

GENERACION DE EMPLEO Y PARAFISCALIDAD:  
Soluciones Estructurales en Tiempos de Crisis

(Resumen)

El problema del desempleo ha pasado a constituirse en el principal problema nacional del cuatrienio 2002-2006. Las empresas enfrentan sobre-cargas a la nómina equivalentes al 37.2%, después de los incrementos de la Ley 100 de 1993. En este trabajo argumentamos a favor de una reducción de 4 puntos porcentuales en los costos parafiscales, lo cual redundaría en la creación de entre 145,000 y 390,000 empleos adicionales por año.

Las contribuciones parafiscales quedarían así: las Comfamiliares pasarían del 4% al 1%, donde 2 puntos constituirían un alivio tributario para las empresas que generan empleo formal y 1 punto sería redirigido a incrementar las contribuciones pensionales tanto públicas como privadas; la del SENA pasaría del 2% al 1%, dejando a las empresas decidir sobre los beneficios de destinar recursos adicionales a la capacitación laboral; y la del ICBF se reduciría del 3% al 2%, requiriéndose por parte del gobierno nacional de un gran esfuerzo por allegar presupuestalmente el equivalente a \$200,000 millones (del año 2000), con el fin de continuar atendiendo las necesidades del ICBF, pero con el aliciente de derribar las barreras que obstaculizan la generación del empleo formal.

Por: Sergio Clavijo y Luis I. Lozano \* /

Septiembre de 2001

Clasificación JEL: Costos Laborales (J30); Empleo (E24); Impuestos (H20).

---

\* / Miembro de la Junta Directiva y Jefe de Finanzas Públicas del Banco de la República, respectivamente. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por la Junta Directiva del Banco de la República. Los autores agradecen la colaboración de N. Espinosa, M. Gómez, S. Pulido y P. Rojas en las diversas tareas de investigación. E-mail: sclavive@banrep.gov.co

## I. INTRODUCCION

Habiéndose avanzado de manera significativa en el ordenamiento de las cuentas fiscales y externas durante los años 1999-2001, el problema del desempleo debe constituirse en el principal punto de la agenda pública del periodo 2002-2006.

La tasa de desempleo abierto se elevó de un promedio de 9,6% en los años 1990-1997 a tasas del 18,5% en los años 1998-2001, en las siete principales ciudades del país. A nivel nacional, la tasa de desempleo ha bordeado el 16,5% durante el presente año, lo cual implica que existen cerca de tres millones de colombianos urgidos de emplearse. Más aún, la combinación de esta tasa de desempleo abierto con la tasa de subempleo nos indica que cerca de un 40% de la población económicamente activa o no encuentra empleo o el que actualmente ejerce no le reporta un ingreso acorde con su potencial productivo.

Como es sabido, la drástica caída de la actividad económica durante los años recientes ha sido una de las principales causas de este elevado desempleo, pero es indudable que existen razones de carácter estructural que han terminado por agravar esta delicada situación social. Con la crisis se hicieron evidentes problemas relacionados con la oferta laboral, tanto en su baja calidad como en su falta de acoplamiento respecto a las necesidades del sector productivo. Al mismo tiempo, la caída en el ingreso familiar volcó una mayor proporción de la población al mercado laboral, especialmente amas de casa y jóvenes que desertaron de sus estudios, tanto a nivel secundario como superior (mayores detalles en Banco de la República, 2001 a,b).

Desde el punto de vista de la demanda laboral, el principal problema que han enfrentado las empresas tiene que ver con las sobre-cargas a la nómina, las cuales se agravaron con la aprobación de la Ley 100 de 1993. En la actualidad, las cargas sobre la nómina en cabeza de los patronos asciende a 37,2% (excluyendo el pago de festivos y horarios nocturnos, pues al incluirlos se supera el 50%). En el cuadro 1 se observa que 9 puntos, de esos 37,2 puntos porcentuales, nada tienen que ver con los beneficios de pensiones, salud o cesantía, donde ésta última hace las veces de un fondo de ahorros en situaciones de desempleo.

## Cuadro 1

## DISTRIBUCION DE LAS CARGAS SOBRE LA NOMINA EN COLOMBIA

	Pre - Reforma (Finales 1980) (1)	Post - Reforma (Finales 1990) (2)	Diferencia Post - Pre (3) = (2) - (1)
<b>Total tasas de contribución</b>	<b>36,3</b>	<b>46,3</b>	<b>10,0</b>
Pensional	6,5	14,5	8,0
Salud	10,0	12,0	2,0
Seguro de Desempleo (Cesantías)	8,3	8,3	0,0
Seguro de Accidentes	2,5	2,5	0,0
Entrenamiento (SENA)	2,0	2,0	0,0
Subsidio Familiar (Comfamiliares)	4,0	4,0	0,0
Bienestar Familiar (ICBF)	3,0	3,0	0,0
<b>A cargo del empleador</b>	<b>30,7</b>	<b>37,2</b>	<b>6,5</b>
Pensional	4,3	10,1	5,8
Salud	6,6	7,3	0,7
Seguro de Desempleo (Cesantías)	8,3	8,3	0,0
Seguro de Accidentes	2,5	2,5	0,0
Entrenamiento (SENA)	2,0	2,0	0,0
Subsidio Familiar (Comfamiliares)	4,0	4,0	0,0
Bienestar Familiar (ICBF)	3,0	3,0	0,0
<b>A cargo del empleado</b>	<b>5,6</b>	<b>9,1</b>	<b>3,5</b>
Pensional	2,2	4,4	2,2
Salud	3,4	4,7	1,3

Fuente: Clavijo (1998), p. 363

En efecto, estas cargas “parafiscales” son impuestos a la generación de trabajo, cuyos recursos tienen destinaciones específicas de variada índole. Un cuatro por ciento (4%) del valor de la nómina debe destinarse, según la Ley 21 de 1982, a las “Cajas de Compensación Familiar” (Comfamiliares). Estas son entidades de administración privada que, bajo la supervisión estatal, adelantan labores diversas: construyen Vivienda de Interés Social (VIS) y administran dichos subsidios, construyen y administran supermercados con servicio a todos los estratos sociales, construyen y administran colegios y centros de educación superior, construyen y administran clubes y teatros recreativos, impulsan la opera, así como el teatro callejero, etc.

*En general, se tiene la percepción de sanos y eficientes manejos por parte de las Comfamiliares, pero claramente su agenda ha sido demasiado amplia y difícilmente podría argumentarse que todas sus labores justifican el mantenimiento de un impuesto a la generación del trabajo tan elevado. Mantener estas cargas parafiscales es especialmente cuestionable cuando la acumulación de capital y riqueza en dichas Comfamiliares, por mas de cuatro décadas, les permitiría continuar con menores contribuciones parafiscales y, ojalá, con actividades focalizadas en los mas necesitados.*

Otra carga parafiscal onerosa para las empresas proviene del pago del 2% del valor de la nómina con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), entidad pública a la que se le ha asignado la tarea de mejorar la capacitación operativa de nuestros trabajadores. Los resultados en este frente han sido deficientes y de allí que a través de la Ley 115 de 1994 se les permitió a las empresas crear sus propios servicios de aprendizaje, pudiendo cotizar entonces solo el 1%, al tiempo que demostraban que el otro 1% lo invertían en sus propios centros de capacitación laboral. Sólo las grandes empresas parecen haber obtenido los mejores resultados de este arreglo de delegación de la capacitación. No obstante, lo más grave es que entretanto el SENA no ha progresado a la tasa requerida por un mundo con tecnologías que cambian rápidamente.

*Al igual que en el caso de las Comfamiliares, el arreglo vigente alrededor del SENA es ineficiente, pues constituye un impuesto a la generación de trabajo, bajo la excusa de querer*

*capacitar a la fuerza laboral, pero esto se hace de manera deficiente, burocrática y con elevados costos sindicales.*

Por último, las empresas también deben pagar un impuesto del 3% sobre el valor de la nómina, cuyos recursos se trasladan al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual atiende principalmente a la niñez desamparada. El relativo buen funcionamiento de este programa por el lado de los “usos” de los recursos, por cerca de 40 años, ha impedido abrir un sano debate sobre las mejoras que cabría adelantar por el lado de las “fuentes de recursos”. Vale la pena retomar entonces la vieja propuesta de dejar de gravar directamente la generación de empleo formal y de habilitar los recursos requeridos para estos propósitos de atender la niñez desamparada a través de apropiaciones directas y estables del presupuesto nacional, tal como lo sugirió la Comisión de Racionalización del Gasto Público (1997, T.IV p.60).

Un análisis sobre el impacto socioeconómico de este tipo de impuestos sobre la nómina seguramente nos llevaría a concluir que el mantenimiento de dichos impuestos, paradójicamente, tiende a incrementar la demanda por estos servicios del ICBF, del SENA y de las Comfamiliares. Nos explicamos: en el margen, estos impuestos sobre la nómina generan más desempleo del empleo que están en capacidad de generar las Comfamiliares, el SENA y el ICBF aplicando estos recursos en sus diferentes actividades (donde algunas de estas son claramente cuestionables desde el punto de vista de las prioridades sociales). El arreglo institucional vigente no es neutro respecto a la clase trabajadora, por el contrario, discrimina en contra de aquellos que buscan empleo en el sector formal.

*En consecuencia, acudirán a las sala-cunas del ICBF los hijos de los desempleados que las empresas no pudieron contratar debido a la existencia de esos impuestos sobre la nómina; tomarán clases de “torno” en el SENA los padres que no encuentran empleo debido a que dichas cargas impositivas impiden que las empresas se modernicen y sean más competitivas a nivel internacional; mientras las madres de estas familias se emplean informalmente vendiendo dulces a la entrada de la opera que patrocina algunas Comfamiliares.*

El objetivo de este trabajo es proponer una reducción y reasignación de los recursos parafiscales con el doble propósito de promover el empleo formal y mejorar el uso de algunos de estos recursos. Sin lugar a dudas esto contribuiría a superar parcialmente los graves problemas desempleo estructural de nuestra economía. Como veremos, hemos estimado que una reducción en el conjunto de las cargas parafiscales equivalente a 4 puntos porcentuales, de los 37.2 que hoy afectan a las empresas, pueden llegar a generar entre 145,000 y 390,000 empleos adicionales por año, gracias a que la reducción de impuestos volverá a las empresas que operen en nuestro territorio mas competitivas a nivel internacional.

*En particular, argumentaremos a favor de disminuir las cargas parafiscales del 9% al 5%, al tiempo que un punto porcentual de los cinco que quedarían vigentes se destinaría a enfrentar las crecientes necesidades en el frente pensional, que como se sabe comprometen hoy casi el 3% del PIB (equivalentes a la mitad de los recaudos por IVA).*

Las contribuciones con destino a las Comfamiliares pasarían del 4% al 1%, donde 2 puntos constituirían un alivio tributario para las empresas que generan empleo formal y 1 punto sería redirigido a incrementar las contribuciones pensionales tanto públicas como privadas. En el caso del SENA, la contribución pasaría del 2% al 1%, dejando a las empresas decidir sobre los beneficios de destinar recursos adicionales a la capacitación laboral. Por último, las contribuciones al ICBF se reducirían del 3% al 2% sobre la nómina, requiriéndose por parte del gobierno nacional de un gran esfuerzo por allegar presupuestalmente el equivalente a \$200,000 millones (del año 2000), con el fin de continuar atendiendo las necesidades del ICBF, pero con el aliciente de derribar las barreras que obstaculizan la generación del empleo formal.

En la segunda sección de este trabajo se retoma el debate reciente sobre las cargas parafiscales. En la tercera se abordan los antecedentes de las Comfamiliares. Allí se muestra cómo muchos de sus objetivos originales se han venido desvirtuando y como, en otros casos, existen fuentes de recursos propias que les permitirían a las Comfamiliares operar dichos programas sin necesidad de que macroeconómicamente continuemos sacrificando la generación de empleo. En la cuarta sección se examinan los “usos” y “fuentes” de recursos que manejan las Comfamiliares y se presentan algunos escenarios financieros con el fin de

dimensionar el ahorro potencial resultante de los cambios legislativos aquí sugeridos. En la quinta sección se evalúa la posible incidencia que tendría la reducción de estas contribuciones sobre la generación de empleo. Por último, resumimos nuestras recomendaciones.

## II. LA PARAFISCALIDAD A TRAVES DE LAS NOMINAS SALARIALES

Como lo mencionamos, las cargas sobre la nómina que enfrentan las empresas colombianas asciende actualmente al 37,2%. De este porcentaje, 9 puntos son explicados conjuntamente por las Comfamiliares, el SENA y el ICBF. Este sobrecosto total que asumen los empresarios cuando deciden contratar a un nuevo trabajador se ha constituido en una fuerte restricción para la generación de empleo en el país.

En el contexto de América Latina, solamente Argentina y Uruguay superan a Colombia con tasas que sobrepasan el 40% en sobre-costos parafiscales, pero en dichos países al menos existe un verdadero seguro contra el desempleo. El resto de los países de la región tienen sobre-costos a la nómina por debajo del 30% (véase Lora, 2001).

Los sobrecostos a la nómina, que de por sí ya eran elevados en Colombia a finales de los ochenta, sufrieron un cuantioso incremento en los campos de la salud y pensiones con la aprobación de la Ley 100 de 1993. El Cuadro 1 muestra que antes de dicha Ley la sobrecarga por cuenta de las empresas era del 30,7% y después de su promulgación se incrementó en 6,5 puntos. Este incremento afectó también a los trabajadores. Las tasas de las contribuciones parafiscales no se alteraron en esa ocasión, permaneciendo en 4% la del Subsidio Familiar, 2% la del SENA y 3% la del ICBF.

A diferencia de lo que ocurre en los sistemas de pensiones y salud, donde el Estado debe actuar como garante, cabe preguntarse si no ha llegado el momento de reformar regímenes sustentados en una “parafiscalidad” cuyos objetivos e instrumentos han sido desbordados por la historia.

Como veremos en la siguiente sección, esto es más urgente cuando se constata que los beneficios directos e indirectos de estos impuestos no tienen las prioridades sociales establecidas a favor de los más necesitados y que estas actividades generan unas cargas cuasi-fiscales que vienen afectando negativamente la generación del empleo formal. Paradójicamente, los principales afectados bajo el régimen actual de parafiscalidad, basada en afectación de los costos de las nominas salariales del sector formal, son los propios desempleados, quienes no están representados por ningún sindicato, ni favorecidos por acciones prontas del Estado.

### III. LAS CAJAS DE SUBSIDIO FAMILIAR (COMFAMILIARES).

#### A. Origen del Sistema

La Caja de Compensación Familiar de Antioquia (Comfama) fue pionera en el esquema del subsidio familiar en Colombia. Se creó en 1954, por iniciativa conjunta de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), obteniendo el respaldo de 45 empresas.<sup>1/</sup> Su objetivo era el de aliviar las cargas económicas de los trabajadores de menores ingresos, idea que recibió el respaldo del Estado mediante los Decretos Legislativos 118 y 249 de 1957. Se estableció entonces el subsidio familiar como un *servicio prestacional selectivo y especial*, del cual quedaba excluido, por definición, la mayoría de los trabajadores activos.

Para finales de 1958 se habían creado 23 cajas de compensación en distintas regiones del país. Es claro que este servicio focalizado en los más necesitados correspondía al desarrollo de la legislación laboral creada desde mediados de los años cuarenta. Dicha legislación preveía que el Instituto de los Seguros Sociales (ISS) liderara la organización de dichas cajas de compensación familiar.

---

<sup>1/</sup> En rigor, Ferrocarriles de Antioquia fue la primera empresa que, de manera directa, pagó subsidio familiar en Colombia en 1949, al otorgarle a sus empleados una retribución de \$3 por cada hijo, hasta la edad de 15 años.

A través de la Ley 58 de 1963, el Congreso de la República aceleró la legislación sobre esta materia. Inicialmente se concentró en extender la aplicación del subsidio familiar a trabajadores públicos y del sector privado y a definir los criterios que regirían su asignación. Sin embargo, falló en dos aspectos cruciales. De una parte, no impuso un verdadero sistema de subsidios cruzados entre trabajadores (como el que se adoptó en salud a raíz de la Ley 100/93). Tampoco se profundizó sobre el principio de solidaridad, a través del cual se autorizaba la creación de cajas exclusivas para empleados de determinado gremio.

Las acciones legislativas posteriores sobre el subsidio familiar se orientaron a subsanar estos y otros vacíos, pasando a reglamentar presupuestalmente los aportes de la Nación y a permitir que los trabajadores tuvieran representación en los consejos directivos de las cajas de compensación (según Decreto-Ley 717 y 3135 de 1968 y Ley 56 de 1973). Este fue el sustento de la Ley 21 de 1982, la cual constituye la base normativa del subsidio familiar hoy día.

La evolución del sistema de subsidio familiar colombiano estuvo influenciado por el esquema europeo de la postguerra, combinando la delegación del manejo en la empresa privada con la prestación directa de algunos servicios en seguridad social. Esta característica está claramente estipulada en el Artículo 39 de la Ley 21 de 1982:

“Las Cajas de Compensación son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el código civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley.”

En la práctica, el subsidio familiar opera como un sistema de compensación, con cargo a las empresas, el cual realiza transferencias a favor de los empleados bajo la forma de pagos: a) En efectivo; b) En especie; y c) En servicios. Infortunadamente no es clara la progresividad de dichas transferencias (a menor sueldo mayores beneficios), ni la efectividad de las mismas, especialmente cuando estas se guían por criterios tan desuetos como sumas fijas por número de personas a su cargo. *Estos criterios pudieron tener alguna racionalidad económica en las épocas de la colonización de la frontera agrícola, pero en Colombia se vinieron a aplicar en*

*momentos en los cuales la “transición demográfica” ya permitía anticipar los peligros de la explosión demográfica hacia finales de los años sesenta.*

## B. Cobertura y Recursos del Subsidio Familiar

Los programas sociales provistos por las cajas de compensación se extienden a diversas áreas de la salud, nutrición, educación, vivienda, recreación, mercadeo, bibliotecas, guarderías, y créditos de fomento para la industria familiar, etc. El marco legal que rigió el subsidio familiar hasta comienzos de los años ochenta les permitió a las cajas de compensación diversificar sus servicios y, a su vez, afianzarse en el sector de las prestaciones sociales. Las normas no fijaban de antemano cuánto de los recaudos sobre la nómina debían destinar las cajas al pago del subsidio familiar, ni se determinaba explícitamente quienes eran los principales beneficiarios. Estas simplemente mencionaban la defensa integral de la familia y que los aportes debían llegar preferencialmente a familias de ingresos bajos (ver Decreto 118 de 1957; Ley 56 de 1973 y Decreto 1049 de 1974).

Si bien las empresas afiliadas al sistema del subsidio familiar alcanzaban las 67.000 en 1980, los trabajadores afiliados (1,3 millones) apenas representaban el 40% de los trabajadores empleados y el 36% de la población económicamente activa. Los aportes de las empresas mediante el impuesto del 4% sobre la nómina ascendían entonces al 0,38% del PIB. De dichos aportes, las cajas de compensación entregaron en subsidios a sus beneficiarios el 62% (tanto en efectivo, especie y en servicios). Los recursos restantes se destinaron a otros fines como la administración, apropiaciones de reserva, apropiaciones de vivienda, entre otros.

Para evitar un sobre-dimensionamiento en el número de cajas, el Estado expidió el Decreto 341 de 1988. Se impusieron condiciones más exigentes a partir de allí, tales como tener un mínimo de 500 empleadores cotizantes y un mínimo de 10.000 trabajadores afiliados. Adicionalmente, se estableció que los beneficiarios del subsidio monetario serían aquellos que no devengarán más de cuatro salarios mínimos y que las cajas deberían destinar el 55% de los recaudos por nómina para dichos pagos. Así las cosas, la expansión del número de cajas llegó

a su tope en 1988, con 68 entidades. Para el año 2000 se tenían 55 cajas de compensación familiar a nivel nacional.

En el Anexo 4 se observa que, en 1990, los trabajadores afiliados (2,4 millones) representaban apenas el 57% de la población ocupada y el 51% de la población económicamente activa. Los aportes de las empresas mediante el impuesto del 4% sobre la nómina ascendían entonces al 0,52% del PIB, al tiempo que los recursos originados por otros conceptos (especialmente por sus actividades de mercadeo) alcanzaban a representar el 1,9% del PIB, sumas de gran importancia económica. Se estima que, para el año 2000, el número de afiliados (3,3 millones) representó el 55% de los empleados y el 44% de la población económicamente activa.

Los principales beneficiarios del sistema se concentran en Bogotá (32%) y en departamentos como Antioquia (17%) y Valle del Cauca (12%), ver Anexo 1. Curiosamente, los incrementos en los montos de los recaudos no se compaginan con una mayor cobertura de la población económicamente activa y, como veremos, algunos de sus programas están lejos de poderse catalogar como prioritarios.

Las fuentes de recursos de las Comfamiliares (Cuadro 2) nos indican que, en el 2000, más de dos terceras partes de las actividades de las Comfamiliares se financiaron con sus propios recursos y menos de una tercera parte (el 28,7%) provinieron de la contribución parafiscal. Esta menor dependencia ha sido una tendencia que se ha acentuado en los últimos años.

De aquí se concluye que muy seguramente la reasignación de parte de estos recursos aquí propuesta no afectaría sustancialmente las actividades prioritarias que deben atender las Comfamiliares, al tiempo que una reducción de estas contribuciones ayudaría a enfrentar el grave problema del desempleo y la informalidad laboral.

Cuadro 2  
**INGRESOS Y PAGOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR**  
(\$ Miles de Millones y Porcentajes)

	<b>1990</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Participaciones (%)</b>		
<b>Ingresos (a+b+c)</b>	<b>460,3</b>	<b>3.286,8</b>	<b>3.510,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
a. Aportes	122,3	982,8	1.009,4	26,6	29,9	28,8
b. Por Programas	325,5	2.188,5	2.405,8	70,7	66,6	68,5
Mercadeo	295,6	1.355,8	1.446,3	64,2	41,2	41,2
Salud	7,7	616,1	728,3	1,7	18,7	20,7
Servicios sociales	22,2	216,7	231,2	4,8	6,6	6,6
c. Otros Ingresos 1/	12,6	115,5	95,6	2,7	3,5	2,7
<b>Pagos (a+b+c)</b>	<b>446,6</b>	<b>3.164,7</b>	<b>3.440,3</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
a. En Subsidios	68,5	392,7	387,7	15,3	12,4	11,3
b. Por Programas						
Mercadeo	294,2	1.356,5	1.455,8	65,9	42,9	42,3
Salud	24,4	718,3	819,6	5,5	22,7	23,8
Servicios Sociales	37,7	551,6	616,7	8,4	17,4	17,9
c. Otros Egresos 2/	21,9	145,6	160,5	4,9	4,6	4,7
<b>Utilidad Operacional</b>	<b>13,7</b>	<b>122,1</b>	<b>70,5</b>			

1/ Incluye no operacionales, administración de aportes y corrección monetaria

2/ Incluye gastos de administración, superintendencia, reserva legal y gastos no operacionales

Fuente: Anexo 5

### C. Fuentes y Usos de Recursos en las Comfamiliares

El mismo cuadro 2 nos indica que han existido cambios importantes en los recursos de las Comfamiliares. Cabe destacar cuatro aspectos:

- En orden de magnitud, se nota que los recursos por mercadeo son la principal fuente de ingresos de las Cajas ya que de los \$3,5 billones de ingresos totales en el 2000 (2,1% del PIB), el 41% corresponde a los ingresos por mercadeo. Aun así, su participación relativa en las fuentes de ingresos ha descendido respecto del 64% observado en 1990. Curiosamente, sus operaciones no revelan utilidades, debido al tratamiento contable de estas organizaciones, pero es evidente que son superavitarias y en sumas importantes.
- Siguen en importancia los aportes del 4% sobre la nómina, que explicaron el 29% de los ingresos de las cajas del año 2000, similar a lo observado a principios de la década. Nótese que solo el 38,4% de estos ingresos se destinaron a pagar directamente los subsidios (monetario y en especie), constatándose que hoy se opera con criterios muy diferentes de los originalmente establecidos en los años cincuenta. El remanente se destinó a financiar diversos programas clasificados como “otros servicios sociales”.
- Los recaudos por el servicio de salud constituyen la tercera fuente de financiación de las cajas, al explicar cerca del 20% de sus recursos. A lo largo del período se refleja claramente los mayores ingresos que se han derivado de la Ley 100 de 1993 sobre el sistema de salud, así como sus obligaciones en prestación de servicios de salud. En el 2000, los pagos por salud explicaron el 24% del total, mientras diez años atrás explicaban sólo el 5,5%.
- Por último, el resto de ingresos explican el 6,6% del total, originados en los servicios de educación, capacitación, recreación, créditos de fomento, etc. Los gastos en estos programas representaron el 18% del total, de los cuales casi la mitad se giraron para recreación, deporte y turismo. Como se ve, existe un desbalance en la financiación de estos programas. Es claro que parte de las contribuciones de la nómina están siendo destinadas a subsidios de programas con una baja prioridad social, desvirtuando el principio de “destinación específica” y generando un sobre-costos laboral a nivel macroeconómico claramente inconveniente para el país. En la siguiente sección profundizaremos sobre este aspecto.

Es útil precisar que 7 de las 55 Comfamiliares existentes en el 2000 manejaban el 90% del total de recursos (ver Anexo 2) y que su estructura de ingresos varía dependiendo del peso relativo que tengan sus actividades de ingresos por mercadeo (ver Anexo 3).

#### D. Propuesta de Reasignación de Recursos de las Comfamiliares

Teniendo en cuenta la información sobre el origen y los usos de los recursos, en esta sección identificaremos tres fuentes de ahorro potencial que ayudarían a aliviar las cargas parafiscales de las empresas y, por esta vía, ayudar a la generación de nuevo empleo y a frenar el incremento del subempleo.

*En particular, proponemos la reducción de las cotizaciones sobre la nómina con destino a las Comfamiliares del actual 4% a solo el 1%, donde dos de estos puntos porcentuales constituirían alivio en las contribuciones de las empresas y el otro punto porcentual se redirigiría a fondear los faltantes pensionales (especialmente los relativos a la garantía de la pensión mínima).*

La implementación de esta propuesta exige un esfuerzo por parte de la Comfamiliares para reducir y focalizar de mejor manera sus programas, incluidos los relativos al subsidio monetario. Los esquemas financieros aquí presentados incentivan un uso más racional de los recursos y una mayor competitividad en la provisión de algunos servicios, así como la clara eliminación de muchos otros que en la práctica desvirtúan la función social para la cual fueron creadas.

En el Cuadro 3 se identifica un potencial ahorro cercano a los \$755,000 millones (pesos del año 2000), equivalente a 3 de los 4 puntos de las contribuciones que vienen recibiendo la Comfamiliares. Por ajustes en la financiación de los programas sociales se obtendría \$545,000 millones (cerca de 2 puntos de la contribución) y mediante una asignación más racionalizada del subsidio monetario se podrían ahorrar \$135,000 millones (medio punto de la contribución).

Cuadro 3

**AHORRO POTENCIAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR, AÑO 2000**

<b>Conceptos</b>	<b>\$ Miles de Millones</b>	<b>Puntos del Gravamen Parafiscal</b>
<b>I. Ajuste del Financiamiento de Programas</b>	<b>544,8</b>	<b>2,16</b>
Recreación, deporte y turismo	122,9	
Formación y Capacitación	42,8	
Educación	50,2	
Salud	91,3	
Vivienda (Excedentes de Fovis)	89,6	
Otros Programas	77,6	
Utilidad Operacional	70,4	
<b>II. Ajuste en Subsidios Directos</b>	<b>135</b>	<b>0,54</b>
Monetario	119	
En Especie	16	
<b>III. Ajuste por Eficiencia en la Gestión de los Programas</b>	<b>75,5</b>	<b>0,30</b>
<b>IV. Ahorro Total (I+II+III)</b>	<b>755,3</b>	<b>3,00</b>

Fuentes: Anexos 6, 7 y 8.

Finalmente, una mejor gestión, especialmente en los programa de mercadeo, habilitarían unos \$76,000 (0,3 puntos de la contribución). A continuación explicamos un poco mas en detalle esta propuesta.

Ajuste en la Financiación de los Servicios Sociales. De la información contenida en los Anexos 5 a 8, se deduce que alrededor del 55% de los subsidios que asignan las Comfamiliares se dan a través de los servicios. El monto global del subsidio en servicios se estima como la diferencia entre los gastos de los distintos programas menos los ingresos que estos generan. Así, la eliminación de dichos subsidios constituye la fuente del ahorro.

Muchos de estos subsidios no constituyen una fuente prioritaria de la gestión de las Comfamiliares, especialmente cuando la contrapartida social es la generación de mayor desempleo. Este es el caso de los subsidios en programas tales como la recreación, el turismo y diversos cursos educativos que deben buscar su propio financiamiento, máxime cuando el grueso de ellos están concentrados en estratos sociales de clase media y alta. Esta propuesta no debe implicar la finalización de todos estos programas, pues muchos de ellos deben poderse continuar, probablemente a una menor escala, pero amparados en mayores cobros de tarifas. Veamos algunos casos:

- El programa de *recreación y turismo* fue subsidiado en \$123,000 millones durante el año 2000, lo cual resulta equivalente al 12,2% del impuesto a la nómina. Es evidente que las inversiones en infraestructura vacacionales y de recreación muestran un sobre-dimensionamiento. Mayores gastos en recreación a favor de la clase media y alta es totalmente regresivo e inconveniente desde el punto de vista de equidad social. Las Comfamiliares deben adoptar un nuevo esquema de autofinanciamiento en estas áreas, después de haber completado una fase de expansión de mas de tres décadas.
- Las cajas gastaron mas de \$65,000 millones en *cursos cortos de formación* y capacitación en diversas áreas (sistemas, idiomas, culinaria, electricidad, belleza, música y cultura) durante el año 2000, subsidiando en mas de dos terceras partes los costos de estos programas. El impacto de estos cursos sobre la productividad laboral es reducido, pero el costo del subsidio es apreciable. En términos del impuesto a la nómina, el subsidio de

estos programas (\$43 mil millones) representaron el 5% del total recaudado en el 2000, monto nada despreciable. En el campo de la educación formal (básica), el subsidio otorgado por las Comfamiliares fue similar al de los cursos (\$50 mil millones). En este frente es necesario pensar en un esquema de cofinanciación entre las cajas y los gobiernos locales, de manera que se siga ofreciendo este servicio, pero de forma más eficiente.

- Las actividades en *el área de la salud* implicaron subsidios por \$91,000 millones durante el 2000. Aquí se requiere buscar un equilibrio financiero, tal como lo señala la reforma de la Ley 100/93.
- *La vivienda de interés social (VIS)* se ha constituido en un programa en expansión dentro de las Comfamiliares, especialmente las de las grandes ciudades. Las Comfamiliares destinaron \$218,000 millones a estos programas en el año 2000, de los cuales un 80% fueron asignados directamente por las cajas como subsidio. Estos subsidios representaron el 17% de las contribuciones destinadas a las Cajas. Sin embargo, solo \$128,000 millones correspondieron a desembolsos para vivienda, mientras que cerca de \$90,000 permanecieron en el Fondo de Vivienda de Interés Social (FOVIS), ganando intereses. En sentido estricto, estos últimos recursos no forman parte del programa VIS y, por lo tanto, estos recursos deben poderse redireccionar hacia otros sectores o las Cajas deberían mostrar su mayor eficiencia respecto, por ejemplo al INURBE, agilizando sus desembolsos, en vez de mantenerlos en el FOVIS.
- La *utilidad operacional* de las Comfamiliares es otra buena fuente de ahorro potencial, una vez que ha finalizado el ciclo de expansión en infraestructura que requerían estas Cajas. Dicha utilidad ha representado hasta el 12% de sus recaudos por nómina, como en 1999, lo cual se traduce en alta disponibilidades de liquidez. Estos recursos sencillamente aparecen como gasto en los años siguientes, debido al manejo contable que les permite el hecho de ser una entidad social sin ánimo de lucro. Durante el año 2000, la utilidad operacional ascendió a \$70,000 millones, recursos que deberían formar parte del ahorro potencial, destinado a otorgar un alivio en las contribuciones que pesan sobre las empresas.

Así, hemos identificado un ahorro potencial en cabeza de las Comfamiliares cercano a los \$545,000 millones al cierre del año 2000, incluyendo \$77,000 millones en mejor gestión de otros programas (ver Cuadro 3). *Es evidente que para hacer viable estos ajustes el gobierno*

*deberá reglamentar unas menores exigencias en materia de reserva legal para las Comfamiliares, al tiempo que se mejoran los organismos de control y supervisión de las Comfamiliares.*

Ajustes en el Subsidio Monetario. Como ya lo mencionamos, el subsidio familiar tiene tres componentes: monetario, en especie y en servicios. Las cajas dan información explícita sobre los dos primeros, en cambio el subsidio en servicios lo tuvimos que inferir como la diferencia entre los egresos e ingresos por programa. Los montos resultantes de los tres tipos de subsidios se dividen entre la población beneficiaria, para obtener el subsidio familiar por hogar.

En el Anexo 7 se presenta la información sobre el monto del subsidio a los hogares, la población beneficiaria de acuerdo con su nivel de ingreso y el ahorro potencial que se puede obtener a partir de restringir el subsidio monetario a los grupos de la población que realmente lo necesitan. El subsidio promedio anual por hogar beneficiado fue de \$491,000 anuales (equivalente a \$41,000 mensuales). Dentro de este monto total, el subsidio monetario representó el 43%, el subsidio en especie el 2%, mientras el subsidio en servicios fue del 55% (Cuadro 7A del Anexo 7).

Después de vivienda, el programa que recibió mayor subsidio en servicios fue el de recreación, deporte y turismo (el 26% del total de servicios). En términos de equidad, esta no parece ser una buena distribución de los recursos, pues los trabajadores con salarios cercanos al mínimo difícilmente demandan estos servicios de recreación y similares.

La población ocupada que, en el año 2000, recibió entre uno y cuatro salarios mínimos fue de 7,1 millones de colombianos, población que es potencialmente candidata al subsidio monetario. Sin embargo, deben ser trabajadores catalogados como formales y cuyo ingreso sea el único del hogar. Del total de 7,1 millones de potenciales beneficiarios solo 1,8 millones se beneficiaron efectivamente del subsidio familiar (el 25%). Casi tres cuartas partes, es decir 1,2 millones de trabajadores, recibieron entre 1 y 2 salarios mínimos legales.

Como se muestra en el Cuadro 7B del Anexo 7, la familia de los trabajadores con este nivel de ingreso recibió un subsidio monetario mensual de \$17,520 pesos, suma que equivale al 6,2% de su ingreso. Para los trabajadores beneficiados, pero cuyo nivel de ingreso se encuentra entre 3 y 4 salarios mínimos, dicho subsidio monetario sólo representó el 1,8% de su ingreso mensual. Se puede concluir entonces que para este último grupo de la población (entre 3 y 4 salarios mínimos) el subsidio monetario es realmente poco significativo.

*Dado lo anterior, sugerimos focalizar el subsidio monetario en los hogares con ingresos entre 1 y 2 salarios mínimos legales, pues para este grupo de la población dicha ayuda resulta significativa. El resto del subsidio monetario debería formar parte del ahorro potencial. Esta misma consideración se extiende al llamado subsidio en especie, que no representa mayores recursos. Así las cosas, el ahorro potencial que puede derivarse de una reestructuración operativa en los subsidios directos asciende a \$135,000 millones (ver cuadro 3 y anexo 7).*

Ajuste por Eficiencia en la Gestión de los Programas. El Anexo 8 ilustra los gastos por programa de las Comfamiliares discriminando entre costos de los insumos y costos operativos. En algunos programas se adicionan unos giros por transferencias. La información por programas se presenta para las cuatro Cajas de Compensación Familiar más importantes del sistema.

Es natural que en algunos de estos programas, como la salud y la educación básica, los costos operativos sean relativamente altos con respecto a los gastos totales, pues aquí se incluye el personal que participa en la provisión del servicio, que por su naturaleza demanda alto capital humano - enfermeras, médicos, especialistas, profesores, etc.-. No obstante, en otros programas como en recreación y turismo así como en el mercadeo, se espera que dicha razón sea moderada. En la parte inferior del Anexo 8 se muestra que dicha razón para estos dos programas son realmente elevadas. Ya explicamos el caso de la recreación y turismo. En la actividad del mercadeo sorprende que para este grupo de entidades, todas con supermercados importantes, los costos operativos sean casi una tercera parte de los gastos totales. Es decir, que del costo de venta de un producto en un supermercado, o a través de los mercados móviles, –sin contar con el margen de ganancia- cerca de una tercera parte se explica por los

costos incurridos en la presentación del producto más los restantes costos del *marketing*. Una comparación de este indicador para un grupo de Comfamiliares frente a otros hipermercados de la Ciudad nos señala que se encuentran por encima del costo medio.

Aparte de incurrir en altos costos operativos, algunas de las Comfamiliares hacen devoluciones monetarias a sus afiliados, o sus beneficiarios, en el momento de hacer sus compras en los supermercados, de manera generalizada, es decir, sin ningún criterio de reasignación de ingreso. Si bien puede entenderse esta práctica como una estrategia de mercadeo para incentivar a los afiliados a mercar en sus almacenes, los recursos por devoluciones monetarias son cuantiosos.

Teniendo en cuenta la información financiera reportada por las cajas, sorprende que por entidad y en el agregado de las Comfamiliares, el negocio del mercadeo presente equilibrio financiero entre los ingresos y los gastos (Anexo 8 y Cuadro 2, respectivamente). Al igual que los demás hipermercados privados, se debe esperar que los ingresos excedan los pagos en este negocio y que, por consiguiente, se generen cuantiosas utilidades en los balances de las cajas. Aunque no estamos en capacidad de cuantificar el ahorro potencial que podría obtenerse por mejor gestión, estimamos que en su conjunto las Comfamiliares podrían contribuir con cerca de \$75,000 en este frente, lo cual representa un modesto 0,3 puntos de la contribución sobre la nómina.

#### IV. GENERACION DE EMPLEO

La principal motivación de nuestra propuesta es la de generar mas empleo formal a través de la reducción de los costos parafiscales a que se ven sometidas las empresas que laboran en Colombia. En esta sección ilustraremos el beneficio que podría traer la reducción y reasignación de los recursos parafiscales. Como ya se explicó, la idea es disminuir las cargas parafiscales del 9% al 4%. Las contribuciones con destino a las Comfamiliares pasarían del 4% al 1%, donde 2 puntos constituirían un alivio tributario para las empresas que generan empleo formal y 1 punto sería redirigido a incrementar las contribuciones pensionales tanto públicas como privadas. En el caso del SENA, la contribución pasaría del 2% al 1%, dejando

a las empresas decidir sobre los beneficios de destinar recursos adicionales a la capacitación laboral. Por último, las contribuciones al ICBF se reducirían del 3% al 2% sobre la nómina, al tiempo que el gobierno central tendría que hacer un esfuerzo por sustituir estos recursos a través del presupuesto nacional.

La eliminación de cuatro puntos de los costos parafiscales asciende a casi \$900,000 millones, según cifras del año 2000, discriminados así:

	\$ Miles de Millones, del Año 2000
Dos puntos (Comfamiliares)	503.5
Un punto (Sena)	186,0
Un punto (ICBF)	202,3
Total (Cuatro Puntos de los Parafiscales)	891.8

Para evaluar la incidencia que tendría la reducción de los parafiscales sobre la generación de empleo es preciso identificar dos efectos. De una parte, la eliminación en cuatro puntos de los parafiscales (no incluimos el punto de las Comfamiliares que iría a enfrentar el creciente costo pensional) es percibido por los empresarios como una reducción en *impuestos*, lo cual tendría un efecto expansivo sobre la demanda agregada y el crecimiento económico en general.

En segundo lugar, dicha reducción claramente se traducirá en menores costos laborales para las empresas, con el consiguiente efecto positivo en la demanda por empleo formal.<sup>2/</sup>

La mayor demanda laboral beneficiará a los trabajadores urbanos no calificados (que constituyen algo más del 40% del empleo nacional), al tiempo que frenaría el crecimiento del llamado sector informal, donde se vienen evadiendo los costos parafiscales (constituyendo algo más del 50% de la fuerza laboral). Mas aun, en esta coyuntura de alto desempleo de los

---

<sup>2/</sup> Lora y Henao (1995) estimaron un costo de 2,5% del PIB a consecuencia de la Ley 50 de 1990 (de flexibilización laboral) y la Ley 100 de 1993 (de seguridad social), ya que las contribuciones sobre la nómina se elevaron del 53,4% al 63,6% para los trabajadores antiguos y al 59,4% para los nuevos contratos, aunque para los de salario integral se redujeron al 42,2%. Botero y López (1998) han estimado que la reducción de los parafiscales podría generar un menor costo salarial equivalente a unos 0,22% del PIB.

trabajadores poco capacitados vale la pena señalar que, según analistas como Botero y López (1998), la reducción de los costos parafiscales tendría la gran ventaja de beneficiar especialmente a estos respecto de los trabajadores calificados (que no superan el 10% de la masa laboral).

Los resultados en términos de nuevos empleos que surgirían de una reducción de los costos parafiscales dependen de la elasticidad del empleo al costo laboral. En éste sentido, se pueden visualizar diversos escenarios, dependiendo del cálculo de dicha elasticidad, donde cabe distinguir efectos de corto y mediano plazo.

- El primer escenario proviene de la aplicación de los resultados del trabajo de Lora (2001). Según este autor, la eliminación, sin ninguna medida compensatoria, de la totalidad de los recursos de las Comfamiliares y del ICBF (que suman siete puntos) aumentaría el empleo formal en 8,9%. Esto implicaría la generación de 526,000 puestos de empleo en el mediano plazo. Si a éste resultado le añadimos los efectos benéficos sobre el empleo informal (una reducción de 2,6%), se tendría un incremento neto del empleo formal de 11.5%, es decir, 680,000 nuevas contrataciones. *Extrapolando esta información llegamos a la conclusión de que la reducción en cuatro puntos de las contribuciones parafiscales, sin ninguna medida compensatoria, representaría un incremento del empleo formal del orden de los 390,000 nuevos puestos de trabajo, tomando como referencia una población ocupada en el sector formal de 79.5% del total de la población económicamente activa.*
- El segundo escenario surge de aplicar los resultados del estudio de Posada y González (1997), quienes obtuvieron una elasticidad de la demanda laboral con respecto al salario real de  $-0,385$  (en el largo plazo). Según los propios autores, esta elasticidad sirve para inferir los efectos que tendría sobre el empleo una reducción de los parafiscales. *Dado que una reducción de cuatro puntos de los parafiscales representa un 10.8% del total de los impuestos a la nómina, se puede inferir que por esta vía se estarían generando cerca de 250,000 nuevos puestos de trabajo.*

- El tercer escenario proviene de utilizar los resultados encontrados por Botero y López (1998). Dado que en este estudio el empleo involucra muchas otras variables, aislar el efecto de la reducción de los parafiscales no es tarea fácil. *Aun así, nos parece útil reportar que un ejercicio preliminar nos indica que la reducción de cuatro puntos de los parafiscales generaría cerca de 145,000 nuevos empleos.*

En síntesis, diversos estudios sobre el impacto del costo parafiscal sobre la generación de empleo nos permiten concluir que, de acogerse nuestra propuesta de reducir en cuatro puntos dichos impuestos sobre la nómina, el país podría generar entre 145,000 y 390,000 nuevos puestos de trabajo formal en los próximos años, como resultado directo del abaratamiento relativo del costo de la mano de obra a nivel internacional. Nuestra propuesta también prevé que se redirija un punto de dichos impuestos, del total de cinco que quedarían vigentes, hacia el fondeo de los faltantes pensionales ya generados. Al mismo tiempo, cabe resaltar la importancia de adoptarse urgentemente una reforma pensional que modere inmediatamente los costos que representan los beneficios hacia el futuro, pues de no obrarse en esta dirección dichos faltantes pensionales tornarían inviables las finanzas públicas nacionales.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El problema del desempleo ha pasado a constituirse en el principal problema nacional del próximo cuatrienio, una vez que se ha avanzado de manera significativa en el ordenamiento de las cuentas fiscales y externas durante los años 1999-2001. La combinación de la tasa de desempleo abierto con la tasa de subempleo nos indica que cerca de un 40% de la población económicamente activa (cerca de seis millones de colombianos) o no encuentra empleo o el que actualmente ejerce no le reporta un ingreso acorde con su potencial productivo.

Desde el punto de vista de la demanda laboral, el principal problema que han enfrentado las empresas tiene que ver con las sobre-cargas a la nómina, las cuales se agravaron con la aprobación de la Ley 100 de 1993. En la actualidad, las cargas sobre la nómina en cabeza de los patronos asciende a 37,2% (excluyendo el pago de festivos y horarios nocturnos, pues al

incluirlos se supera el 50%). Estas cargas “parafiscales” son impuestos a la generación de trabajo.

En este documento hemos propuesto una reducción y reasignación de los recursos parafiscales con el doble propósito de promover el empleo formal y mejorar el uso de algunos de estos recursos. Esta es la única forma de avanzar de forma seria hacia la superación parcial de los graves problemas de desempleo estructural de nuestra economía.

*Hemos estimado que una reducción en el conjunto de las cargas parafiscales equivalente a 4 puntos porcentuales, de los 37.2 que hoy afectan a las empresas, pueden llegar a generar entre 145,000 y 390,000 empleos adicionales por año, gracias a que la reducción de impuestos tornará mas competitivas a nuestras empresas a nivel internacional.*

En particular, hemos argumentado a favor de disminuir las cargas parafiscales del 9% al 5%, al tiempo que un punto porcentual de los cinco que quedarían vigentes se destinaría a enfrentar las crecientes necesidades en el frente pensional, que como se sabe comprometen hoy casi el 3% del PIB (equivalentes a la mitad de los recaudos por IVA).

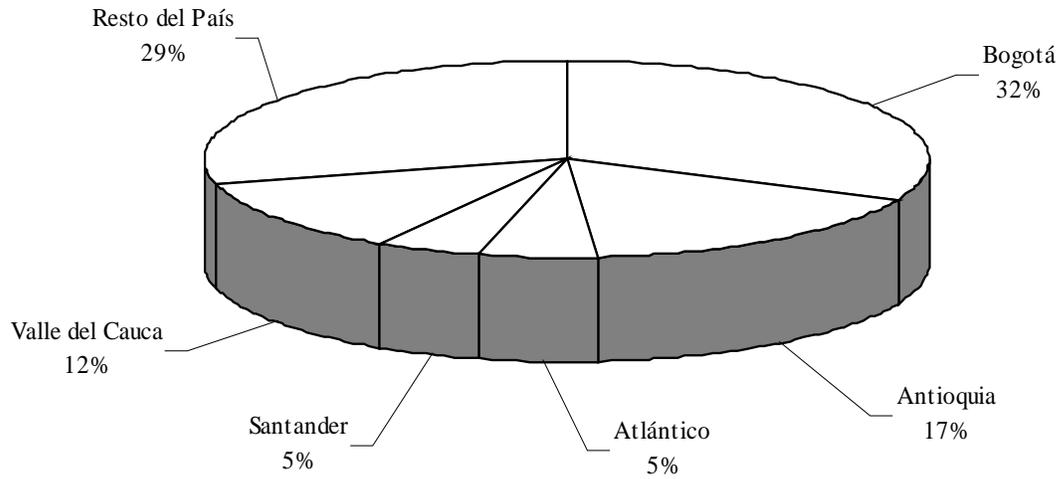
Las contribuciones con destino a las Comfamiliares pasarían del 4% al 1%, donde 2 puntos constituirían un alivio tributario para las empresas que generan empleo formal y 1 punto sería redirigido a incrementar las contribuciones pensionales tanto públicas como privadas. En el caso del SENA, la contribución pasaría del 2% al 1%, dejando a las empresas decidir sobre los beneficios de destinar recursos adicionales a la capacitación laboral. Por último, las contribuciones al ICBF se reducirían del 3% al 2% sobre la nómina, requiriéndose por parte del gobierno nacional de un gran esfuerzo por allegar presupuestalmente el equivalente a \$200,000 millones (del año 2000), con el fin de continuar atendiendo las necesidades del ICBF, pero con el aliciente de derribar las barreras que obstaculizan la generación del empleo formal.

Mantener estas cargas parafiscales es especialmente cuestionable cuando la acumulación de capital y riqueza en las Comfamiliares, por mas de cuatro décadas, les permitiría continuar con una menor dependencia de las contribuciones parafiscales y con actividades, ojalá, focalizadas hacia los mas necesitados. De forma similar, el arreglo institucional vigente a través del

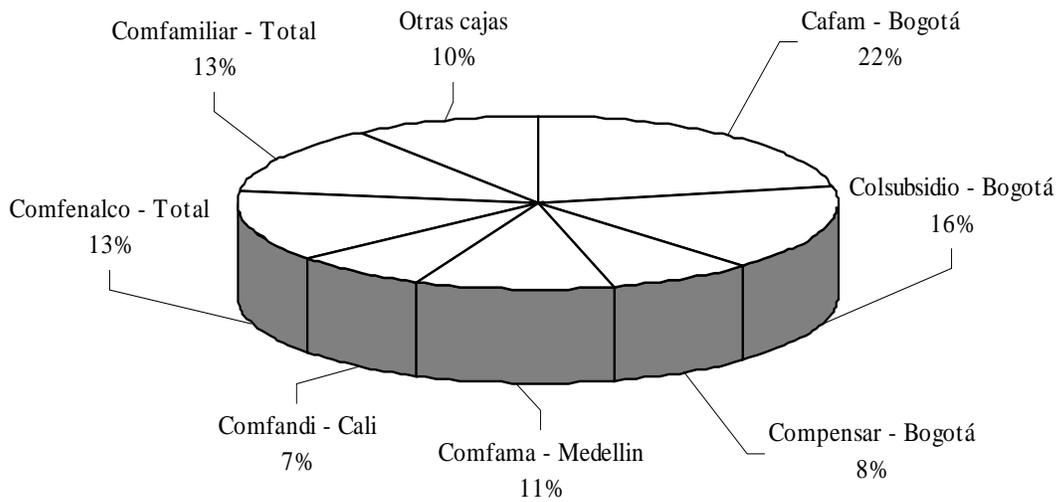
SENA es ineficiente, pues constituye un impuesto a la generación de trabajo, bajo la excusa de querer capacitar a la fuerza laboral, pero esto se hace de manera deficiente, burocrática y con elevados costos sindicales.

Anexos

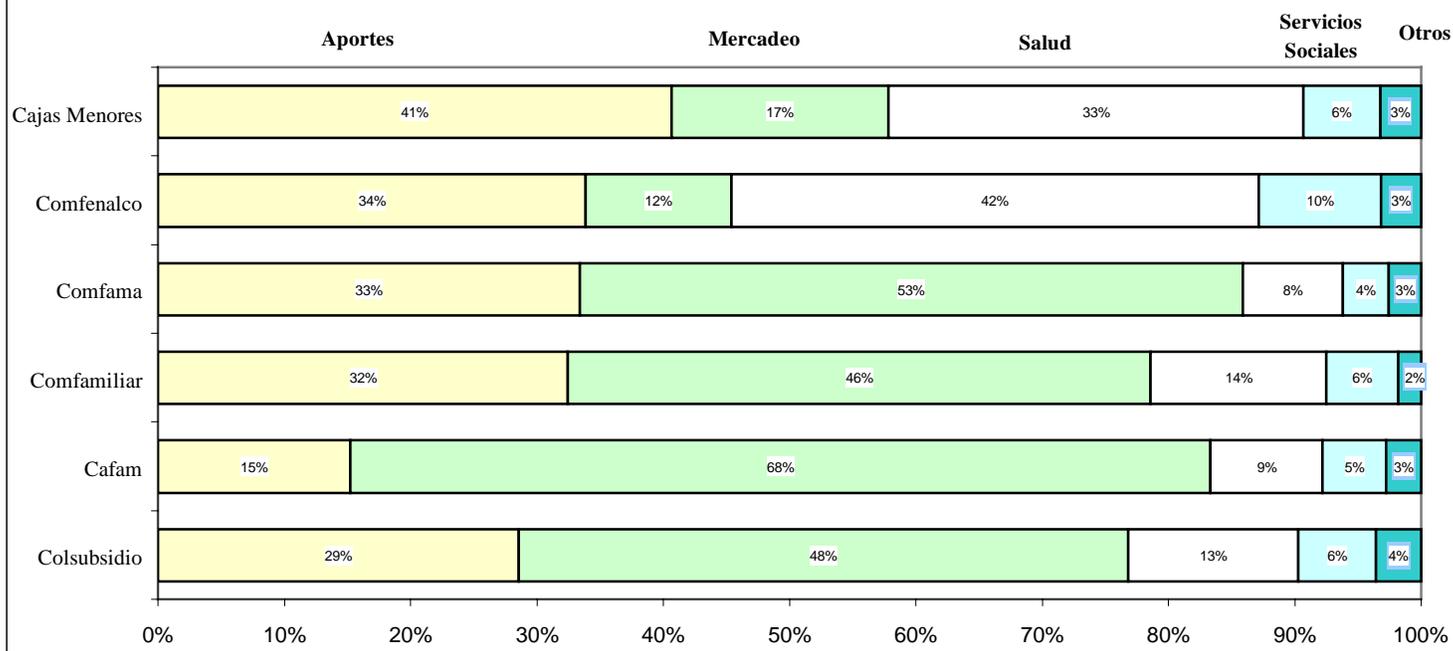
**Anexo 1**  
**CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA COBERTURA - AÑO 2000**



**Anexo 2**  
**CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR: DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS AÑO - 2000**



**Anexo 3**  
**FUENTE DE INGRESO DE LAS PRINCIPALES CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR**  
**AÑO 2000**



**Anexo 4**  
**COBERTURA DEL SISTEMA DE SUBSIDIO FAMILIAR**

AÑO	AFILIACION				
	EMPRESAS	TRABAJADORES *		PENSIONADOS	
		Afiliados	% de la P. E. A.	Afiliados	% del Total
1988	106.824	2.243.817	-	-	-
1989	113.002	2.183.831	-	-	-
1990	137.072	2.404.349	-	-	-
1991	129.499	2.505.511	47,2	-	-
1992	139.142	2.616.695	47,5	-	-
1993	145.579	2.924.914	51,0	-	-
1994	156.008	3.120.913	53,6	5.058	-
1995	167.725	3.285.433	54,9	12.443	2,2
1996	174.154	3.435.947	55,9	14.701	-
1997	174.929	3.501.298	54,4	15.420	-
1998	180.118	3.528.414	53,0	18.393	-
1999	174.232	3.325.336	47,1	18.963	-
2000	171.103	3.322.943	44,7	17.292	1,77

\* Incluye trabajadores independientes afiliados

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Superintendencia del Subsidio Familiar.

<b>Anexo 5</b>						
<b>INGRESOS Y PAGOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR</b>						
miles de millones de pesos y porcentajes						
	<b>1990</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>Participaciones (%)</b>		
<b>Ingresos</b>	<b>460,3</b>	<b>3.286,8</b>	<b>3.510,8</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Aportes	122,3	982,8	1.009,4	26,6	29,9	28,8
Subsidio Familiar (4%)	122,3	981,1	1.007,1	26,6	29,8	28,7
Otros 1/	0,0	1,7	2,3	0,0	0,1	0,1
Mercadeo	295,6	1.355,8	1.446,3	64,2	41,2	41,2
Salud	7,7	616,1	728,3	1,7	18,7	20,7
Servicios Sociales	22,2	216,7	231,2	4,8	6,6	6,6
Educación	1,9	33,0	45,4	0,4	1,0	1,3
Formación y Capacitación	2,1	18,0	22,6	0,5	0,5	0,6
Recreación, deporte y turismo	9,4	54,8	102,0	2,0	1,7	2,9
Crédito y Fomento	0,4	92,0	15,4	0,1	2,8	0,4
Vivienda	8,4	18,9	45,7	1,8	0,6	1,3
Otros Ingresos 2/	12,6	115,5	95,6	2,7	3,5	2,7
<b>Pagos</b>	<b>446,6</b>	<b>3.164,7</b>	<b>3.440,3</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Subsidios Pagados	68,5	392,7	387,7	15,3	12,4	11,3
En Dinero	66,1	378,2	371,5	14,8	12,0	10,8
En Especie	2,3	14,4	16,3	0,5	0,5	0,5
Mercadeo	294,2	1.356,5	1.455,8	65,9	42,9	42,3
Salud	24,4	718,3	819,6	5,5	22,7	23,8
Servicios Sociales	37,7	551,6	616,7	8,4	17,4	17,9
Educación 3/	5,6	83,1	95,6	1,3	2,6	2,8
Formación y Capacitación	5,4	61,8	65,4	1,2	2,0	1,9
Recreación, deporte y turismo	17,7	204,3	224,9	4,0	6,5	6,5
Crédito y Fomento	0,4	11,4	12,7	0,1	0,4	0,4
Vivienda	8,6	191,0	218,0	1,9	6,0	6,3
Otros Pagos 4/	21,9	145,6	160,5	4,9	4,6	4,7
<b>Utilidad Operacional</b>	<b>13,7</b>	<b>122,1</b>	<b>70,5</b>			

1/ Incluye independientes y pensionados

2/ Incluye no operacionales, administración de aportes y corrección monetaria

3/ Incluye educación ley 115 / 93

4/ Incluye gastos de administración, superintendencia, reserva legal y gastos no operacionales

Fuente: Estados Financieros, Superintendencia del Subsidio Familiar.

<b>Anexo 6</b>						
<b>AJUSTE EN LA FINANCIACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES</b>						
miles de millones de pesos						
<b>Descripción</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Usos</b>				<b>Ahorro Potencial</b>
		<b>Costos de Producción</b>	<b>Costos de Operación</b>	<b>Apropiaciones</b>	<b>Total</b>	
	<b>Total</b>					<b>(Total Usos - Fuentes)</b>
<b>I. Programas Sociales</b>	944,1				1205,5	<b>396,8</b>
Educación 1/	45,4	7,1	75,6	12,9	95,6	50,2
Formación y Capacitación	22,6	7,8	57,6		65,4	42,8
Recreación, deporte y turismo	102,0	22,7	202,2		224,9	122,9
Salud	728,3	344,2	398,4	77,0	819,6	91,3
Vivienda* (SalDOS Fovis)						89,6
<b>II. Otros Ingresos y Egresos 3/</b>	27,9				105,4	<b>77,6</b>
<b>III. Utilidad Operacional</b>						<b>70,4</b>
<b>Subtotal (I+II+III)</b>						<b>544,8</b>
<b>Puntos de Impuestos a la Nómina</b>						<b>2,2</b>

Fuente: Estados Financieros, Superintendencia del Subsidio Familiar, Grupo Estadística.

1/Incluye en apropiaciones Ley 115 de educación

2/Incluye en apropiaciones Fovis: Ley 49/90 - Ley 508/99

3/Incluye, Admon de aportes, diversos, financieros, ejercicios anteriores, superintendencia, corr. Monetaria r res. Legal e imp.

\* Para el ahorro en vivienda, se toman los saldos provenientes de los programas de los Fdos obligatorios de la VIS y los recursos que se destinan a la atención integral de la niñez.

## Anexo 7

<b>Cuadro 7 A</b>			
<b>Subsidio Familiar por Hogar, Año 2000</b>			
	<b>Subsidio Total</b>	<b>Subsidio por</b>	
	<b>\$Miles de</b>	<b>Hogar \$Miles de</b>	
	<b>Millones</b>	<b>Pesos</b>	<b>Participación</b>
<b>Total Subsidios Asignados</b>	<b>867</b>	<b>491</b>	<b>100</b>
Subsidio Monetario	371,5	210,2	42,8
Subsidio en Especie	16,3	9,2	1,9
Subsidio en Servicios 1/	479	271	55,3
Salud	91,3	52	
Educación	50	28	
Capacitación	43	24	
Recreación	123	70	
Vivienda	172	98	
<b>Aportes 4% de la Nomina</b>	<b>1.009</b>		
<b>Razón: Subsidios / Aportes (%)</b>	<b>86</b>		

1/ Se calcula como la diferencia entre egresos e ingresos por servicios

<b>Cuadro 7 B</b>					
<b>Población Beneficiada del Subsidio Familiar por Nivel de Ingreso, Año 2000</b>					
<b>Niveles de Salario</b>	<b>Cobertura (No. De</b>		<b>Salario</b>	<b>Subsidio</b>	<b>Sub.</b>
<b>Mínimo</b>	<b>Trabajadores)</b>	<b>Participación</b>	<b>Promedio</b>	<b>Monetario</b>	<b>Monetario /</b>
				<b>Promedio</b>	<b>Ingreso</b>
De 1 - 2	1.208.475	68%	286.000	17.520	6,1%
De 2- 3	261.483	15%	715.000	17.520	2,5%
De 3 - 4	298.585	17%	1.001.000	17.520	1,8%
<b>Total</b>	<b>1.768.543</b>	<b>100%</b>			

<b>Cuadro 7 C</b>			
<b>Ajustes en Subsidios Directos</b>			
<b>Miles de Millones</b>			
<b>Nivel de Salario Mínimo</b>	<b>Monetarios</b>	<b>Especie</b>	<b>Ahorro</b>
			<b>Potencial</b>
De 1 - 2	253	11	11
De 2 - 4	119	5	124
<b>Total</b>			<b>135</b>
<b>Puntos del Impuesto a la Nómina</b>			<b>0,54</b>

Fuente: Estados Financieros, Superintendencia del Subsidio Familiar.

**Anexo 8**  
**SITUACION FINANCIERA DE LAS PRINCIPALES CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR EN COLOMBIA**  
(miles de millones de pesos)

Descripción	CAFAM		COLSUBSIDIO		COMFANDI		COMFAMA		TOTAL	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>691,7</b>	<b>765,7</b>	<b>501,4</b>	<b>568,1</b>	<b>232,7</b>	<b>255,8</b>	<b>338,1</b>	<b>378,7</b>	<b>1.763,9</b>	<b>1.968,4</b>
Aportes 4%	112,2	116,3	154,1	162,2	64,3	65,8	116,7	126,4	447,3	470,7
Mercadeo	481,7	521,7	238,9	274,4	106,2	118,7	182,1	198,9	1.008,9	1.113,7
Salud	47,6	68,1	58,7	76,3	27,4	34,0	18,8	29,8	152,6	208,2
Servicios Sociales	29,0	38,5	36,6	34,9	27,5	32,6	13,9	13,8	106,9	119,9
Otros Ingresos	21,2	21,2	13,0	20,3	7,3	4,7	6,7	9,7	48,2	55,9
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>682,8</b>	<b>755,5</b>	<b>480,3</b>	<b>550,8</b>	<b>225,9</b>	<b>251,8</b>	<b>331,8</b>	<b>374,4</b>	<b>1.720,9</b>	<b>1.932,4</b>
<b>Administración de las Cajas</b>	<b>11,3</b>	<b>12,9</b>	<b>16,5</b>	<b>17,1</b>	<b>7,6</b>	<b>7,7</b>	<b>11,4</b>	<b>12,1</b>	<b>46,8</b>	<b>49,9</b>
<b>Programas</b>	<b>628,9</b>	<b>700,0</b>	<b>403,9</b>	<b>467,8</b>	<b>196,8</b>	<b>222,6</b>	<b>260,3</b>	<b>302,4</b>	<b>1.489,9</b>	<b>1.692,8</b>
<b>Mercadeo</b>	<b>481,8</b>	<b>527,1</b>	<b>237,5</b>	<b>272,5</b>	<b>106,9</b>	<b>119,6</b>	<b>182,3</b>	<b>200,0</b>	<b>1.008,5</b>	<b>1.119,2</b>
Costos de Insumos	382,4	415,6	200,3	228,2	87,3	98,6	147,8	161,2	817,8	903,6
Costos Operativos	99,4	111,4	37,2	44,3	19,6	21,0	34,6	38,8	190,7	215,6
<b>Salud</b>	<b>70,7</b>	<b>78,5</b>	<b>75,2</b>	<b>93,0</b>	<b>34,5</b>	<b>39,0</b>	<b>28,7</b>	<b>42,6</b>	<b>209,1</b>	<b>253,2</b>
Costos de Insumos	19,0	32,0	11,0	17,0	9,0	10,5	13,6	25,7	52,5	85,3
Costos Operativos	40,5	34,9	48,8	59,8	19,1	22,1	9,3	10,5	117,7	127,3
Transferencias	11,2	11,6	15,4	16,2	6,4	6,5	5,8	6,3	38,8	40,6
<b>Educación</b>	<b>9,6</b>	<b>13,3</b>	<b>11,6</b>	<b>14,8</b>	<b>10,1</b>	<b>10,9</b>	<b>5,8</b>	<b>6,6</b>	<b>37,0</b>	<b>45,6</b>
Costos de Insumos	0,4	0,7	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	0,4	1,5
Costos Operativos	9,2	12,6	11,6	14,8	10,1	10,0	1,5	2,4	32,4	39,8
Transferencias	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	4,3	4,2	4,3
<b>Capacitación</b>	<b>1,6</b>	<b>2,4</b>	<b>6,1</b>	<b>6,7</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>12,4</b>	<b>13,4</b>	<b>20,2</b>	<b>23,5</b>
Costos de Insumos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Costos Operativos	1,6	2,4	6,1	6,7	0,0	1,0	12,4	13,4	20,2	23,4
<b>Vivienda</b>	<b>26,2</b>	<b>31,7</b>	<b>48,5</b>	<b>52,3</b>	<b>35,0</b>	<b>39,2</b>	<b>5,0</b>	<b>7,2</b>	<b>114,7</b>	<b>130,4</b>
Costos de Insumos	0,5	0,0	12,7	8,1	16,3	16,5	0,0	0,0	29,5	24,7
Costos Operativos	1,2	1,5	2,1	2,4	4,3	6,0	1,5	1,2	9,1	11,2
FOVIS	24,5	30,1	33,7	41,8	14,4	16,6	3,4	5,9	76,1	94,5
<b>Recreación</b>	<b>37,3</b>	<b>44,3</b>	<b>22,4</b>	<b>25,7</b>	<b>10,4</b>	<b>12,8</b>	<b>23,5</b>	<b>29,8</b>	<b>93,5</b>	<b>112,7</b>
Costos de Insumos	1,7	2,3	0,0	0,0	1,9	3,0	0,0	0,0	3,7	5,4
Costos Operativos	35,5	42,0	22,4	25,7	8,4	9,8	23,5	29,8	89,8	107,3
<b>Crédito de Fomento</b>	<b>1,7</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	<b>7,0</b>	<b>8,3</b>
Costos de Insumos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Costos Operativos	1,7	2,8	2,7	2,7	0,0	0,0	2,6	2,8	7,0	8,3
<b>No Operacionales</b>	<b>6,0</b>	<b>6,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,1</b>	<b>18,1</b>	<b>20,0</b>
Superintendencia Subsidio Familiar	1,1	1,2	0,5	0,7	0,6	0,6	1,2	1,3	3,5	3,8
Reserva Legal y Otros	4,8	5,2	4,7	6,2	0,8	0,9	4,4	3,8	14,7	16,1
<b>Subsidios Otorgados</b>	<b>36,7</b>	<b>36,2</b>	<b>54,6</b>	<b>59,0</b>	<b>20,1</b>	<b>19,9</b>	<b>54,6</b>	<b>54,8</b>	<b>166,0</b>	<b>169,8</b>
Monetario	34,9	33,9	51,6	55,8	19,5	18,5	51,8	52,1	157,9	160,3
En especie	1,7	2,3	3,0	3,2	0,6	1,4	2,8	2,7	8,1	9,5
<b>Utilidad Operacional</b>	<b>8,9</b>	<b>10,2</b>	<b>21,1</b>	<b>17,3</b>	<b>6,8</b>	<b>4,1</b>	<b>6,3</b>	<b>4,3</b>	<b>43,0</b>	<b>35,9</b>
<b>INDICADORES DE INTERES</b>	<b>Mercadeo</b>	<b>Salud</b>	<b>Educación</b>	<b>Vivienda</b>	<b>Recreación</b>	<b>Capacitación</b>				
<b>Total Cajas - Año 2000</b>										
Costos Operativos / Gastos Totales	19,3	66,3	96,6	81,1	95,3	99,7				
Costos de Insumos / Gastos Totales	80,7	33,7	3,4	18,9	4,7	0,3				

Fuente: Superintendencia del Subsidio Familiar.

## Referencias

- Banco de la República (2001a) Informe al Congreso de la República (Marzo).
- Banco de la República (2001b) Informe al Congreso de la República (Julio).
- Botero, J. y H. López (1998) “Evaluación macroeconómica de los impactos sobre el empleo de una reducción en los parafiscales y en la jornada laboral” Cuadernos del CIDE (No.5, Corporación para el desarrollo de la Investigación y la docencia Económica, Medellín, Diciembre).
- Clavijo, S. (1998) Política fiscal y Estado en Colombia (Banco de la República - Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes).
- Comisión de Racionalización del Gasto y la Finanzas Públicas (1997) Informe Final (Seis Tomos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público).
- Lora, E. (2001) “¿Por que tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?” (Banco de la República, Seminario sobre Empleo).
- Lora, E. y M. Henao (1995) “Efectos económicos y sociales de la legislación laboral” Coyuntura Social (No. 13).
- Posada, C. y A. González (1997) "El mercado laboral urbano: empleo, desempleo y salario real en Colombia entre 1985 y 1996" Borradores de Economía (Banco de República, N° 84, Diciembre).