral y cultural de la familia, por ser considerada como el núcleo básico de cualquier sociedad.

3.1.4 Empleadores obligados al pago de la prestación

Están obligados a pagar dicha prestación todo patrono o establecimiento público que reúna una de estas cuatro condiciones:

1. La nación, por intermedio de los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias.
2. Los departamentos, intendencias, comisarías, el distrito especial de Bogotá y los municipios.
3. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intencional, distrital y municipal.
4. Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.

Es decir que cualquier empleador que se encuentre en una de estas cuatro condiciones anotadas estará obligado a destinar el 6% de su nómina mensual de salarios distribuída así: El 4% para el subsidio familiar y el 2% para el SENA,

A excepción de los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el distrito especial de Bogotá, y los municipios, tendrán la siguiente destinación:

- El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago del subsidio familiar.
- El medio por ciento (1/2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, destinados a programas específicos de formación profesio-

nal acelerada, durante la prestación del servicio militar obligatorio.

- El medio por ciento (1/2%) para la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- El uno por ciento (1%) para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, distritales o municipales.

El Código Sustantivo del trabajo en su artículo 133, denomina jornal al estipulado por días y sueldo al estipulado por períodos mayores, o sea que salario se refiere tanto a sueldo como a jornal. Desde este punto de vista no cabe una diferenciación entre trabajadores permanentes y transitorios para determinar la base si el patrono está o no obligado a contribuir.

Debe entenderse trabajador permanente el que lleva más de dos meses al servicio del empleador y por nómina mensual de salarios la totalidad recibida por los trabajadores, por concepto de remuneración de servicios, incluyendo las primas así sean permanentes o transitorias, descansos remunerados por la ley o convención colectiva.

3.1.5 Trabajadores beneficiarios

En nuestra legislación son trabajadores beneficiarios los que siendo

asalariados tienen la calidad de ser padres, se reconoce el subsidio familiar a los trabajadores tanto oficiales, como particulares cuya remuneración total fija o variable promedio en dinero o en especie, no exceda de cuatro veces el salario mínimo legal que rija en el lugar que se realice el pago.

Se entiende por trabajador permanente quien ejecute labores propias de las actividades normales del empleador y no realice un trabajo ocasional, accidental o transitorio.

En el caso del salario variable, la fijación del límite de remuneración que da derecho a obtener el subsidio familiar con base en el promedio de los salarios devengados en el año inmediatamente anterior o durante el tiempo que hubiere laborado el trabajador cuando fuere inferior a dicho lapso.

Los trabajadores que laboren en otras empresas tendrán derecho a recibir el subsidio de la caja a que esté afiliado el empleador de quien el trabajador reciba la mayor remuneración mensual. Si las remuneraciones fueren iguales el trabajador tendrá la opción de escoger la caja.

Darán derecho al subsidio familiar las personas a cargo del trabajador beneficiario que a continuación se enumeran:

- Los hijos legítimos, los naturales, los adoptivos y los hijastros.

- Los hermanos huérfanos de padre.
- Los padres del trabajador.

Para los efectos del régimen del subsidio familiar se consideran personas a cargo las enumeradas, cuando convivan y dependan económicamente del trabajador y además, se hallen dentro de las condiciones legales,

El cónyuge o compañero permanente del trabajador, así como las personas relacionadas en el presente artículo 27 del Código Sustantivo del Trabajo, podrán utilizar las obras y programas organizados con el objeto de reconocer el subsidio en servicios.

3.2 DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR

3.2.1 Naturaleza jurídica

Las cajas de compensación familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley. Están exoneradas de impuestos, pero no pueden disponer libremente de su patrimonio.

Al establecerse las cajas como entidades recolectoras del subsidio gozaban de autonomía administrativa la cual fue aminorada por el Decreto 062 de 1976.

De todas formas la ingerencia gubernamental en la administración de las cajas es mínima por ser éstas entidades de derecho privado, posiblemente sea ésta una de las causas del desbordante crecimiento de estas instituciones en contraposición con instituciones públicas que por mala administración han sido llevadas al caos.

3.2.2 Forma de constitución

3.2.2.1 Requisitos

1. Tener un mínimo de quinientos (500) empleados obligados a pagar el subsidio familiar por conducto de una caja.
2. Agrupar un número de empleadores que tengan a su servicio un mínimo de 10.000 trabajadores beneficiarios del subsidio familiar.

La superintendencia del subsidio familiar previo concepto del consejo superior del subsidio familiar, podrá autorizar la constitución de una caja sin el lleno de los requisitos en casos excepcionales de especial conveniencia y atendiendo siempre a su ubicación geográfica.

Las cajas de compensación familiar están dirigidas por la asamblea general de afiliados, el consejo directivo y un director administrativo. Los miembros directivos y los representantes legales elegidos por la asamblea general, y que ocupen cargos de dirección, confianza o manejo, deben registrarse en la dirección general de la seguridad social, del

Ministerio del Trabajo.

3.2.2.2 Representación de los trabajadores

Los trabajadores afiliados a una caja de compensación familiar tendrán sus representantes que serán escogidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de las listas que le envíen los comités ejecutivos de las federaciones y confederaciones de trabajadores con personería jurídica,

Dichas listas deberán integrarse con personas que estén vinculadas laboralmente a los empleadores afiliados a la respectiva caja.

Las listas que se mencionan deberán ser enviadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad social con 30 días de anterioridad al vencimiento del período de los miembros de los consejos directivos. Si los interesados no dieran cumplimiento a lo anterior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hará las designaciones que fueren procedentes, escogiendo dichos representantes entre los trabajadores de empresas afiliadas a la respectiva caja.

3.2.3 Objetivos de las Cajas de Compensación

Desde que se creó el subsidio familiar como prestación social obligatoria se establecieron las cajas compensadoras de dicho subsidio.

Los patronos que resulten obligados a pagar el subsidio familiar deben hacerlo a través de una caja de compensación, teniendo dichas cajas como único fin el de redistribuir entre los trabajadores beneficiarios, lo correspondiente al subsidio, y se les prohíbe a las cajas ejercer el comercio o cualquier otra actividad distinta a la de repartición.

En 1960 mediante el decreto 2783 se autorizó a las cajas de subsidio familiar, para que puedan invertir en bonos de desarrollo económico los recursos que no necesiten en forma inmediata para el giro ordinario de sus actividades.

También se les autorizó para invertir en cédulas del Banco Central Hipotecario, mediante resolución del Ministerio de Trabajo No. 0378 de 1963, dichas cédulas eran destinadas únicamente al crédito popular para viviendas de las clases de bajo recursos.

El gran desarrollo de las cajas de compensación comienza mediante la autorización otorgada en 1962 por el Decreto 3151, porque se les facultó para invertir en obras de beneficio social que tiendan a favorecer el núcleo familiar las sumas no empleadas del porcentaje de gastos de administración.

El Decreto 2373 de 1974 dispuso que los empleadores cuyas actividades económicas fueran la agricultura, la silvicultura, la ganadería, la pesca, la avicultura, deben realizar el pago del subsidio familiar a través de la oficina de crédito agrario más cercana del domicilio de

los trabajadores.

La ley 21 de 1982 creó la Dirección General del subsidio familiar, la cual le dá un realce de dependencia administrativa, la sección de control de cajas de compensación, a nivel jerárquico superior con mayores atribuciones y eficaces instrumentos, para poder ejercer una vigilancia y control más efectivas sobre las cajas recaudadoras del subsidio familiar.

Con esta ley se establece el orden de prioridades en los servicios sociales, así: salud, nutrición y alimentación, educación, crédito familiar, mercadeo, vivienda y recreación social.

Elimina el carácter gremial de algunas cajas, éstas quedan obligadas a aceptar a cualquier empleador obligado al pago de dicha prestación.

Señala también que el subsidio familiar del sector público debe pagarse por intermedio de la entidad oficial que señale el gobierno y se crea el consejo superior del subsidio familiar como entidad asesora del ministerio del trabajo, en lo referente al subsidio familiar.

3.3 EL SUBSIDIO FAMILIAR EN EL SECTOR PUBLICO

Desde que se creó el subsidio familiar mediante el decreto 118 de 1957, debía cubrir a los establecimientos públicos descentralizados en igualdad de condiciones al sector privado, pero debido a la falta de unidad

y a la dispersión del régimen laboral, para el sector público, sólo hasta 1963 con la ley 58 se hace realmente extensivo el subsidio familiar al sector público.

La ley 58 dispuso que las entidades oficiales, nación, departamentos, municipios, intendencias, comisarías y el distrito especial de Bogotá, deberán consignar a la caja a que se encuentre afiliada, lo correspondiente al subsidio familiar dentro de los 10 primeros días del mes siguiente a aquel por el cual se paga. En términos generales al sector público lo cobija el mismo régimen del sector privado, respecto del subsidio familiar.

4. DESARROLLO REAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR

Como ya se dijo anteriormente, al establecerse el subsidio familiar en forma obligatoria, se crearon las cajas de compensación familiar con el único fin de ser repartidoras del subsidio familiar entre los trabajadores que resultaren beneficiados. Hacia 1960, sólo tres años después de la creación del subsidio y de las cajas, éstas ya habían logrado acumular considerables sumas de dinero provenientes, o bien de la reserva legal o de los gastos de administración no utilizados, o de los excedentes no repartidos, por tal razón el gobierno autoriza a las cajas a invertir dichas acumulaciones en bonos de desarrollo económico y en cédulas hipotecarias del Banco Central Hipotecario.

Por la misma época el Decreto 3151 de 1962 autoriza a las cajas a establecer obras o servicios de beneficio social, dirigidos a fortalecer el núcleo familiar. El decreto no precisó qué servicios podían prestarse. Sólo hasta 1973, la ley 56 lo hace, y establece cuáles son los programas de acción social a los cuales debe dársele preferencia, en su orden tenemos: la salud, la educación, alimentación, mercadeo, vivienda, etc. Sin embargo, esta no se trata de una escala de preferencia taxativa, por el contrario tal orden es flexible, porque se desa-

rollan otros campos como la recreación, crédito de fomento para industrias familiares.

Los programas de acción social de las cajas deben ser dirigidos preferencialmente al beneficio de familias de menores ingresos, entendiéndose por tales, las familias de los trabajadores que por su remuneración salarial, tienen derecho al subsidio en dinero. Además deben establecerse, almacenes, droguerías y similares en lugares densamente poblados por las clases menos favorecidas.

Este desarrollo de las cajas respecto de los diferentes servicios que ofrece se puede analizar, estudiando en primera instancia cómo ha sido el desenvolvimiento del subsidio en dinero y luego, el desarrollo de los demás servicios prestados por las cajas: mercadeo, salud, recreación, etc.

4.1 SUBSIDIO EN DINERO

Es necesario dejar claro que a través de la evolución del subsidio familiar, las diferentes leyes y decretos sobre la materia, siempre han regulado el pago del subsidio en forma monetaria, ya que en cuanto al pago del mismo en especie o en servicios sociales las normas los enuncian dándole prioridades a unos más que a otros.

Los recaudos hechos por las cajas de compensación familiar con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, y la Escuela Superior de Ad-

ministración Pública, ESAP, serán girados a la respectiva entidad dentro de los 20 días del mes siguiente a aquel en que se hubieran recibido. Los aportes con destino a las escuelas industriales e institutos técnicos, serán girados dentro del mismo término a la cuenta que disponga el Ministerio de Educación Nacional.

Las cajas de compensación familiar podrán descontar del total de los aportes recaudados para el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, el medio por ciento (1/2%) autorizado para gastos de administración.

Los aportes recaudados por las cajas por concepto de subsidio familiar se distribuirán de la siguiente forma:

- Un 55% como mínimo para el pago del subsidio familiar en dinero.
- Hasta un 10% para gastos de instalación, administración y funcionamiento.
- Hasta un 3%, para la constitución de la reserva legal de fácil liquidez dentro de los límites que trata la presente ley.
- El saldo se apropiará para las obras y programas sociales que emprendan las cajas de compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, descontados los aportes que señale la ley para el sostenimiento de la superintendencia del subsidio familiar.

Las cajas de compensación tendrán las siguientes funciones:

- Recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Escuela Superior de Administración ESAP, las escuelas industriales y los institutos técnicos en los términos y las modalidades de la ley.
- Organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar en especie o servicios, de acuerdo con lo prescrito en la presente ley 21 de 1982.
- Ejecutar, con otras cajas, o mediante vinculación con organismos y entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de seguridad social, programas de servicios, dentro del orden de prioridades señalados por la ley.
- Cumplir con las demás funciones que señale la ley.

De esta forma, se cumple con el pensamiento del legislador ya que se efectúa una verdadera compensación, debido a que aportan a la caja tanto el empleador o patrono económicamente fuerte como el más débil, recibiendo los trabajadores beneficiarios, su monto monetario.

El subsidio en una época se vió afectado porque los empresarios grandes se negaron a pagarlo, so pretexto de que estaban pagando el subsidio de los trabajadores de empresas deficitarias económicamente, y sur-

ge la gran idea de establecer categorías entre los trabajadores beneficiarios, legalmente se podían crear hasta cuatro categorías, y obviamente éstas estaban acordes con el aporte patronal. Este sistema atentó contra el carácter compensatorio del subsidio familiar.

El Decreto 3151 de 1962, reglamentó el sistema de categorías establecido por las cajas, que opere así una verdadera compensación de los aportes más elevados en beneficio de los trabajadores al servicio de los empleadores cuyas cuotas por hijo sean más bajas. En consecuencia, el subsidio ordinario por hijo que reciben los trabajadores clasificados en el grupo por el que más se pague no podrá ser más del triple del que reciban los del grupo por el que menos se pague, y todos los que estén clasificados en este último deberán percibir por subsidio una cuota superior a la cuota neta por hijo que haya aportado su empleador.

La anterior norma transcrita trató de que las desigualdades no fueran muy altas, dado que el sistema de categorías no era compensatorio propiamente dicho.

En la actualidad, el sistema de categorías ha desaparecido legalmente por vencimiento del término contemplado en el artículo 23 de la ley 56 de 1973, por ésto existe una cuota igualitaria dentro de cada caja, para quien resultare beneficiado.

Debido a la inflación del país, puede deducirse que el número de bene-

ficiarios era cada vez menor, por lo tanto lo repartido era también menor, lo que permitió mayor acumulación para las cajas, razón por la cual empezaron a invertir dichas acumulaciones en obras o servicios sociales.

4.1.1 Cobertura

La cobertura depende de las condiciones particulares de desarrollo económico y social del país de que se trate y en especial de su estructura político-económica, es decir debe buscarse dos fines simultáneamente: por una parte mitigar el desequilibrio resultante de la división clasista y de la sociedad, y por otro, tratar de elevar el nivel de vida de la sociedad como un todo.

En el caso del subsidio familiar, se buscó inicialmente mitigar el desequilibrio tratando de que el subsidio incidiera principalmente en el ingreso de las familias de los trabajadores que por su nivel de salario se encuentran en desventaja social para satisfacción de sus necesidades, tal vez por la imposibilidad de encontrar mecanismos eficaces para lograr una cobertura total de todas las familias que se encuentran por debajo de un nivel prefijado y que en la actualidad es móvil, el subsidio se limitó a beneficiar las familias de los trabajadores al servicio de los empleadores que resultaren obligados.

Debido a que los mecanismos salariales hacen que los salarios no aumenten para todos los niveles de ingreso proporcionalmente a como aumenta

el salario mínimo, el número de trabajadores que se encuentran por debajo del tope salarial se ha incrementado de tal manera que la idea original de beneficiar preferencialmente a un sector predeterminado de la sociedad, ha desaparecido.

Sin embargo, si se toma como parámetro de referencia el valor promedio de los consumos básicos, canasta familiar, el aumento en el número de trabajadores que por su nivel de ingresos pueden percibir el subsidio familiar, se puede explicar que los aumentos salariales no han correspondido con la situación inflacionaria del país.

De la población cuyos ingresos están por debajo del tope salarial, para tener derecho al subsidio familiar, sólo son beneficiarios de éste aproximadamente el 20%, esta cifra tan baja se puede explicar por los siguientes tres factores:

1. Existen trabajadores sin hijos o con hijos que no cumplen las condiciones para ser beneficiario.
2. El patrono obligado al aporte para subsidio familiar no lo paga.
3. Existe una gran parte de la población que son trabajadores independientes.

Debido a falta de información, no es posible en este momento prever cuál de estos factores es el más importante, sin embargo el Estado de-

be buscar mecanismos adecuados para obligar a los patronos que no aportan a las cajas, a pagar las cuotas para el subsidio, por otra parte en el futuro también deberán crearse las condiciones para permitir a los trabajadores independientes cuyos ingresos satisfagan las condiciones legales establecidas, ser beneficiarios del subsidio familiar.

4.1.2 Compensación

El monto pagado por cada hijo como subsidio, no es de ninguna manera fijo. Por una parte, los ingresos de las cajas debidos a los aportes patronales, son diferentes cuantitativamente por provenir de empresas cuyos niveles de salarios son diferentes. Además, la proporción de los aportes recibidos que las cajas destinan al pago de subsidio es una variable, que depende de la voluntad de cada caja. Finalmente algunas cajas poseen carácter gremial en el sentido de recolectar los aportes de sectores perfectamente preestablecidos según su actividad profesional o empresarial; aseguradores, comerciantes, droguistas, etc.

En el párrafo anterior, cuando se mencionó el monto del subsidio, se anotó cómo existe una distribución no equilibrada de las empresas en las cajas, según los montos salariales que pagan las empresas; este factor incide negativamente cuando se considera en carácter compensatorio que deben poseer las cajas. Como éstas son administrativamente independientes entre sí, los repartos de las cajas para ser comparables deben partir de una equilibrada relación de sumas destinadas al pago

del subsidio, si la distribución de las empresas que aportan a cada una de las cajas fuera homogénea la compensación sería más efectiva y seguramente el monto del subsidio pagado aumentaría.

A pesar de lo anotado anteriormente, el significado del subsidio para los diferentes niveles de ingreso es compensatorio para los trabajadores beneficiarios en cada caja. Es decir, considerando cada caja por separado, existe compensación; sin embargo, considerando los trabajadores de todas las cajas el sistema actual no es compensatorio.

En cuanto a la compensación como función de la cobertura del subsidio familiar, vale la pena anotar cómo al aumentar la cobertura, disminuye el monto pagado por hijo y en cierto sentido la compensación. Este es un dilema para el legislador: en la medida en que la cobertura se amplíe, se están logrando ideales generales de seguridad social; sin embargo, en la medida en que la cobertura se restrinja, se favorecen más las familias de menores ingresos.

4.2 SERVICIO DE SALUD

La salud ocupa el primer renglón de prioridades en los servicios sociales que las cajas prestan, pero como se anotó anteriormente, tal ordenamiento legal no se trata de un orden taxativo, sino flexible, o lo que es lo mismo, que las cajas prestan el servicio social que consideran más conveniente, ahora bien, el servicio de salud prestado por las cajas en ningún momento es para el trabajador afiliado, sino para la

familia de éste, así como lo anota el Decreto 1049 de 1974, "en desarrollo de los programas de acción social, las cajas podrán organizar servicios médicos para los familiares de los trabajadores afiliados así como el mercadeo de productos farmacéuticos dentro de las pautas señaladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social". Es de anotar que son afiliados a la respectiva caja todos los trabajadores de las empresas y establecimientos públicos que aporten las cuotas mensuales, sin tener en cuenta su nivel de ingresos, los servicios que prestan a los familiares de éstos, que no estén cubiertos por el seguro social obligatorio, y no a los trabajadores, quienes por ley se encuentran amparados por el seguro social a través del Instituto de los Seguros Sociales, o de otras instituciones similares.

Generalmente son beneficiarios la esposa o compañera del trabajador sin límite de edad, y los hijos menores de 18 años. Si el trabajador afiliado es soltero, tienen derecho sus progenitores. Hoy por hoy, existen los servicios de salud para los trabajadores propiamente dichos, a solicitud de éstos.

En el servicio de salud la mayoría de las cajas tienen establecido categorías en los diferentes servicios médicos prestados, con el fin de proteger las familias de menores ingresos salariales.

La compensación para los otros servicios médicos prestados por dicha caja es similar, y podemos decir que tal es la tendencia de las cajas en general.

El desarrollo ha llegado hasta la construcción de sus propias clínicas como Comfama en Medellín y Confamiliar, Andi, Fenalco de Barranquilla, o la construcción de hospitales infantiles como el caso de Colsubsidio en Bogotá.

Para el servicio de salud, el número de usuarios cuantitativamente es mayor que los trabajadores beneficiarios por el subsidio en dinero ya que tal servicio se presta a las familias de todos los trabajadores de las empresas afiliados a la respectiva caja de compensación familiar, sin distinciones por el nivel de ingresos, en este sentido más personas están cobijadas por el servicio médico, que por el subsidio familiar en dinero, pero las personas que se benefician de él y no reciben subsidio en dinero, pertenecen necesariamente a niveles de ingresos superiores al tope salarial.

Para algunas cajas de compensación familiar, el desarrollo del servicio de salud ha sido realmente vertiginoso, algunas cuentan con clínicas propias. Parece ser que el tipo y la calidad del servicio que se presta es realmente bueno, para el sector de la población que tiene acceso a él. Un cálculo aproximado de la incidencia de este servicio en los ingresos de quienes los disfrutan, es posible de hacerse por el momento debido a la dificultad para la obtención de datos.

Con el ánimo de favorecer a las familias de menos ingresos, es norma general en las clínicas y consultas médicas ofrecidas por las cajas, la existencia de una tarifa diferencial, el monto de la tarifa es sin

embargo para todos los niveles de ingresos, bastante bajos.

4.3 PROGRAMA DE EDUCACION Y CAPACITACION

La ley 56 de 1973 prevé el pago del subsidio familiar en dinero y en especie y su decreto reglamentario 1049 de 1974 establece: "El subsidio familiar se pagará para los menores de 12 años en dinero y cuando el menor haya alcanzado los 12 años su pago se podrá hacer en servicios de educación".

A este respecto, algunas cajas otorgan becas, textos y útiles escolares o venden éstos a precios de costo, las cajas pueden asumir directamente la prestación del servicio educativo creando escuelas o centros docentes o contratando con el gobierno o con centros privados, sin embargo a éste no se le ha dado mucha importancia de parte de las cajas y consecuentemente, su desarrollo es bastante bajo.

Vale la pena anotar de todas maneras que es muy posible que los cursos organizados o los colegios dirigidos por las cajas dentro de este programa, ofrezcan una calidad por encima de los niveles ordinarios de establecimientos similares públicos y privados. El monto y la compensación para este servicio son difíciles de calcular por la carencia de datos, pero su incidencia total sobre la población eventualmente beneficiaria no es de todas maneras significativa.

4.4 PROGRAMA DE VIVIENDA

Este servicio, coherente con cualquier definición de seguridad social, es demasiado ambicioso para ser administrado con los recursos de las cajas. Adquiriría importancia sólo en el supuesto de que todos los aportes no distribuidos como subsidio en dinero se dedicaran a este programa. La cobertura es entonces prácticamente nula en cuanto a este servicio, su monto no tiene importancia dada la cobertura limitada; en otras palabras, los beneficiados por este programa son tan pocos, que aún cuando para ellos individualmente haya tenido importancia significativa, dentro de su nivel de ingresos, dentro del contexto global, carece de interés. Se podría afirmar también que este programa no resista un análisis sobre el carácter compensatorio.

La ley 56 de 1973 prevé que las cajas separadas o conjuntamente y en colaboración con patronos y sindicatos, pueden realizar planes de construcción y financiación de vivienda, a fin de mejorar las condiciones habitacionales de los trabajadores.

Son pocas las cajas que prestan este servicio debido quizás a sus elevados costos, entre las cajas que tienen programas de vivienda, Cafestía, Camacol, Confenalco, Cafam. Usualmente el programa de vivienda está organizado por las cajas en conjunción con la empresa a la cual presta sus servicios el trabajador favorecido y con el Instituto de Crédito Territorial, en ocasiones, también participa el Banco Central Hipotecario.

Los programas de vivienda de las cajas están orientados hacia todos

los empleados o trabajadores de las empresas afiliadas a la respectiva caja de compensación.

4.5 PROGRAMA DE MERCADEO

Es el servicio más ampliamente realizado por las cajas. En forma concreta se trata del expendio de bienes al público a través de supermercados, librerías, droguerías, etc. La ley establece que deben ser organizados en lugares densamente poblados por trabajadores beneficiarios del subsidio familiar y prevé su extensión a zonas habitadas por trabajadores de escasos recursos económicos.

Inicialmente el mercadeo tuvo como base la acumulación lograda debido a las partidas de administración no utilizadas y a los porcentajes no repartidos como subsidio monetario, así mismo en sus comienzos este servicio era prestado únicamente a los trabajadores beneficiarios del subsidio, luego a todos los trabajadores afiliados y hoy, casi todas las cajas que tienen mercadeo, abren sus puertas al público en general, a pesar de que la ley prevé un carnet para los afiliados a las cajas.

Un estudio sobre la función y significado del programa de mercadeo es difícil de evocar ya que por una parte tal programa actualmente no es subvencionado por los aportes patronales a las cajas, sino que por el contrario, tal programa produce para las cajas ganancias adicionales. Por otra parte, es necesario diferenciar dentro del programa dos objetivos; ofrecer los productos de la canasta familiar a precios bajos

y además, producir ganancias tanto para garantizar la existencia del programa, como para financiar otros programas, educación, salud, etc.

En la medida en que prime uno de los dos objetivos anteriormente su incidencia dentro de un programa de seguridad social es diferente, si lo primordial es ofrecer productos de primera necesidad a precios bajos, debe restringirse la cobertura a aquellos sectores menos favorecidos económicamente y sacrificar simultáneamente la posibilidad de obtener a través del mercadeo, ganancias. Si por el contrario lo fundamental es obtener ganancias, ya sea para subvencionar otros programas sociales o con otros fines, la actividad del mercadeo debe ampliarse a todos los sectores económicos y especialmente a las clases cuyos ingresos son más altos a fin de ofrecer allí, si se quiere, artículos suntuarios cuyas ganancias sean tan importantes que se justifique tal programa.

Aún cuando inicialmente los supermercados, droguerías y demás establecimientos de mercadeo abrieron exclusivamente a los trabajadores de las empresas afiliadas, en la actualidad, en la práctica los supermercados están abiertos a toda la población, lo que conllevaría a una cobertura potencial del 100%. Se dice cobertura potencial debido a que aún cuando cualquiera puede tener acceso a los establecimientos, su localización dentro de cada ciudad restringe el servicio para ciertas familias.

Sin embargo, no solamente el acceso a los establecimientos de mercadeo, es importante al juzgar la cobertura, si de lo que se trata es de aba-

ratar o mantener los costos de algunos productos dentro de ciertos límites, las cajas juegan un papel importante en cuanto a elementos que controlan los precios.

El papel de las cajas en el control de precios es incuestionable, la incidencia del control y su magnitud con relación a los niveles es de cálculo difícil, vale la pena anotar sin embargo que el monto de este subsidio indirecto está limitado precisamente por la necesidad de las cajas de obtener ganancias a través del mercadeo.

Como la cobertura potencial de este programa es del 100%, necesariamente, existe compensación directa, ya que familias de todos los niveles salariales tienen acceso a él. Sin embargo los descuentos que dan en los artículos de consumo, inciden de manera diferente en los presupuestos familiares de los trabajadores de los diferentes niveles de salario. Así un descuento fijo significa para bajos niveles un alto porcentaje y para altos niveles de ingresos un porcentaje menor; tan pequeño, que personas de altos ingresos no frecuentan los supermercados organizados por las cajas debido al ahorro en los artículos de primera necesidad, sino por otras razones, facilidad de compra, comodidad, variedad de productos, etc.

Para el estudio de la incidencia del mercadeo en los ingresos de los trabajadores, es conveniente separar varios aspectos, que sin embargo, están íntimamente relacionados entre sí.

- Abarata los precios de los artículos de la canasta familiar.
- Crea otra fuente de ingreso para las cajas, lo que les permite subyencionar los gastos que requieren otros servicios como el de salud, el de educación, etc.
- Actúan como control de precios del mercado.

Respecto a la afirmación de que la actividad de mercadeo conduce a un control de precios, podemos anotar lo que manifiestan los representantes de las cajas que tienen establecido el mercadeo. Nuestras investigaciones y a la simple observación de las gentes, muestran que en las regiones del país donde no existe el mercadeo a través de las cajas, los precios de los artículos y específicamente los precios de las drogas, así como los de la canasta familiar, son hasta un 30% más altos, las cajas han sido reguladoras de los precios y frenos a las tendencias alcistas de muchos que no quieren ganar lo justo, sino enriquecerse en el menor tiempo.

Este punto de vista no es sin embargo universal, dice el presidente de Fenalco; las operaciones de mercadeo de las cajas son una forma ineficiente de controlar los precios puesto que consiste en utilizar el producto de un impuesto, varias ventajas fiscales y una estructura financiera privilegiada para compensar el margen de utilidad normal en el comercio, sin que esa compensación favorezca únicamente los productos cuyo consumo incide más en el presupuesto familiar.

4.6 PROGRAMA DE RECREACION

Este es otro de los servicios sociales prestados por las cajas de compensación familiar. La primera caja que comenzó a prestar este servicio fué CAFAM en 1968, esta realización de Cafam fué continuada en 1973 por otras dos cajas, Cajacom y Confaboy y logró un desarrollo considerable a partir de 1975.

La oferta de alojamiento turístico de las cajas de compensación familiar está caracterizada por tres aspectos fundamentales: en primer lugar, por su gran dinamismo, lo cual ha llevado a las cajas a participar cada vez más en el mercado turístico. Este servicio presenta hoy un gran porcentaje del alojamiento turístico de las zonas donde se encuentran ubicados. En segundo lugar la forma de oferta es de la modalidad comping-cabaña, la cual busca satisfacer una demanda de tipo familiar. Y en tercer lugar, los niveles en los precios entran a competir con los de la hotelería tradicional.

Los precios de alojamiento recreacional de las cajas son ampliamente competitivos respecto de los precios del mercado del turismo tradicionales y representa en el precio de las cabañas entre un 10% y un 30% y en el caso de los hoteles, entre un 40% y un 45% de los valores correspondientes a centros localizados en las mismas zonas.

La tasa de utilización de las instalaciones es relativamente medio, sólo en las épocas de temporada (enero, junio y diciembre) se dá una

alta demanda y aceptación de solicitudes, nivel que se reduce casi a la mitad en el resto del año. En cuanto a los trabajadores beneficiados del servicio de recreación tiende a favorecer a los trabajadores cuyos ingresos son relativamente bajos.

Como dato importante cabe anotar que el servicio recreacional tiene coordinación con la Corporación Nacional de Turismo, así como la facultad legal de establecer zonas de recurso turístico a lo cual deben someterse las cajas de compensación familiar, este es uno de los programas sociales que más caracterizan a ciertas cajas de compensación familiar y concretamente a las más grandes, es en virtud de este programa que se han construido hoteles y colonias vacacionales importantes, muy bien localizadas y de precios relativamente bajos. Lo que las cajas han realizado en favor del turismo y del conocimiento del país es realmente grande, pero si para el turismo el aporte de las cajas ha sido importante, para la recreación como programa social y como subsidio en favor de los trabajadores de menores ingresos.

Es conveniente recordar, cómo un porcentaje muy bajo de los trabajadores cuyos ingresos son menores del tope salarial están siendo beneficiados por el subsidio familiar en dinero, es indudable que los precios vigentes en los planes de recreación de las cajas no tienen competencia por parte del turismo organizado si se tiene en cuenta además las instalaciones de los centros recreacionales de las cajas.

La incidencia de este servicio en los ingresos de los trabajadores be-

neficiarios del subsidio familiar es para quien los utiliza de gran motivación recreacional.

5. CONCLUSIONES GENERALES

Una vez analizadas las diferentes actividades de las cajas, se encuentran en todas ellas problemas similares. Estos están relacionados con la cobertura de los servicios, que en términos generales es deficiente.

Por otra parte, también es digno de análisis tanto el monto del subsidio en dinero, como la cobertura de esta prestación social.

Es conveniente centralizar los recaudos por concepto de subsidio familiar en una caja única nacional o departamental, la centralización de los recaudos busca resolver los siguientes problemas.

En cuanto a compensación que fué el espíritu del legislador cuando se establecieron las asignaciones familiares, es la única forma de equilibrar en parte las diferencias salariales de los diferentes sectores de la población, en cuanto a duplicación de esfuerzos. Es claro, que los aparatos administrativos de varios organismos, que funcionan con el mismo fin, pueden reemplazarse ventajosamente con una sola administración, por otra parte, la infraestructura material requerida para la prestación de cada uno de los servicios, pueden mejorarse si se unifican esfuerzos y dineros.

La creación de una sola caja tiene como desventaja la pérdida de incentivos para los directivos de tal caja ya que se suprimiría el ánimo de competencia y de superación.

Es conveniente buscar mecanismos tendientes a elevar el monto del subsidio familiar en dinero, actualmente las asignaciones familiares por hijos son realmente bajas; esta conclusión es más importante si se tiene en cuenta que debido a los aportes patronales del 4% sobre nómina, los precios de los artículos se elevan tanto en los procesos de producción como en los de distribución y venta. Este aumento en los precios de los artículos incide y en últimas es pagado por toda la población, el subsidio familiar debe tratar de compensar no solamente los desequilibrios en los niveles de ingreso, sino este aumento, debido a la mecánica del funcionamiento del subsidio mismo.

La ley 21 de 1982 disminuyó el tope salarial, para tener derecho a subsidio familiar, a cuatro salarios mínimos y garantizar un mínimo de dineros a repartir como subsidio efectivamente pagado, este monto mínimo es el correspondiente al 50% de todos los ingresos de cada caja de compensación familiar.

Sin embargo, con relación a la disminución del tope salarial, cabe señalar, que tradicionalmente tal tope ha coincidido con el valor de la canasta familiar para empleados y si ahora existe más personas beneficiarias del subsidio familiar, ello se debe, no a un aumento exagerado del tope salarial, sino a un empobrecimiento de la población, cuyos

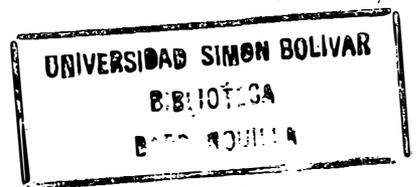
ingresos no aumentan al mismo ritmo con que aumenta el costo de la vida.

Suprimir el pago del subsidio familiar en servicios, esto es convertir a las cajas en simples repartidoras del subsidio familiar, que fué el espíritu del legislador.

Concretamente, el programa de mercadeo realmente sirve como control de precios y favorece a la mayoría de la población, por otra parte, el programa de salud, da cobertura a la familia del trabajador ya que los organismos estatales tradicionalmente cobijan a éstos.

En resumen, el monto del subsidio familiar podría elevarse, aumentando el porcentaje a repartir, por una parte y restringiendo los programas de las cajas a los servicios de salud y mercadeo.

La baja cobertura del subsidio está íntimamente vinculada con la carencia de medios coercitivos que obliguen a los patronos que deben aportar a las cajas de compensación familiar, a que efectivamente lo hagan. Además, las condiciones existentes legalmente, excluyen a los patronos que no cumplen con los requisitos de ley y consiguientemente deja sin amparo a un sector bastante grande de trabajadores que posiblemente corresponde a los de niveles de ingresos más bajos. Por otra parte, el control que ejerce el ministerio del Trabajo y Seguridad Social, por intermedio de la sección de control de las cajas de compensación familiar es deficiente, al punto, que los informes que



suministran a esa dependencia las cajas no incluyen datos importantes que podrían servir de punto de partida para análisis exactos de las actividades de las cajas, de su cobertura y proyección.

BIBLIOGRAFIA

ALMANZA, Pastor. Derecho de la seguridad social. Madrid, Tecnos, 1977.

CABANELLAS, Guillermo. Tratado de política laboral y social. Buenos Aires, Heliasta, 1976.

CAMPOS RIVERA, Domingo. Régimen legal de los empleados oficiales en Colombia. Bogotá, Temis, 1981.

FRANKLIN, Pablo. Disposiciones legales sobre subsidio familiar y materias afines. Bogotá, Colnueva, 1978.

GONZALEZ CHARRIS, Guillermo. Prestaciones sociales del sector privado. Cali, Biblioteca Banco Popular, 1976.

LOPEZ DE R., Cecilia, et.al. Política socio-económica y el comportamiento demográfico. El caso del subsidio familiar en Colombia. Bogotá, Fedesarrollo. 1975.

OLEA, Alonso. Instituciones de seguridad social. 7ed., Madrid, Centros de Estudios, 1979.

ORTEGA TORRES, Jorge. Código sustantivo del trabajo y Código procesal del trabajo. 14ed., Bogotá, Temis, 1984.

PEREZ BOTIJA. Derecho del trabajo. Madrid, Madrid, 1960.