

# La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar<sup>1</sup>

---

Marcela Meléndez A.<sup>2</sup>

Fabio Sánchez T.<sup>3</sup>

## Abstract

*This article analyzes the market structure of Colombia's cajas de compensación familiar, including its implications for the conduct of these entities. The article finds that the market segmentation of cajas according to the country's geopolitical borders, limits market competition, as well as the system's capacity to contribute to the leveling of workers' quality of life across the country's diverse regions. The fundamental lesson to be learned from this study is that competition in the cajas de compensación familiar market in Colombia has been hampered by the authorities' misunderstanding of what, in this particular case, constitutes disloyal competition. This confusion can be found stated in mandates from the Subsidy Superintendence as well as in a decree through which the government has intervened to restrain, rather than to promote, competition. In its concluding remarks, the article offers recommendations for a market approach that defends competition in this market.*

## Resumen

*Este artículo analiza la estructura del mercado de cajas de compensación familiar en Colombia, con el objeto de revisar las implicaciones que ésta puede tener desde el punto de vista de la conducta de estas entidades. Encuentra que la segmentación del mercado de cajas de compensación familiar de acuerdo con la división geopolítica del país tiene implicaciones negativas para su buen funcionamiento, en la medida en que limita la competencia y la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones. La lección fundamental que se extrae de este estudio es que el mercado de las cajas de compensación familiar en Colombia ha sido perjudicado por la mala comprensión por parte de las autoridades de lo que constituye un comportamiento de competencia desleal en este caso particular. La confusión ha quedado consignada en circulares de la Superintendencia de Subsidio y en un decreto, mediante los cuales el Estado ha intervenido para impedir la competencia y no para propiciarla. El presente artículo ofrece algunas recomendaciones acerca de los ajustes que serían deseables en la aproximación a este mercado en el contexto de un buen ejercicio de la política de defensa de la competencia.*

*Key words: Disloyal Competition, Policies in defense of Competition, Monopoly, Oligopoly and Other Forms of Market Imperfection.*

*Palabras clave: Cajas de compensación familiar, Competencia desleal, Política de defensa de la competencia, Monopolio, Oligopolio y otras formas de imperfección de mercados.*

*Clasificación JEL: D40, D42, D43.*

*Primera versión recibida en mayo 17 de 2008; versión final aceptada en noviembre 9 de 2008.*

*Coyuntura Social No. 38, junio y diciembre de 2008, pp. 105-148. Fedesarrollo, Bogotá-Colombia.*

---

<sup>1</sup> Este artículo es una actualización de un estudio encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2003, la cual fue posible gracias a la labor de Sandra Zuluaga, que dirigió la actualización de los datos y ayudó a convertir el documento en un artículo publicable. Se agradece la participación de Daniel Toro como Investigador Asistente durante la elaboración del estudio y el trabajo de María Antonieta Borrero en las labores finales de edición de este artículo.

<sup>2</sup> Consultora asociada, Económica Consultores Ltda. e Investigadora Asociada de Fedesarrollo.

<sup>3</sup> Director, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.

## I. Introducción

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

La actividad de las cajas de compensación está circunscrita por la ley al ámbito departamental, siendo la excepción la Caja Campesina, la cual está autorizada para operar en todo el país y que atiende a los trabajadores del sector rural. El estudio de la estructura de este mercado tiene obligatoriamente que considerar la dimensión geográfica, pues realmente se trata de múltiples mercados regionales. Adicionalmente, además del pago del subsidio a los trabajadores beneficiarios, objeto para el cual fueron concebidas, la normatividad vigente les asigna a las cajas de compensación familiar tareas variadas.

La diversidad de servicios que prestan las cajas obliga entonces a dar una mirada a mercados diferentes al del subsidio familiar. Sin embargo, el análisis enfatiza este último aspecto porque, desde 2003, la Superintendencia del Subsidio Familiar reglamenta el valor del subsidio pagado.

Al cierre de 2006, último año para el cual hay datos disponibles a nivel de caja, existían en Colombia cincuenta cajas de compensación ubicadas en 28 departamentos del país. El estudio analiza su desempeño relativo comparando entre sí las cajas que operan en el mismo mercado geográfico. También revisa el desempeño de las cajas en relación con su tamaño y con el nivel de concentración del mercado en el que operan, con el fin de establecer la existencia de ventajas de tamaño en este mercado y de entender la racionalidad de la norma que restringe la acción de las cajas al ámbito de cada departamento.

Luego de esta introducción, el estudio está organizado de la siguiente manera. La sección dos presenta una breve revisión del origen del mercado de subsidio familiar en Colombia y del marco legal al cual está actualmente sometida la actividad de las cajas de compensación familiar. La sección tres caracteriza la estructura del mercado nacional y de los mercados departamentales a partir de los datos y analiza la conducta de las cajas en ellos. La sección cuatro revisa algunas de las intervenciones del Estado en el mercado de las cajas de compensación familiar. Por último, la sección cinco presenta las conclusiones del trabajo y algunas recomendaciones de política.

## II. Marco legal

En Colombia se hace mención del subsidio familiar por primera vez en la Ley 60 de 1946. Luego, con el Decreto 118 de 1957 se ordena la creación de las cajas de compensación familiar y se establece el subsidio como obligación legal para empresas con un capital superior a cien mil

pesos (de 1957) y un número mínimo de veinte empleados. En sus orígenes se trata de un subsidio de carácter prestacional selectivo, que deja a buena parte de la población laboral activa por fuera del régimen y que permite a los empleados vinculados a empresas grandes obtener subsidios monetarios más altos. El Decreto 3151 de 1962 autoriza a las cajas de compensación por primera vez para prestar también otros servicios a las familias de los trabajadores afiliados.

Más adelante, reivindicando la solicitud de las asociaciones sindicales, la Ley 56 de 1973 revisa las reglas para la asignación de subsidios, corrigiendo las inequidades que resultaban al estar el monto del subsidio atado al valor de la nómina, y admite la representación de los obreros en sus consejos directivos. Esta misma ley autoriza a las cajas a adelantar "programas de acción social" con preferencia en los campos de salud, educación, alimentación y mercadeo, y a realizar planes de construcción y financiación de vivienda individuales y multifamiliares. La participación de las cajas en este tipo de programas implica una redistribución de las apropiaciones antes destinadas exclusivamente al pago del subsidio directo en dinero.

En 1981 la Ley 25 somete a las cajas de compensación familiar a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad hoy adscrita al Ministerio de la Protección Social. Un año más tarde, la Ley 21 de 1982 hace una compilación de toda la legislación relacionada con el tema del subsidio familiar y determina la manera cómo las cajas de compensación deben distribuir los aportes entre

las diferentes actividades que les asigna la ley. El Decreto 341 de 1988, reglamentario de esta ley, se considera el reglamento del funcionamiento de las cajas de compensación familiar. Este decreto reglamenta la constitución de las cajas, el régimen de afiliaciones, los subsidios, las inversiones, el control de la Superintendencia y la ejecución de programas sociales en las áreas de salud, vivienda, educación, recreación y crédito, entre otros.

Posteriormente, la Ley 49 de 1990 establece que los recursos que por ley deben dedicar las cajas de compensación a los programas sociales impuestos por el gobierno dependerán de lo que se denomina el "cuociente" de cada caja. Este cuociente es la relación entre los recaudos de la caja divididos por el número de personas a cargo de los beneficiarios de la caja y los recaudos de todas las cajas divididos por el número total de personas a cargo de los beneficiarios de todas las cajas del país. Un cuociente menor que uno significa que la caja paga menos subsidio monetario por afiliado que el promedio de las cajas; un cuociente mayor que uno significa lo contrario. Este cuociente se utiliza para determinar el porcentaje de recursos que cada caja destina a los subsidios monetarios y el que destina a otros programas.

En 1991, la Ley 3 crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio familiar de vivienda. Luego en el año 2000 se expiden los decretos reglamentarios 1746 y 2620. El primero autoriza a las cajas para otorgar créditos hipotecarios y el segundo define los diferentes tipos de soluciones de vivienda, los beneficiados por el subsidio y los montos.

La Ley 100 de 1993 promueve la participación de las cajas de compensación familiar en el sistema de seguridad social, dándoles la oportunidad de crear sus propias entidades promotoras de salud (EPS). En esta misma ley se reglamenta la participación de las cajas en el régimen subsidiado, dándoles la libertad de crear y administrar sus propias administradoras del régimen subsidiado (ARS) y se determina que en caso de no hacerlo, los recursos previstos para este fin se transferirán al Fondo de Solidaridad y Garantías (FOSYGA). También en 1993, la Ley 101 crea la Caja de Compensación Familiar Campesina (COMFAMA) como una corporación con la misma personería jurídica que las cajas existentes y con el objetivo de cubrir a los trabajadores del sector rural en todo el país.

Más recientemente, la Ley 789 de 2002, expedida por el actual gobierno, incluye cambios que afectan la operación de las cajas. Por una parte, con el fin de evitar dobles subsidios a un mismo hogar, esta ley establece topes al subsidio monetario. Por otra parte, determina que las cajas destinarán recursos para el fomento del empleo y la protección al desempleo mediante la creación de programas de microcrédito destinados a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa. Adicionalmente, la Ley 789 establece un "régimen de transparencia" según el cual las cajas no deben ejercer frente a los empleadores ningún tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación, ni tener actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado. A partir de enero 2003, la ley somete

a las cajas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección del consumidor. El Decreto 1769 de 2003, expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por esta ley, regula por primera vez el valor del subsidio monetario que se paga a través de las cajas, estableciendo un régimen en el que habrá un tope al subsidio en cada departamento (cuota de referencia departamental) y transferencias de unas cajas a otras para compensar aquellas cajas cuyos ingresos por aportes sean insuficientes para financiar un nivel de subsidio igual a la cuota de referencia.

Finalmente, la Ley 920 de 2004 autoriza a las cajas de compensación familiar a adelantar actividad financiera, entendida como la captación de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocar estos fondos nuevamente y de forma exclusiva entre éstos, a través de créditos.

### **III. El mercado de cajas de compensación familiar en Colombia**

Para entender cómo aplicarían en el contexto de este mercado los conceptos de abuso de posiciones dominantes, competencia desleal y prácticas comerciales restrictivas, y analizar si en efecto éste es un mercado en el que la posibilidad de este tipo de comportamientos constituye una preocupación legítima, se partió de una revisión de las disposiciones legales que rigen el funcionamiento de las cajas, y tomando

como un caso de estudio el mercado de Cundinamarca se realizaron talleres con empresarios, y entrevistas con los directores de algunas de las cajas que operan en este mercado.

De la primera parte de este ejercicio surge una preocupación acerca de la regulación de este mercado en dos frentes: i) con respecto a la conveniencia de la segmentación geográfica de los mercados siguiendo la división geopolítica del país en departamentos, y ii) con respecto a la racionalidad de las intervenciones del gobierno tendientes a proteger estos mercados de la competencia desleal.

De la segunda parte, surgen una serie de acusaciones de conductas desleales de las cajas, que pueden separarse en dos categorías: i) acciones de una caja tendientes a atraer hacia ella las empresas compensadas vinculadas a otras cajas, y ii) acciones de una caja tendientes a impedir la afiliación de empresas descompensadas. Se entiende como una empresa compensada aquella cuyos aportes de ley exceden el monto que recibirá en subsidios monetarios, y como descompensada, lo contrario. En esta sección se presenta el mercado a partir de los datos, dando elementos empíricos para valorar tanto los asuntos de carácter regulatorio, como las acusaciones de mal comportamiento.

A partir de los datos que las cajas reportan anualmente a la Superintendencia de Subsidio

Familiar se construyó inicialmente una base de datos al nivel de caja de compensación familiar para el período 1995-2001 que posteriormente fue actualizada hasta 2006, para incorporar al análisis la información disponible en 2007. Esta base de datos permite seguir a cada caja en el tiempo y compararla con otras cajas con las que comparte el mismo mercado geográfico o características comunes, como rango de tamaño o pertenencia a mercados con un grado de concentración similar. Cuando no se observa una varianza importante en el tiempo, el análisis se concentra en el corte transversal del último año para el que hay datos disponibles.

En 2006, había cincuenta cajas de compensación operando en el país, repartidas entre 28 mercados geográficos, y una de ellas de carácter nacional, con dedicación exclusiva a los trabajadores rurales<sup>4</sup>. En este mismo año había 229.324 empresas afiliadas, 4'656.685 trabajadores vinculados a esas empresas, 4'106.620 personas a cargo recibiendo subsidio monetario y una cobertura total del sistema de 12'399.123 personas, incluyendo cónyuges, pensionados, personas a cargo de no-beneficiarios y afiliados voluntarios.

## A. Mercados geográficos

Los cuadros 1 a 5 introducen los mercados geográficos en los que operan las cajas de compensación familiar. El Cuadro 1 presenta un resumen de la estructura de estos mercados para el 2006.

<sup>4</sup> La Caja de Compensación Familiar Campesina, cuenta con presencia Nacional en 26 departamentos y más de 550 municipios. En los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada, únicamente opera esta caja.

## Cuadro 1 ESTRUCTURA DEL MERCADO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA, 2006

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Empresas		Empleados afiliados		Personas a cargo		Conyuges otros*		Total población cubierta					
		Total	% sobre total dpto	% sobre total país	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Afiliados	Personas a cargo	Conyuges	Total	
															Total
Amazonas		315	100	0	2.063	1.246	5.385	435	2.214	405	2	0	1	3	11.751
Antioquia	Camacol	1.766	5	1	25.920	23.907	53.909	17.567	20.401	7.784	19	0	0	19	149.507
	Comfenalco	8.006	22	3	115.193	111.428	205.650	26.631	75.223	22.621	1.207	423	519	2.149	558.895
	Comiana	26.251	73	11	253.158	246.770	447.568	35.905	168.157	52.201	6.321	8.531	2.631	17.467	1.241.226
	<b>Promedio</b>	<b>12.008</b>			<b>131.424</b>	<b>127.368</b>	<b>235.709</b>	<b>33.368</b>	<b>87.927</b>	<b>27.535</b>	<b>2.516</b>	<b>2.979</b>	<b>1.050</b>	<b>6.545</b>	<b>649.876</b>
Arauca		1.779	100	1	4.479	6.730	10.516	3.956	3.645	1.604	5	4	2	11	30.941
Atlántico	Cajacopi	1.246	13	1	20.837	26.899	52.584	22.982	13.453	8.858	120	147	63	330	145.943
	c.c.f. de Barranquilla	3.441	36	2	35.174	29.591	70.017	19.605	21.834	6.893	56	71	33	160	183.274
	Comifamiliar	4.835	51	2	59.747	50.085	120.821	9.606	42.042	12.076	70	21	34	125	294.502
	<b>Promedio</b>	<b>3.174</b>			<b>38.586</b>	<b>35.525</b>	<b>81.141</b>	<b>17.398</b>	<b>25.776</b>	<b>9.276</b>	<b>82</b>	<b>80</b>	<b>43</b>	<b>205</b>	<b>207.906</b>
Bolívar	Comfenalco	5.137	74	2	48.160	43.458	104.442	16.523	35.944	11.126	151	298	123	572	260.225
	Comifamiliar	1.841	26	1	25.784	8.767	52.292	3.841	13.531	6.299	10	15	2	27	110.541
	<b>Promedio</b>	<b>3.489</b>			<b>36.972</b>	<b>26.113</b>	<b>78.367</b>	<b>10.182</b>	<b>24.738</b>	<b>8.713</b>	<b>81</b>	<b>157</b>	<b>63</b>	<b>300</b>	<b>185.383</b>
Boyacá		5.256	100	2	41.502	35.491	83.060	30.323	22.401	7.859	129	36	35	200	220.836
Caldas	Comfamiliares	6.079	89	3	41.275	35.244	66.881	24.079	29.776	12.754	2.751	2.388	1.425	6.564	216.573
	Comifamiliar	777	11	0	3.757	2.363	7.291	622	2.712	441	18	5	3	26	17.212
	<b>Promedio</b>	<b>3.428</b>			<b>22.516</b>	<b>18.804</b>	<b>37.086</b>	<b>12.351</b>	<b>16.244</b>	<b>6.598</b>	<b>1.385</b>	<b>1.197</b>	<b>714</b>	<b>3.295</b>	<b>116.893</b>
Caquetá		1.690	100	1	9.606	7.781	19.880	3.006	8.095	3.023	9	17	8	34	51.425
Casanare	Comifacasanare	968	100	0	8.810	12.946	18.547	1.641	6.412	1.219	27	8	4	39	49.614
	Comifamiliar	2.819	100	1	32.856	21.105	73.581	15.031	36.878	9.279	1.793	3.533	1.916	7.242	195.972
Cesar		2.414	100	1	27.533	18.720	58.995	3.833	30.351	5.206	89	159	97	345	144.983
Chocó		735	100	0	6.705	2.452	19.055	1.925	4.142	376	99	236	28	363	35.018
Córdoba		3.470	100	2	38.645	4.383	56.133	2.565	26.626	3.161	0	0	0	0	131.513
Cundinamarca	Comifamiliar Afidro	701	1	0	10.114	19.254	18.013	13.514	7.252	4.997	8.946	8.427	3.124	20.497	93.641
	Cafam	9.918	21	4	166.098	203.622	299.374	45.822	170.429	53.301	4.137	1.540	2.334	8.011	946.657
	Colsubsidio	20.922	45	9	266.003	434.588	456.624	-	176.411	118.121	7.128	1.789	3.321	12.238	1.465.985
	Compensar	13.366	28	6	188.900	340.323	385.906	193.864	127.216	82.279	8.341	9.025	4.210	21.576	1.340.064
	Comiacundi	2.044	4	1	17.997	26.330	32.688	2.068	11.954	1.678	846	921	518	2.285	95.000
	<b>Promedio</b>	<b>9.390</b>			<b>129.822</b>	<b>204.823</b>	<b>238.521</b>	<b>51.054</b>	<b>98.652</b>	<b>52.075</b>	<b>5.880</b>	<b>4.340</b>	<b>2.701</b>	<b>12.921</b>	<b>787.869</b>

\* Pensionados, Facultativos, Voluntarios, de empresas con exención  
Fuente: Informes Estadísticos Mensuales diciembre 2006 Cajas de Compensación Familiar - Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística.

**Cuadro 1 (Continuación)**  
**ESTRUCTURA DEL MERCADO DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA, 2006**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Empresas			Empleados afiliados			Personas a cargo			Conyuges otros*			Total población cubierta			
		Total	% sobre total dpto	% sobre total país	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Beneficiarios	No beneficiarios	Afiliados	Personas a cargo	Conyuges	Total	Total población cubierta
Gujira	Comifamiliar	1.640	100	1	16.024	11.529	44.290	16.367	11.168	4.028	359	933	252	1.544	104.950		
Huila	Comfamiliar	8.706	100	4	25.710	27.074	58.260	23.422	26.346	14.586	3.187	6.790	2.162	12.139	187.537		
Magdalena	Cajamaq	4.844	100	2	28.950	19.330	60.811	9.617	28.619	6.509	0	0	0	0	153.836		
Meta	Cofrem	7.635	100	3	27.208	22.530	55.631	7.330	22.417	6.382	123	182	90	395	141.893		
Nacional	Caja Compensata	8.078	100	4	86.564	77.491	190.006	16.832	62.635	12.630	0	0	0	0	446.158		
Nariño	Comfamiliar	4.469	100	2	34.826	19.001	82.605	13.448	29.174	5.416	430	610	243	1.283	185.753		
N. de Santander	Comfamiliar	4.276	60	2	15.667	41.275	38.200	32.105	12.732	10.735	12.678	8.333	4.897	25.908	176.622		
	Comfamiliar	2.813	40	1	14.134	17.218	24.035	2.729	12.108	2.906	11.119	7.387	3.581	22.087	95.217		
	<b>Promedio</b>	<b>3.545</b>			<b>14.901</b>	<b>29.247</b>	<b>31.118</b>	<b>17.417</b>	<b>12.420</b>	<b>6.821</b>	<b>11.899</b>	<b>7.860</b>	<b>4.239</b>	<b>23.998</b>	<b>135.920</b>		
Putumayo	Comfamiliar	1.171	100	1	5.684	6.305	12.325	2.207	4.544	1.531	16	9	3	28	32.624		
Quindío	Comfamiliar	550	13	0	2.571	2.135	4.217	582	2.144	409	18	28	11	57	12.115		
	Comfamiliar	3.727	87	2	36.590	6.791	39.224	2.707	15.831	2.143	775	1.224	435	2.434	105.720		
	<b>Promedio</b>	<b>2.139</b>			<b>19.581</b>	<b>4.463</b>	<b>21.721</b>	<b>1.645</b>	<b>8.988</b>	<b>1.276</b>	<b>397</b>	<b>626</b>	<b>223</b>	<b>1.246</b>	<b>58.918</b>		
Risaralda	Comfamiliar	6.885	100	3	45.216	51.988	74.438	7.988	26.441	6.848	14	5	10	29	212.958		
San Andrés	Cajasai	1.079	100	0	6.625	4.453	13.915	2.162	7.581	1.269	410	657	383	1.450	37.455		
Santander	Caiba	2.483	16	1	12.347	19.987	24.918	6.111	10.058	4.030	0	0	0	0	77.451		
	Cajasas	5.280	34	2	26.229	36.786	46.294	43.739	21.977	13.774	12.787	27.685	10.856	51.328	240.127		
	Comfamiliar	7.586	49	3	44.397	48.460	77.199	21.042	46.522	12.607	30.122	27.506	15.004	72.632	322.859		
	<b>Promedio</b>	<b>5.116</b>			<b>27.658</b>	<b>35.078</b>	<b>49.470</b>	<b>23.631</b>	<b>26.186</b>	<b>10.137</b>	<b>14.303</b>	<b>18.397</b>	<b>8.620</b>	<b>41.320</b>	<b>213.479</b>		
Sure	c.c.f. de Sure	1.639	100	1	14.406	13.839	31.529	3.480	15.581	2.999	3	0	0	3	81.837		
Tolima	Calasur	440	8	0	2.841	2.018	6.610	899	2.566	501	0	0	0	0	15.435		
	Comfamiliar	371	7	0	1.448	711	2.716	74	1.013	131	0	0	0	0	6.093		
	Comfamiliar	1.527	28	1	26.820	2.230	27.850	2.358	9.733	830	27	5	2	34	69.855		
	Comfamiliar	3.193	58	1	27.636	22.028	51.078	4.616	26.411	6.882	141	169	128	438	139.089		
	<b>Promedio</b>	<b>1.383</b>			<b>14.686</b>	<b>6.747</b>	<b>22.064</b>	<b>1.987</b>	<b>9.931</b>	<b>2.086</b>	<b>42</b>	<b>44</b>	<b>33</b>	<b>118</b>	<b>57.618</b>		
Valle	Comfamiliar	1.703	7	1	16.465	16.771	28.983	6.237	9.899	6.686	2126	242	771	3.139	88.180		
	Comfamiliar	5.513	22	2	75.540	89.974	129.047	44.286	46.665	17.797	783	218	307	1.308	404.617		
	Comfamiliar	14.105	56	6	133.378	141.896	205.711	81.155	86.858	45.017	84.713	85.452	34.211	204.376	899.391		
	Comfamiliar	1.706	7	1	16.148	18.434	26.934	11.703	12.762	7.108	57	41	19	117	93.206		
	Comfamiliar - Julio	2.129	8	1	15.364	13.834	30.582	3.901	10.614	5.527	10	9	6	25	79.847		
	<b>Promedio</b>	<b>5.031</b>			<b>51.379</b>	<b>56.182</b>	<b>84.251</b>	<b>29.456</b>	<b>33.360</b>	<b>16.427</b>	<b>17.538</b>	<b>17.192</b>	<b>7.063</b>	<b>41.793</b>	<b>312.848</b>		
<b>Total</b>		<b>229.324</b>			<b>2.209.104</b>	<b>2.447.581</b>	<b>4.106.620</b>	<b>882.441</b>	<b>1.619.498</b>	<b>632.842</b>	<b>202.172</b>	<b>205.063</b>	<b>93.802</b>	<b>501.037</b>	<b>12.399.123</b>		

\* Pensionados, Facultativos, Voluntarios, De empresas con exención.

Fuente: Informes Estadísticos Mensuales diciembre 2006 Cajas de Compensación Familiar - Superintendencia - Oficina de Planeación - Grupo Estadística.

En 18 departamentos -los cuales representan el 64,3% de los mercados- hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%. En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño. En 2001, las excepciones eran Córdoba, Huila y Cundinamarca, donde esta relación era inferior a uno, indicando una fuerza de trabajo relativamente mejor remunerada que en los demás departamentos, al menos en lo que respecta a las empresas afiliadas. Al cierre de 2006, el número de departamentos con una relación inferior a uno se había ampliado para incluir a Arauca, Casanare, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander y Valle, mientras que Córdoba había salido de este grupo.

Un dato de interés es que, sistemáticamente, el número de personas a cargo de trabajadores beneficiarios supera de manera importante el correspondiente a trabajadores no-beneficiarios, lo cual se puede explicar, en parte, debido a que los hogares que devengan menos ingresos tienden a ser más numerosos, especialmente en términos de número de niños. El promedio nacional de esta relación es de cuatro a uno. En 2006, esta relación fue, en promedio, superior a ocho en tres departamentos de la costa Atlántica

(Cesar, Córdoba y Sucre), en los departamentos de Risaralda, Chocó, Tolima, Casanare, Amazonas y Quindío, y en la Caja Campesina<sup>5</sup>.

El 59,4% del total de los trabajadores afiliados es empleado por el 42,8% de las empresas, y estos trabajadores están principalmente ubicados en Antioquia, Cundinamarca y el Valle. En el interior de estos mercados, la población afiliada está concentrada en pocas manos. En Cundinamarca, entre Colsubsidio, Cafam, y Compensar atienden el 19,3% del total de empresas y el 34,3% del total de los trabajadores afiliados del país. Confama, en Antioquia, atiende el 11,4% de las empresas y el 10,7% de los trabajadores afiliados del país, mientras que en el Valle, Comfandi concentra el 6,2% de las empresas y el 5,9% de los trabajadores. Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico.

El Cuadro 2 presenta los ingresos totales de las cajas discriminados por tipo. Esto permite observar la importancia relativa de los aportes del 4% de la nómina de las empresas sobre el total de los ingresos de cada caja. Estos aportes son los ingresos propios del sistema de subsidio familiar. Para el total nacional, la participación

<sup>5</sup> En 2001, esta relación era superior a ocho en la mayor parte de los departamentos de la costa Atlántica (Bolívar, Magdalena, Cesar, Sucre y Guajira), en San Andrés y en Risaralda.



**Cuadro 2**  
**INGRESOS DISCRIMINADOS POR ORIGEN, 2006 (%)**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Aportes 4%	Mercadeo	Servicios de salud	Servicios sociales	Administración de aportes	Otros ingresos no operacionales	Total en millones de pesos	% sobre total departamento	% sobre total país
Amazonas	Cafamaz	88,8	-	-	8,5	0,1	2,5	2.198.200	100,0	0,0
Antioquia	Camacol	38,4	3,3	50,6	6,5	0,2	1,0	41.383.420	4,6	0,7
	Comfenalco	21,7	-	68,1	9,5	0,1	0,5	444.746.503	49,1	7,1
	Confama	53,5	-	27,6	16,0	0,2	2,7	420.189.660	46,4	6,7
	<b>Promedio</b>	<b>37,9</b>	<b>1,1</b>	<b>48,8</b>	<b>10,7</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>302.106.527,7</b>		
Arauca	Confiar	83,8	-	1,2	10,0	0,2	4,8	6.509.899	100,0	0,1
Atlántico	Cajacopi	17,2	-	77,3	3,7	0,0	1,7	97.456.804	51,0	1,5
	c.c.f. de Barranquilla	83,5	-	-	14,0	0,4	2,2	29.168.037	15,3	0,5
	Comfamiliar	75,8	3,1	2,2	17,1	0,3	1,4	64.399.657	33,7	1,0
	<b>Promedio</b>	<b>58,8</b>	<b>1,0</b>	<b>26,5</b>	<b>11,6</b>	<b>0,2</b>	<b>1,8</b>	<b>63.674.832,7</b>		
Bolívar	Comfenalco	68,8	-	5,5	23,3	0,3	2,2	52.850.575	46,7	0,8
	Comfamiliar	21,6	-	67,3	3,4	0,0	7,6	60.293.468	53,3	1,0
	<b>Promedio</b>	<b>45,2</b>	<b>-</b>	<b>36,4</b>	<b>13,4</b>	<b>0,2</b>	<b>4,9</b>	<b>56.572.021,5</b>		
Boyacá	Confaboy	62,1	-	25,1	6,7	0,2	5,9	61.160.951	100,0	1,0
Caldas	Comfamiliares	38,7	39,7	12,2	7,1	0,1	2,2	88.760.885	96,3	1,4
	Comfamiliar	67,1	13,4	-	7,8	0,2	11,5	3.456.018	3,7	0,1
	<b>Promedio</b>	<b>52,9</b>	<b>26,6</b>	<b>6,1</b>	<b>7,4</b>	<b>0,2</b>	<b>6,8</b>	<b>46.108.451,5</b>		
Caquetá	Confaca	39,5	7,8	45,6	5,5	0,1	1,6	19.816.441	100,0	0,3
Casanare	Comfacasamare	73,8	-	-	24,6	0,2	1,5	8.828.268	100,0	0,1
	Comfamiliar	36,3	56,5	1,9	3,5	0,1	1,7	74.698.904	100,0	1,2
Cesar	Comfesar	85,9	-	-	11,0	0,2	2,9	18.798.322	100,0	0,3
Chocó	c.c.f. del Choco	15,2	12,7	67,2	3,9	0,0	1,0	28.986.657	100,0	0,5
Córdoba	Comfacor	24,9	-	69,7	4,9	0,1	0,3	101.854.128	100,0	1,6
Cundinamarca	Comfamiliar Afidro	43,1	-	7,3	39,6	0,2	9,8	39.974.075	1,4	0,6
	Cafam	17,9	55,3	13,4	10,7	0,1	2,6	1.098.265.633	37,5	17,4
	Colsubsidio	29,5	38,5	15,8	11,8	0,1	4,4	1.054.846.898	36,0	16,7
	Compensar	34,1	-	53,5	10,2	0,1	2,1	694.955.525	23,7	11,0
	Comfandú	28,0	-	66,4	2,6	0,1	2,9	39.187.065	1,3	0,6
<b>Promedio</b>	<b>27,4</b>	<b>23,5</b>	<b>37,2</b>	<b>8,8</b>	<b>0,1</b>	<b>3,0</b>	<b>721.813.780,2</b>			

Fuente: Informes Estadísticos Mensuales diciembre 2006 Cajas de Compensación Familiar - Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística.

**Cuadro 2 (Continuación)**  
**INGRESOS DISCRIMINADOS POR ORIGEN, 2006 (%)**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Aportes 4%	Mercadeo	Servicios de salud	Servicios sociales	Administración de aportes	Otros ingresos no operacionales	Total en millones de pesos	% sobre total departamento	% sobre total país
Guajira	Comfamiliar	34,9	-	47,1	16,6	-	1,3	48.134.076	100,0	0,8
Huila	Comfamiliar	17,7	21,4	49,1	10,6	0,3	0,8	145.212.143	100,0	2,3
Magdalena	Cajaamag	86,9	-	-	7,4	0,2	5,5	24.005.035	100,0	0,4
Meta	Cofrem	81,3	-	-	14,7	0,2	3,8	26.871.340	100,0	0,4
Nacional	Caja Campesina	88,7	-	-	7,0	0,2	4,1	63.845.430	100,0	1,0
Nariño	Comfamiliar	38,6	24,3	27,7	7,4	0,1	1,9	65.172.100	100,0	1,0
Norte de Santander	Comfaoriente	31,6	0,2	58,3	2,9	0,1	6,9	52.063.769	51,0	0,8
	Comfanorte	21,4	0,5	72,2	3,4	0,1	2,4	50.014.602	49,0	0,8
	<b>Promedio</b>	<b>26,5</b>	<b>0,4</b>	<b>65,2</b>	<b>3,1</b>	<b>0,1</b>	<b>4,7</b>	<b>51.039.185,6</b>		
Putumayo	Comfamiliar	81,9	-	-	13,7	0,1	4,4	5.438.640	100,0	0,1
Quindío	Comfamiliar	39,5	0,4	48,4	8,9	0,1	2,8	3.089.844	3,9	0,0
	Comtinalco	20,7	30,6	41,8	6,7	0,1	0,1	76.064.978	96,1	1,2
	<b>Promedio</b>	<b>30,1</b>	<b>15,5</b>	<b>45,1</b>	<b>7,8</b>	<b>0,1</b>	<b>1,5</b>	<b>39.577.411,0</b>		
Risaralda	Comfamiliar	42,4	-	48,1	6,7	0,2	2,7	82.433.719	100,0	1,3
San Andrés	Cajasai	33,3	5,4	45,9	11,4	0,1	3,9	11.091.818	100,0	0,2
Santander	Caíba	30,4	0,8	62,8	4,0	0,1	1,9	23.972.323	12,7	0,4
	Cajasan	31,2	41,7	19,1	5,8	0,1	2,0	88.757.220	46,9	1,4
	Comtinalco	47,1	18,9	21,5	10,8	0,2	1,5	76.374.158	40,4	1,2
	<b>Promedio</b>	<b>36,2</b>	<b>20,5</b>	<b>34,5</b>	<b>6,9</b>	<b>0,1</b>	<b>1,8</b>	<b>63.034.567,0</b>		
Sucre	c.c.f. de Sucre	45,1	-	47,7	2,5	0,1	4,7	28.386.154	100,0	0,5
Tolima	Cafasur	50,8	32,3	0,1	14,8	0,2	1,8	3.340.606	5,3	0,1
	Comfamiliar	80,2	-	-	11,8	0,3	7,7	1.056.340	1,7	0,0
	Comtatolima	78,8	0,0	-	17,8	0,2	3,2	12.330.744	19,4	0,2
	Comtinalco	44,3	-	45,3	7,0	0,1	3,3	46.748.608	73,6	0,7
	<b>Promedio</b>	<b>63,6</b>	<b>8,1</b>	<b>11,3</b>	<b>12,8</b>	<b>0,2</b>	<b>4,0</b>	<b>15.869.074,4</b>		
Valle	Comfamar	32,5	5,7	39,2	7,7	0,1	14,8	17.358.160	2,1	0,3
	Comtinalco	23,2	13,6	47,3	14,5	0,1	1,3	254.248.401	31,1	4,0
	Coniandi	26,4	46,4	18,5	6,7	0,0	1,9	449.854.006	55,0	7,1
	Comfaunon	24,9	36,6	25,7	11,1	0,1	1,6	52.979.027	6,5	0,8
	Comfamiliar - Tuluá	24,1	63,4	3,0	8,0	0,1	1,3	43.309.910	5,3	0,7
	<b>Promedio</b>	<b>26,8</b>	<b>25,6</b>	<b>32,7</b>	<b>10,0</b>	<b>0,1</b>	<b>4,9</b>	<b>193.609.898,4</b>		
<b>Total</b>		<b>31,7</b>	<b>24,0</b>	<b>31,2</b>	<b>10,37</b>	<b>0,1</b>	<b>2,6</b>	<b>6.304.939.143</b>		<b>100,0</b>

Fuente: Informes Estadísticos Mensuales diciembre 2006 Cajas de Compensación Familiar - Supersubsidio - Oficina de Planeación - Grupo Estadística.

promedio de los aportes fue del 32% en 2006, con un leve incremento con respecto a su participación en 2001, que fue del 31%.

Los ingresos por actividades de mercadeo, por su parte, han ido perdiendo importancia relativa. Mientras en 2001 estas actividades representaban el 35% de los ingresos de las cajas, en 2006 esta participación fue del 24%. Los ingresos provenientes de los de servicios de salud, que representaban el 23% de los ingresos del sistema en 2001, incrementaron su participación al 31%, un nivel similar al de los ingresos por aportes. Se evidencia entonces una pérdida de importancia relativa de las actividades de mercadeo y un mayor dinamismo de los ingresos derivados de aportes de nómina y, especialmente, por servicios de salud.

Como es de esperar, para el 2006, del total de los ingresos del sistema, el 73,7% corresponde a cajas ubicadas en Antioquia, Cundinamarca y Valle, y el 58,9% a las cinco cajas más grandes de estos departamentos.

En el 2001, se observaba una varianza importante en la cuota mensual efectivamente cancelada a cada beneficiario, tanto de un mercado a otro, como al interior de cada mercado. En los departamentos donde se encuentran las grandes capitales del país -Antioquia, Cundinamarca y el Valle- se pagaban los subsidios per cápita

más altos en promedio en el 2001. Sin embargo, en Cundinamarca estaba ubicada Comgirardot, la caja que pagó la menor cuota de subsidio de todo el país. Las cajas más grandes en términos de trabajadores afiliados pertenecían al grupo de las que pagaron un subsidio monetario más alto, pero esta situación no era exclusiva de este grupo. Había algunas cajas medianas e incluso pequeñas que dedicaban una proporción de los aportes de nómina más alta que la obligatoria al pago del subsidio monetario, con el resultado de cuotas mensuales comparables a las de las cajas grandes.

El Decreto 1769 de 2003 ha disminuido esas diferencias en las cuotas monetarias regionales. Sin embargo, aún continua existiendo una considerable varianza, especialmente entre las cuotas de referencia departamental -tope al subsidio monetario-. En 2006, la cuota de referencia del Chocó era de \$9.103, la menor del país, y el departamento de Arauca contaba con la mayor cuota, por un valor de \$18.206. Asimismo, la cuota ordinaria<sup>6</sup> fue superior a la cuota de referencia departamental en doce cajas e inferior en trece. Las cajas grandes continúan pagando los mayores subsidios monetarios, como es el caso de Cafam y Compensar en Cundinamarca. La excepción es Comfamiliar Afidro, una caja de menor tamaño en este mismo departamento, que tenía en el 2006 la mayor cuota ordinaria del país, con un valor de \$22.200 (Cuadro 3).

---

<sup>6</sup> La cuota ordinaria es la cuota monetaria pagada por cada caja de compensación familiar a los trabajadores beneficiarios, en razón a las personas a cargo, fijada por el Consejo Directivo de cada caja en el período anterior, según el art. 2 del Decreto 1769 de 2003.

**Cuadro 3**  
**CUOTA MONETARIA, SEPTIEMBRE 2006**  
**(Pesos de 2006)**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Ordinaria	De referencia	Cuota de referencia de Caja Campesina
Amazonas	Cafamaz	14.000	13.677	
Antioquia	Camacol	14.000	14.686	14.550
	Comfenalco	14.000	14.686	
	Comfama	13.717	14.686	
Arauca	Comfiar	18.206	18.206	22.100
Atlántico	Cajacopi	13.000	12.802	14.000
	c.c.f. de Barranquilla	12.802	12.802	
	Comfamiliar	12.802	12.802	
Bolívar	Comfenalco	12.723	12.273	13.100
	Comfamiliar	12.273	12.273	
Boyacá	Comfaboy	15.576	15.576	16.500
Caldas	Comfamiliares	13.154	13.154	13.650
Caldas	Comfamiliar	12.311	13.154	
Caquetá	Comfaca	15.822	14.586	15.900
Casanare	Comfacasanare	16.500		17.000
Cauca	Comfamiliar	14.600	14.614	15.500
Cesar	Comfacesar	13.500	13.131	17.200
Chocó	c.c.f. del Chocó	14.257	9.103	16.250
Córdoba	Comfacor	16.546	16.546	17.000
Cundinamarca	Comfamiliar Afidro	22.200	15.553	16.300
	Cafam	18.000	15.553	
	Colsubsidio	15.553	15.553	
	Compensar	19.000	15.553	
	Comfacundi	15.553	15.553	
Guajira	Comfamiliar	15.000	14.968	15.850

Nota: Cuota de referencia es la calculada por la Superintendencia de Subsidio Familiar con base en el Decreto 1769 de 2003; Cuota ordinaria es la cuota de subsidio pagada efectivamente por la respectiva Caja; Caja Campesina en septiembre de 2006, en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada paga una cuota de \$17.000 por persona a cargo beneficiaria. Fuente: Informes mensuales a septiembre 2006 - ccf - Superintendencia del Subsidio Familiar - Oficina de Planeación - Grupo de Estadística.

**Cuadro 3** (Continuación)  
**CUOTA MONETARIA, SEPTIEMBRE 2006**  
**(Pesos de 2006)**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Ordinaria	De referencia	Cuota de referencia de Caja Campesina
Huila	Comfamiliar	13.300	13.315	14.600
Magdalena	Cajamag	13.498	13.498	14.800
Meta	Cofrem	14.552	14.767	16.300
Nacional	Caja Campesina			
Nariño	Comfamiliar	13.000	13.007	13.800
Norte de Santander	Comfaoriente	13.561	13.561	13.700
	Comfanorte	13.561	13.561	
Putumayo	Comfamiliar	16.100	14.764	19.750
Quindió	Comfamiliar	12.766	13.076	13.100
	Comfenalco	12.000	13.076	
Risaralda	Comfamiliar	12.000	11.549	14.000
San Andrés	Cajasai	15.000	15.723	
Santander	Cafaba	14.709	14.709	16.180
	Cajasan	14.709	14.709	
	Comfenalco	14.709	14.709	
Sucre	c.c.f. de Sucre	14.085	14.085	15.000
Tolima	Cafasur	12.000	15.023	15.200
	Comfamiliar	14.000	15.023	
	Comfatolima	15.023	15.023	
	Comfenalco	15.023	15.023	
Valle	Comfamar	12.999	12.999	14.250
	Comfenalco	12.999	12.999	
	Comfandi	12.999	12.999	
	Comfaunion	12.999	12.999	
	Comfamiliar - Tuluá	12.999	12.999	

Nota: Cuota de referencia es la calculada por la Superintendencia de Subsidio Familiar con base en el Decreto 1769 de 2003; Cuota ordinaria es la cuota de subsidio pagada efectivamente por la respectiva Caja; Caja Campesina en septiembre de 2006, en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada paga una cuota de \$17.000 por persona a cargo beneficiaria. Fuente: Informes mensuales a septiembre 2006 - CCF - Superintendencia del Subsidio Familiar - Oficina de Planeación - Grupo de Estadística.

Cuando se observan las empresas afiliadas al sistema de cajas según su tamaño, se encuentra que aunque en cada mercado y en cada caja la distribución por tamaño de las empresas afiliadas sigue a aquella del país -con una mayoría de microempresas, un número mucho menor de empresas pequeñas y un número muy pequeño de empresas medianas y grandes- resulta interesante observar la composición empresarial de los distintos mercados y de las cajas que operan en cada uno de ellos. En general, la participación de las microempresas es significativamente más alta en los mercados más pequeños (Arauca, Caldas, Caquetá, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, entre otros), y menor en mercados como los de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, donde predominan las empresas más grandes. Este patrón de distribución se repite al considerar las cajas por tamaño y de manera individual. Las cajas grandes atienden un número relativamente mayor de empresas pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado. Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobre representadas (19,0% frente a 6,3% en el país).

Para realizar una primera aproximación al análisis de comportamiento desleal, se tomaron algunas medidas del nivel de compensación de las empresas afiliadas para tres momentos en el tiempo: 1995, 2001 y 2006. El Cuadro 4 presenta los datos disponibles para 2006. Una caja que deliberadamente busque afiliar empresas compensadas e impedir la afiliación de empre-

zas descompensadas debe tener un número de empleados beneficiarios por empresa que sea inferior al de otras cajas en el mismo mercado y que tienda a caer en el tiempo. Lo que muestran las cifras es la varianza entre los diferentes mercados y al interior de ellos. Los mercados con un número más alto de empleados beneficiarios por empresa en 2006 fueron Cundinamarca, Atlántico y Antioquia, mientras que las cajas con un número más alto de empleados beneficiarios por empresa fueron Comfatolima, Cajacopi (Atlántico), Camacol y Comfenalco (Antioquia), Cafam, Comfamiliar Afidro y Compensar (Cundinamarca) y Comfamiliar (Bolívar). Si uno se detiene en este último indicador, de haber "mala conducta", ésta se reflejaría en un número de beneficiarios por empresa decreciente para las cajas mal comportadas y uno creciente para las cajas bien comportadas. Entre 1995 y 2006, el indicador se mantiene en 17 para Cafam y pasa de 16 a 14 para Comfenalco y de 25 a 14 para Compensar. Aparentemente, a lo largo del período, Compensar en efecto consiguió atraer empresas con un número menor de empleados beneficiarios. Comfacundi, una caja más pequeña en el mismo mercado, siguió un rumbo similar, pasando de 15 a 9 trabajadores beneficiarios por empresa entre 1995 y 2006 mientras que el número de sus empresas afiliadas casi se cuadruplicaba.

Para moderar la conclusión que uno pueda extraer de estos números resulta interesante observar la evolución de este indicador en otros mercados, por ejemplo en el de Chocó -un mercado de una sola caja en el que el número de beneficiarios por empresa pasó de 29 a 9 durante el mismo período, mientras que el número de

empresas afiliadas pasaba de 248 a 735. No es posible explicar la evolución de este mercado a partir de la idea de competencia desleal. Por un lado, es posible que Comfachocó hubiera durante este período cerrado sus puertas a las empresas con un número alto de empleados beneficiarios, incurriendo en un comportamiento abiertamente ilegal, razón por la cual habría que cuestionar la capacidad de la Superintendencia de Subsidio Familiar para prevenir o sancionar el descatamiento de la ley. Por otro lado, talvez el mercado laboral formal chocono evolucionó hacia una composición de salarios más altos, con una reducción general de la población de trabajadores ubicados en el rango salarial de hasta cuatro salarios mínimos. En el caso del Chocó, y en general en todos los mercados en los que opera una sola caja, no existe estrategia diferente por parte de las cajas a la de seguir la demanda que las empresas localizadas en esa región generen. En estos casos, la evolución de los indicadores de compensación dependerá exclusivamente de la creación y/o destrucción de empresas compensadas y/o descompensadas dentro de la región. Algo similar puede contribuir a explicar la evolución de estos mismos indicadores en Cundinamarca. Lo importante aquí es señalar que aunque la "mala conducta" en efecto se reflejaría en tendencias como las aquí descritas, éstas también pueden ser explicadas en su ausencia.

La diferencia entre los ingresos por aportes y los subsidios monetarios efectivamente pagados es una medida del grado de compensación de las empresas compensadas afiliadas a una caja de compensación. Mientras mayor sea este número, más compensadas han de ser las em-

presas. Cuando esta diferencia es dividida por la cobertura total de cada caja, se puede obtener una medida de la disponibilidad de recursos per cápita con que cuenta la caja después de pagar el subsidio. Al calcular el indicador, se encontró nuevamente una distribución desigual de las empresas compensadas al interior de los mercados en los que opera más de una caja. Hay varios casos en los que este indicador muestra un aumento importante en el tiempo que no va acompañado por una variación significativa en el número de beneficiarios por empresa. Esto indicaría una participación creciente de la remuneración a los empleados no beneficiarios sobre el total de los costos laborales de las empresas (casos como el de Comfasucre o el de Comfenalco en Antioquia). En el caso de Comfamiliar Afidro, en Cundinamarca, llama la atención que la caída del 63,3% en el número de empleados beneficiarios por empresa que se observa entre 2001 y 2006 va acompañada por una reducción del orden del 46,6%, en el exceso de aportes sobre subsidios.

A continuación se analiza la evolución del grado de compensación promedio de las empresas afiliadas a cada caja de compensación en el periodo 1995-2006. El caso de Cundinamarca es interesante, pues se trata de un mercado en el que hubo un aumento neto de 4.616 empresas afiliadas al sistema entre 1995 y 1998. Estas nuevas empresas fueron en su mayor parte absorbidas por Colsubsidio y Compensar, que muestran aumentos de 3.562, y 1.765 empresas afiliadas, respectivamente. Los indicadores de compensación de Colsubsidio se mantienen constantes, señalando que la mezcla de nuevas

## Cuadro 4

## MEDIDAS DEL NIVEL DE COMPENSACIÓN DE MEPRESAS AFILIADAS, 2006

Departamento	Caja de Compensación Familiar	(Aportes 4%-subsidio) cobertura	Empleados beneficiarios por empresa	Total beneficiarios por empresa
Antioquia	Camacol	49.972,84	14,68	30,53
	Comfenalco	105.986,61	14,39	25,69
	Comfama	115.650,63	9,64	17,05
	<b>Promedio</b>	<b>90.536,70</b>	<b>12,90</b>	<b>24,42</b>
Atlántico	Cajacopi	65.044,50	16,72	42,20
	C.C.F. de Barranquilla	77.741,81	10,22	20,35
	Comfamiliar	103.779,59	12,36	24,99
	<b>Promedio</b>	<b>82.188,64</b>	<b>13,10</b>	<b>29,18</b>
Bolívar	Comfenalco	83.051,13	9,38	20,33
	Comfamiliar	71.583,86	14,01	28,40
	<b>Promedio</b>	<b>77.317,50</b>	<b>11,69</b>	<b>24,37</b>
Boyacá	Comfaboy	103.829,49	7,90	15,80
Caldas	Comfamiliares	99.292,21	6,79	11,00
	Comfamiliar	76.373,75	4,84	9,38
	<b>Promedio</b>	<b>87.832,98</b>	<b>5,81</b>	<b>10,19</b>
Caquetá	Comfaca	90.109,81	5,68	11,76
Cauca	Comfamiliar	83.564,41	11,66	26,10
Cesar	Comfacesar	69.607,64	11,41	24,44
Córdoba	Comfacor	116.349,88	11,14	16,18
Cundinamarca	Comfamiliar Afidro	135.235,61	14,43	25,70
	Cafam	146.341,21	16,75	30,18
	Colsubsidio	151.970,61	12,71	21,83
	Compensar	122.594,24	14,13	28,87
	Comfacundi	57.822,56	8,80	15,99
	<b>Promedio</b>	<b>122.792,84</b>	<b>13,37</b>	<b>24,51</b>
Chocó	C.C.F. del Chocó	63.582,96	9,12	25,93
Guajira	Comfamiliar	92.763,67	9,77	27,01
Huila	Comfamiliar	91.125,17	2,95	6,69
Magdalena	Cajamag	77.026,80	5,98	12,55
Meta	Cofrem	92.414,26	3,56	7,29

Fuente: Informes Estadísticos Mensuales diciembre 2006, Cajas de compensación familiar-Oficina de Planeación-Grupo Estadísticas.



**Cuadro 4** (Continuación)**MEDIDAS DEL NIVEL DE COMPENSACIÓN DE MEPRESAS AFILIADAS, 2006**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	(Aportes 4%-subsidio) cobertura	Empleados beneficiarios por empresa	Total beneficiarios por empresa
Nariño	Comfamiliar	84.151,79	7,79	18,48
N. de Santander	Comfaorient	57.768,63	3,66	8,93
	Comfanorte	70.126,45	5,02	8,54
	<b>Promedio</b>	<b>63.947,54</b>	<b>4,34</b>	<b>8,74</b>
Santander	Cafaba	57.303,31	4,97	10,04
	Cajasan	71.558,73	4,97	8,77
	Comfenalco	67.624,37	5,85	10,18
	<b>Promedio</b>	<b>65.495,47</b>	<b>5,26</b>	<b>9,66</b>
Sincelejo	C.C.F. de Sucre	93.029,74	8,79	19,24
Quindío	Comfamiliar	56.897,23	4,67	7,67
	Comfenalco	89.857,98	9,82	10,52
	<b>Promedio</b>	<b>73.377,61</b>	<b>7,25</b>	<b>9,10</b>
Risaralda	Comfamiliar	114.592,14	6,57	10,81
Tolima	Cafasur	61.665,82	6,46	15,02
	Comfamiliar	75.437,39	3,90	7,32
	Comfatolima	84.550,86	17,56	18,24
	Comfenalco	92.091,35	8,66	16,00
	<b>Promedio</b>	<b>78.436,35</b>	<b>9,14</b>	<b>14,14</b>
Valle	Comfamar	32.864,84	9,67	17,02
	Comfenalco	97.031,03	13,70	23,41
	Comfandi	91.433,41	9,46	14,58
	Comfaunion	91.252,35	9,47	15,79
	Comfamiliar - Tulua	68.508,69	7,22	14,36
	<b>Promedio</b>	<b>76.218,07</b>	<b>9,90</b>	<b>17,03</b>
Putumayo	Comfamiliar	78.306,25	4,85	10,53
San Andrés	Cajasai	58.145,86	6,14	12,90
Amazonas	Cafamaz	92.598,93	6,55	17,10
Arauca	Comfiar	122.272,68	2,52	5,91
Nacional	Caja Campesina	75.817,53	10,72	23,52
Casanare	Comfacasanare	92.558,17	9,10	19,16
<b>Total país</b>			<b>9,63</b>	<b>17,91</b>

Fuente: Informes Estadísticos Mensuales diciembre 2006, Cajas de compensación familiar-Oficina de Planeación-Grupo Estadísticas.

empresas en promedio tiene el mismo número de empleados beneficiarios que el stock de empresas vinculadas a esa caja en 1995 (nueve beneficiarios por empresa). Los indicadores de Compensar señalan que las nuevas empresas tienden a ser más compensadas. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que la evolución de este índice para Compensar posiblemente refleja la vinculación de empresas con un nivel de compensación igual al del promedio del mercado (de doce empleados beneficiarios por empresa para ese año). Para el 2001, el mercado de Cundinamarca perdió 4.614 empresas, 3.449 de las cuales venían afiliadas a Colsubsidio, y retornó en número de empresas a su tamaño de 1998. Esta disminución del mercado seguramente responde a la recesión económica en la que entra el país durante este período.

En el periodo 2001-2006 se encuentra una evolución creciente en el número de empresas vinculadas por caja, con excepción de Comfenalco (Bolívar), Comfamiliar (Cauca), Cajacopi (Cundinamarca) y Comfamiliar (Quindío). Esta tendencia va acompañada por un indicador de compensación cada vez mayor (menos beneficiarios por empresa), lo cual indica que las nuevas empresas afiliadas durante el período tienden a ser más compensadas que las vinculadas al inicio del período. En el mismo contexto, una evolución decreciente indica que las empresas que se desafilieron durante el período eran menos compensadas que las empresas que permanecieron afiliadas. Una tendencia a afiliar, en promedio, empresas más compensadas, no es necesariamente un indicador de competencia desleal. Puede incluso ser el resultado de una sana competencia

en la que se gana participación en el mercado a cuenta de ofrecer un buen producto.

Entre 1998 y 2005, la Caja Nacional Campesina perdió 9.680 empresas y mantuvo la proporción de empleados beneficiarios por empresa; las empresas que se desafilieron presentan niveles similares de compensación a las empresas afiliadas a dicha caja.

Con respecto a su planta de personal, las cajas de compensación son muy heterogéneas (Cuadro 5). El costo por empleado difiere no sólo de un mercado a otro, sino al interior de un mismo mercado. Se calculó el costo laboral en que incurre cada caja por afiliado y el número de afiliados por empleado para 2006. Estos son parámetros a partir de los cuales es posible comparar unas cajas con otras. En extremos opuestos están Cafam (Cundinamarca) con 24 afiliados por empleado y Comfacasanare con 518 afiliados por empleado. El promedio del país es de 82 afiliados por empleado. En cuanto a los costos laborales imputables a cada afiliado, sobresalen en el extremo superior Cafam con \$381.192 y Comfaunion (Valle) con \$334.269 (pesos de 2006); en el extremo inferior están Comfamiliar en Barranquilla (\$49.285), Comfacasanare (\$50.629) y Comfacesar (\$58.188). En 2006, el promedio de costos laborales por afiliado del país fue de \$188.781.

Lamentablemente, no hay medidas de calidad del servicio disponibles. Intuitivamente uno podría pensar que una gestión eficiente permite atender más afiliados con un menor número de empleados. Sin embargo, con seguridad hay un punto en el cual esto deja de ser cierto, para

traducirse en un servicio de calidad inferior. Los valores promedio de cada mercado sirven como guía, al menos para identificar cajas atípicas en una u otra dirección. Igualmente, unos menores costos laborales por afiliado en general indicarían una mayor productividad laboral. No obstante, éste es un indicador que debe tomarse con cuidado, pues en general no es directamente comparable de un mercado a otro. Lo anterior es particularmente cierto cuando los mercados son muy disímiles entre sí en grado de desarrollo.

Con el fin de dar una mirada aún más detallada al tema de los costos laborales de las cajas, en la versión inicial de este estudio se seleccionaron tres categorías de empleados (directivos, profesionales y operativos) para dar una idea de cómo las cajas asignan los recursos a la hora de remunerar su personal. En particular, algunas cajas han sido acusadas de gastar excesivamente en salarios y prestaciones de su planta de personal. La información obtenida permitió compararlas en este aspecto. Aquí nuevamente es útil comparar el desempeño de cada caja con el promedio del mercado en el que opera<sup>7</sup>.

El ingreso promedio de un empleado directivo, incluyendo salario y prestaciones, fue en 1999 del orden de \$10'257.916 (pesos de 2006). La diferencia entre este dato y los promedios de cada mercado evidencia nuevamente la heterogeneidad entre las regiones del país. Resulta más

interesante, sin embargo, considerar la dispersión al interior de cada uno de los mercados en los que opera más de una caja de compensación. En Cundinamarca, por ejemplo, se encontró un máximo del orden de \$28 millones (Compensar) y un mínimo por debajo de \$6 millones (Aseguradores). El dato para Colsubsidio no es comparable en la medida en que el reporte de 36 cargos directivos muy probablemente agrupa en esta categoría empleados que para las demás cajas pertenecen a otra categoría, dando lugar a un ingreso promedio excesivamente bajo para esta caja (que de paso empuja hacia abajo el valor promedio para el departamento). En el Valle se observó un grado de dispersión similar. El ingreso promedio del mercado para esta categoría de empleo era del orden de los \$12 millones. Sin embargo, están Comfandi y Comfenalco en un extremo, con directivos que en 1999 recibían remuneraciones del orden de los \$30 y \$27 millones, respectivamente, y en el otro, Comfaunión, a la que corresponde un dato del orden de los \$3 millones. Con seguridad parte de esta dispersión obedece a que también al interior de un mismo departamento las cajas operan en localidades con diferentes grados de desarrollo.

Se encontró un menor grado de dispersión en remuneraciones para las categorías de profesionales y personal operativo. Aquí llama la atención la relación entre las remuneraciones de los diferentes tipos de empleados. La relación

<sup>7</sup> Al considerar estos números debe tenerse en cuenta que en algunos casos las cajas aparentemente emplean un criterio diferente al catalogar su personal como directivos. Éste es el caso de Comfamiliar en Bolívar, por ejemplo, y tiene el efecto de producir un promedio departamental posiblemente inferior al verdadero.

## Cuadro 5

## CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, EMPLEO Y COSTO, 2006

Departamento	Caja de compensación Familiar	Número de empleados	Costos laborales en miles de pesos	Costo anual promedio por empleado en pesos	Número de afiliados por empleado	Costo laboral por afiliado
Antioquia	Camacol	270	3.254.401	12.053	185	65.314
	Comfenalco	2.236	52.201.803	23.346	101	230.348
	Comfama	3.358	100.623.984	29.965	149	201.277
	<b>Promedio</b>	<b>1.955</b>	<b>52.026.729</b>	<b>21.788</b>	<b>145</b>	<b>165.646</b>
Atlántico	Cajacopi	530	7.111.073	13.417	90	148.967
	c.c.f. de Barranquilla	216	3.191.965	14.778	300	49.285
	Comfamiliar	775	11.380.651	14.685	142	103.619
	<b>Promedio</b>	<b>507</b>	<b>7.227.896</b>	<b>14.293</b>	<b>177</b>	<b>100.624</b>
Bolívar	Comfenalco	527	11.894.235	22.570	174	129.824
	Comfamiliar	464	8.183.618	17.637	74	236.856
	<b>Promedio</b>	<b>496</b>	<b>10.038.927</b>	<b>20.103</b>	<b>124</b>	<b>183.340</b>
Boyacá	Comfaboy	699	8.836.982	12.642	110	114.776
Caldas	Comfamiliares	1.188	12.498.805	10.521	64	163.343
	Comfamiliar	50	432.897	8.658	122	70.735
	<b>Promedio</b>	<b>619</b>	<b>6.465.851</b>	<b>9.589</b>	<b>93</b>	<b>117.039</b>
Caquetá	Comfaca	223	2.394.309	10.737	78	137.707
Cauca	Comfamiliar	1.289	9.461.769	7.340	42	175.345
Cesar	Comfacesar	185	2.691.387	14.548	250	58.188
Córdoba	Comfacor	119	5.648.180	47.464	362	131.268
Cundinamarca	Comfamiliar Afidro	281	5.190.363	18.471	105	176.735
	Cafam	15.264	140.934.513	9.233	24	381.193
	Colsubsidio	7.711	158.267.283	20.525	91	225.905
	Compensar	3.070	59.091.746	19.248	172	111.658
	Comfacundi	231	3.781.269	16.369	192	85.304
	<b>Promedio</b>	<b>5.311</b>	<b>73.453.035</b>	<b>16.769</b>	<b>117</b>	<b>196.159</b>
Chocó	c.c.f. del Chocó	212	2.478.761	11.692	43	270.696
Guajira	Comfamiliar	233	8.129.253	34.889	118	295.041
Huila	Comfamiliar	832	10.780.183	12.957	63	204.232
Magdalena	Cajamag	378	4.510.960	11.934	128	93.433
Meta	Cofrem	406	3.620.972	8.919	123	72.801
Nariño	Comfamiliar	602	9.707.313	16.125	89	180.343
N. de Santander	Comfaoriente	380	3.896.597	10.254	150	68.431
	Comfanorte	511	8.013.767	15.683	61	255.606
	<b>Promedio</b>	<b>446</b>	<b>5.955.182</b>	<b>12.968</b>	<b>106</b>	<b>162.019</b>

Fuente: Informes Estadísticos c.c.f. 2006. Superintendencia del Subsidio Familiar - Oficina de Planeación - Grupo de Estadística.

**Cuadro 5** (Continuación)**CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR, EMPLEO Y COSTO, 2006**

Departamento	Caja de compensación Familiar	Número de empleados	Costos laborales en miles de pesos	Costo anual promedio por empleado en pesos	Número de afiliados por empleado	Costo laboral por afiliado
Santander	Cafaba	201	2.902.366	14.440	161	89.762
	Cajasan	774	10.105.758	13.057	81	160.371
	Comfenalco	1.026	13.057.327	12.726	91	140.618
	<b>Promedio</b>	<b>667</b>	<b>8.688.484</b>	<b>13.408</b>	<b>111</b>	<b>130.250</b>
Sincelejo	c.c.f. de Sucre	181	2.702.190	14.929	156	95.670
Quindío	Comfamiliar	106	601.739	5.677	44	127.866
	Comfenalco	861	8.523.022	9.899	50	196.469
	<b>Promedio</b>	<b>484</b>	<b>4.562.381</b>	<b>7.788</b>	<b>47</b>	<b>162.168</b>
Risaralda	Comfamiliar	1.438	22.438.998	15.604	68	230.821
Tolima	Cafasur	37	585.825	15.833	131	120.565
	Comfamiliar	48	253.706	5.286	45	117.511
	Comfatolima	196	2.321.699	11.845	148	79.921
	Comfenalco	629	8.626.364	13.714	79	173.695
	<b>Promedio</b>	<b>228</b>	<b>2.946.899</b>	<b>11.670</b>	<b>101</b>	<b>122.923</b>
Valle	Comfamar	206	3.067.910	14.893	161	92.307
	Comfenalco	1.713	23.719.245	13.847	97	143.307
	Comfandi	4.451	83.639.790	18.791	62	303.842
	Comfamiliar - Cartago*	0	4.071.778			
	Comfaunion	1.218	11.559.679	9.491	28	334.269
	Comfamiliar - Tulua	499	4.480.503	8.979	59	153.452
<b>Promedio</b>	<b>1.348</b>	<b>21.756.484</b>	<b>13.200</b>	<b>81</b>	<b>205.435</b>	
Putumayo	Comfamiliar	166	1.054.901	6.355	72	87.989
San Andrés	Cajasai	158	1.868.592	11.827	70	168.676
Amazonas	Cafamaz	34	338.017	9.942	97	102.151
Arauca	Comfiar	98	1.314.672	13.415	114	117.287
Nacional	Caja Campesina	495	12.549.749	25.353	331	76.497
Casanare	Comfacasanare	42	1.101.486	26.226	518	50.629
<b>Total país</b>		<b>56.817</b>	<b>879.094.355</b>	<b>15.472</b>	<b>82</b>	<b>188.781</b>

\* Caja fusionada con Comfandi en 2006.

Fuente: Informes Estadísticos c.c.f. 2006. Superintendencia del Subsidio Familiar - Oficina de Planeación - Grupo de Estadística.

entre directivos y profesionales fue de tres a uno en promedio para el nivel nacional; sin embargo, en casos particulares, llegó a ser del orden de quince a uno. La relación entre profesionales y personal operativo fue de dos a uno para el promedio nacional y en general estaba en ese orden de magnitud. Hay sólo un caso en el que el orden fue de seis a uno (Camacol en Antioquia).

Aquí hay dos reflexiones relevantes. Por una parte, parece necesario contar con un criterio explícito a partir del cual calificar de excesiva la remuneración de un directivo. Pretender que esta remuneración se nivele por el promedio de un mercado en el que coexisten mercados más pequeños de gran diversidad no parece tener sentido, menos cuando uno piensa que un cargo gerencial de alta responsabilidad debe contar con un esquema correcto de incentivos que realmente premie el profesionalismo y la eficiencia. El punto de comparación aquí debe ser la remuneración que recibe en el sector privado cualquier gerente que deba asumir responsabilidades comparables. Este costo no es alto si se lo compara con el beneficio asociado. Por otra, y ésta es una reflexión sobre la que se seguirá elaborando a lo largo de este documento, surge la pregunta acerca de la racionalidad de mantener, incluso al interior de los mercados geográficos, mercados segmentados en los que la localidad de menores ingresos per cápita queda sujeta a ser atendida por una caja de compensación más pobre que la localidad de ingresos altos, y administrada por un gerente casi con plena seguridad menos bien preparado.

La relación entre los pasivos y activos de las cajas da una señal más de su desempeño relativo. La mayoría de la cajas de compensación parece estar financieramente bajo control. Las excepciones notables son Comfacasanare, Cajacopi (Atlántico), Cafaba (Santander), la Caja Nacional Campesina, Comfaoriente y Comfanorte en Norte de Santander, Comfasucre y Comfaboy (Boyacá). Curiosamente no hay en estos casos una constante que permita asociar las dificultades de desempeño con un rasgo común, salvo que ninguna de éstas es una caja grande.

El Cuadro 6 y el Cuadro 7 permiten dar una mirada a la participación de las cajas en mercados diferentes a los del subsidio monetario. En la primera, se presentan datos referentes a las actividades que desempeñan las cajas en las áreas de educación, salud, crédito a industrias familiares, mercadeo, recreación y subsidios diferentes al monetario. Con excepción de los dos últimos, en los que todas participan, la presencia de las cajas en estos mercados es desigual. Como es de esperarse, las cajas grandes tienden a participar en un mayor número de mercados que las de menor tamaño. Los mercados en los que la participación es en general más escasa son la administración de las EPS y el crédito.

Las cajas prestan diferentes servicios de educación: formal, no formal e informal (capacitación)<sup>8</sup>. La mayoría de las cajas, con contadas excepciones<sup>9</sup>, prestan estos servicios de educación. En el 2006, la población estudiantil

---

<sup>8</sup> Educación no formal corresponde a cursos de más de 160 horas y educación informal a cursos de menos de 160 horas.

atendida por el sistema fue de 763.382, de los cuales el 88,6% corresponde a personas atendidas por el servicio de educación no formal e informal (capacitación) y el 11,4% corresponde al número de estudiantes matriculados a los servicios de educación formal.

La participación de algunas cajas en la administración de las EPS y ARS también es importante. En el 2006, catorce cajas administraban el servicio de EPS en 758 municipios del país, con una cobertura de 2'700.844 afiliados, y veintiséis cajas administraban el servicio de ARS en 636 municipios, con 3'900.473 afiliados. Un hecho que vale la pena resaltar es que tanto en servicios de recreación como en subsidios no monetarios, la contribución de las cajas es proporcional a su tamaño.

Finalmente, las utilidades netas de las actividades de mercadeo de las veintiséis cajas que ejercen esta actividad (Cuadro 6) muestran que sólo tres cajas arrojaron pérdidas en 2006: Comfenalco (Santander), Comfaunion (Valle) y Comfatolima. En estos mercados de producto, las cajas enfrentan una competencia diferente a la del sistema del subsidio familiar, que no está sujeta a la restricción de los mercados departamentales.

El Cuadro 7 presenta la inversión ejecutada por las cajas en 2006, discriminada por destino. En 2006, en promedio, el 23% de la inversión total

del sistema se destinaba a servicios de recreación. En orden de importancia seguían los mercados de crédito de fomento para industrias familiares, salud, vivienda, mercadeo y capacitación. Este ordenamiento varía de un mercado geográfico a otro y al interior de cada uno de ellos. En cajas muy pequeñas, como Comfacundi en Cundinamarca, 25% de la inversión ejecutada pertenece al rubro de administración, y el restante a recreación. En contraste, la Caja Campesina destinó el 92% de su inversión al rubro de administración y sólo el 8% a recreación. El grado de diversificación en las áreas de inversión está positivamente correlacionado con el tamaño de la caja.

Al observar la inversión por afiliado en nivel, se encuentra un promedio nacional de \$85.973 (pesos de 2006) y una enorme varianza entre mercados y al interior de ellos, desde un valor de \$2.478 (caso de Comfacasanare en Casanare) hasta un valor de \$244.674 (Comfamiliar en Huila). En este caso, curiosamente el indicador no tiene una correlación positiva clara con el tamaño de la caja ni del mercado geográfico.

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

<sup>9</sup> Sólo nueve cajas del total no prestan el servicio de educación formal, el mismo número de cajas no presta el servicio de educación no formal y ocho cajas no prestan el de educación informal. Se exceptúa de estos cálculos la Caja Comfamiliar Cartago (Valle), fusionada con Comfandi en 2006.

## Cuadro 6 INDICADORES DE DESEMPEÑO EN MERCADOS DIFERENTES AL DEL SUBSIDIO MONETARIO, 2006

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Educación				Salud				Crédito a industrias familiares			Mercado		Recreación		Subsidio sociales Monto (miles de pesos)
		Número de estudiantes educación formal	Número de estudiantes educación informal	Número de municipios con servicios de EPS	Total afiliados EPS	Número de municipios con servicios de ARS	Total afiliados ARS	Número	Monto (miles de pesos)	Utilidad neta (miles de pesos)	Cobertura total	Cobertura					
												formal	informal	formal	informal		
Antioquia	Camacol	3.060	7.945	0	0	21	91.034	0	0	3.210	807.069					3.304.398	
	Comfamiliar	2.802	43.210	106	247.841	40	595.340	0	0	0	3.528.881					23.498.134	
	Comfama	1.615	99.008	0	0	46	413.703	0	0	0	100.229					61.442.256	
	<b>Promedio</b>	<b>2.492</b>	<b>50.054</b>	<b>35</b>	<b>82.614</b>	<b>36</b>	<b>366.692</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.070</b>	<b>4.190.390</b>					<b>29.414.929</b>	
Atlántico	Cajaopí	359	4.493	0	0	71	406.459	0	0	0	723.643					6.755.959	
	c.c.f. De Barranquilla	0	8.858	0	0	0	0	0	0	0	392.217					4.747.369	
	Comfamiliar	694	3.466	0	0	0	0	0	0	135.840	1.545.295					11.180.852	
	<b>Promedio</b>	<b>351</b>	<b>5.606</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>135.486</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>45.280</b>	<b>887.052</b>					<b>7.561.393</b>	
Bolívar	Comfensalco	5.403	7.770	0	0	0	0	0	0	0	142.844					9.447.208	
	Comfamiliar	1.011	1.764	0	0	18	177.828	0	0	0	160.892					2.515.477	
	<b>Promedio</b>	<b>3.207</b>	<b>4.767</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>88.914</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>151.868</b>					<b>5.981.343</b>	
Boyacá	Comlabey	265	65.010	0	0	39	83.582	0	0	106.554	624.006					8.181.138	
Caldas	Comfamiliares	6.811	41.342	1	29.848	0	0	34	81.848	179.765	739.487					9.401.110	
	Comfamiliar	15	665	0	0	0	0	0	0	0	80.726					646.331	
	<b>Promedio</b>	<b>3.413</b>	<b>21.004</b>	<b>1</b>	<b>14.924</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>40.924</b>	<b>89.883</b>	<b>410.107</b>					<b>5.023.721</b>	
Caquetá	Comfaca	378	1.041	0	0	13	39.867	0	0	62.223	182.099					1.728.981	
Cauca	Comfamiliar	1.746	13.303	0	0	0	0	1	18.222	19.892	903.941					2.961.361	
Cesar	Comfacsar	608	4.997	0	0	0	0	0	0	0	186.073					3.232.316	
Córdoba	Comfacor	1.884	9.407	0	0	38	251.609	25	124.430	0	367.049					5.428.425	
Cundinamarca	Comfamiliar Afdro	300	2.526	0	0	0	0	0	0	0	264.940					1.986.798	
	Calam	10.200	14.373	606	1.026.788	35	315.142	0	0	671.230	1.703.229					35.513.046	
	Colsubsidio	21.446	46.189	0	0	17	147.345	28	187.002	6.656.160	5.120.910					11.371.432	
	Compensar	0	64.982	1	635.981	0	0	0	0	0	7.173.301					30.719.524	
	Comfacundi	0	0	0	0	1	102.300	0	0	0	47.236					1.453.074	
	<b>Promedio</b>	<b>6.389</b>	<b>25.574</b>	<b>121</b>	<b>332.554</b>	<b>11</b>	<b>112.957</b>	<b>6</b>	<b>37.400</b>	<b>1.465.478</b>	<b>2.861.923</b>					<b>16.208.775</b>	
Chocó	c.c.f. del Chocó	120	132	0	0	21	39.460	4	29.579	354.341	83.318					481.997	
Guajira	Comfamiliar	405	2.646	0	0	13	85.855	0	0	0	298.508					4.170.425	
Huila	Comfamiliar	261	2.427	0	0	93	324.106	0	0	471.536	1.022.404					943.327	
Magdalena	Cajamag	1.926	1.919	0	0	0	0	0	0	0	211.119					5.280.048	
Meta	Coftrem	1.609	24.650	0	0	0	0	3	24.000	0	476.887					6.408.320	

Fuente: Informes Estadísticos c.c.f. 2006. Superintendencia del Subsidio Familiar - Oficina de Planeación - Grupo de Estadística.



**Cuadro 6 (Continuación)**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO EN MERCADOS DIFERENTES AL DEL SUBSIDIO MONETARIO, 2006**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Educación				Salud			Crédito a industrias familiares			Mercadeo		Recreación		Subsidio sociales Monto (miles de pesos)
		Número de estudiantes educación formal	Número de estudiantes educación informal	Número de municipios con servicios de EPS	Total afiliados EPS	Número de municipios con servicios de EPS	Total afiliados ARS	Número de municipios con servicios de ARS	Total afiliados ARS	Número	Monto (miles de pesos)	Utilidad neta (miles de pesos)	Cobertura total			
														Monto (miles de pesos)		
Nariño	Comifamiliar	807	1.147	0	0	37	85.202	0	0	0	9.086	1.005.960	5.257.268			
N. de Santander	Comfamiliar	718	4.644	0	0	16	124.837	0	0	7	17.200	91.238	5.333.781			
	Comfianorte	485	7.706	0	0	20	154.061	0	0	0	22.409	150.865	2.987.010			
	<b>Promedio</b>	<b>602</b>	<b>6.175</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>18</b>	<b>139.449</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>8.600</b>	<b>121.052</b>	<b>4.160.395</b>			
Santander	Cajaba	0	711	0	0	15	84.195	0	0	0	56.766	66.967	1.835.641			
	Cajasan	1.939	14.259	0	0	8	56.252	0	0	0	80.459	409.880	5.051.252			
	Comfenealco	1.904	14.873	4	11.467	6	33.898	0	0	0	-68.341	442.113	6.332.757			
	<b>Promedio</b>	<b>1.281</b>	<b>9.948</b>	<b>1</b>	<b>3.822</b>	<b>10</b>	<b>58.115</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>22.961</b>	<b>306.320</b>	<b>4.406.550</b>			
Sincelejo	c.c.f. de Sucre	240	98	0	0	14	60.608	0	0	0	56.766	93.101	2.940.202			
Quindío	Comifamiliar	292	1.433	1	9.000	0	0	0	0	0	0	5.608	585.816			
	Comfenealco	400	8.245	12	28.560	12	81.609	57	61.644	0	133.305	839.670	2.983.931			
	<b>Promedio</b>	<b>346</b>	<b>4.839</b>	<b>7</b>	<b>18.780</b>	<b>6</b>	<b>40.805</b>	<b>29</b>	<b>30.822</b>	<b>0</b>	<b>66.653</b>	<b>422.639</b>	<b>1.784.874</b>			
Risaralda	Comifamiliar	1.424	2.484	4	68.551	3	9.976	0	0	0	0	1.136.903	6.461.307			
Tolima	Cafasur	0	2.310	0	0	0	0	0	0	0	2.040	11.925	388.559			
	Comifamiliar	150	627	0	0	0	0	0	0	0	0	33.354	263.403			
	Comfotolima	212	1.756	0	0	0	0	0	0	0	-7	164.295	2.567.041			
	Comfenealco	1.522	4.927	0	0	37	119.761	17	261.980	0	0	716.161	5.572.280			
	<b>Promedio</b>	<b>471</b>	<b>2.405</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>29.940</b>	<b>4</b>	<b>65.495</b>	<b>0</b>	<b>508</b>	<b>231.434</b>	<b>2.197.821</b>			
	Comfamar	0	4.145	1	23.480	0	0	0	29	174.500	942	81.813	1.871.900			
Valle	Comfenealco	508	8.477	10	289.868	0	0	0	0	0	22.779	1.291.173	10.685.651			
	Comifandi	10.799	2.173	7	275.960	0	0	9	107.486	0	2.623.762	1.789.574	21.903.630			
	Comifamiliar - Cartago*	0	1.360	0	0	0	0	0	0	0	0	92.645	0			
	Comifañon	491	20.708	4	43.606	0	0	0	35	85.506	-6.855	213.755	3.449.638			
	Comifamiliar - Tutua	980	2.597	1	9.894	0	0	0	207	354.738	211.621	1.194.899	2.592.419			
	<b>Promedio</b>	<b>2.130</b>	<b>6.577</b>	<b>4</b>	<b>107.135</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>56</b>	<b>144.446</b>	<b>570.450</b>	<b>777.310</b>	<b>6.750.805</b>			
Putumayo	Comifamiliar	0	4.683	0	0	0	0	0	0	0	0	75.363	1.034.879			
San Andrés	Cajasal	818	842	0	0	2	16.444	0	0	0	524	161.257	797.078			
Amazonas	Cifamaz	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	38.159	399.074			
Arauca	Comifar	415	743	0	0	0	0	0	44	131.200	0	22.522	1.092.301			
Nacional	Caja Campesina	12	91.978	0	0	0	0	0	0	0	0	569.439	14.602.421			
Casare	Comifacasare	0	1.492	0	0	0	0	0	0	0	0	13.050	1.219.752			
Total país		87.034	676.348	738	2.700.844	636	3.900.473	516	1.759.564	11.812.405	45.732.983	361.008.088				

\* Caja fusionada con Comifandi en 2006.

Fuente: Informes Estadísticos c.c.f. 2006. Superintendencia del Subsidio Familiar - Oficina de Planeación - Grupo de Estadística.

## Cuadro 7

## INVERSIÓN EJECUTADA POR DESTINO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL, 2006

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Educación	Capacitación	Biblioteca	Vivienda	Crédito de fomento industrias familiares	Recreación	Mercadeo	Fondos de crédito	Administración	Salud	Capital AS	Inversión total (miles de pesos)	Inversión por afiliados (miles de pesos)
Antioquia														
	Camacol	0,0	29,4	1,7	0,0	0,0	35,4	13,3	0,0	8,4	11,7	0,0	856.114	17
	Comifalco	3,3	6,2	3,5	7,9	0,5	50,5	10,9	0,0	0,0	17,2	0,0	14.168.000	63
	Comiana	0,1	25,2	0,3	5,9	3,5	21,7	0,0	0,0	28,1	2,6	12,6	17.154.361	34
	<b>Promedio</b>	<b>1,1</b>	<b>20,3</b>	<b>1,9</b>	<b>4,6</b>	<b>1,3</b>	<b>35,9</b>	<b>8,1</b>	<b>0,0</b>	<b>12,1</b>	<b>10,5</b>	<b>4,2</b>	<b>10.726.158,4</b>	<b>38,0</b>
Atlántico														
	Cajacopi	9,6	0,5	0,0	0,0	8,0	68,9	0,0	0,0	3,1	9,9	0,0	1.252.461	26
	c.c.f. de Barranquilla	0,4	5,7	2,3	49,0	0,4	38,4	0,0	0,0	3,8	0,0	0,0	2.934.107	45
	Comifamiliar	4,4	1,6	2,7	15,7	0,0	65,6	0,1	0,0	9,5	0,5	0,0	6.021.583	55
	<b>Promedio</b>	<b>4,8</b>	<b>2,6</b>	<b>1,6</b>	<b>21,6</b>	<b>2,8</b>	<b>57,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5,4</b>	<b>3,5</b>	<b>0,0</b>	<b>3.402.716,8</b>	<b>42,1</b>
Bolívar														
	Comifalco	1,3	2,3	0,0	9,8	4,7	0,1	63,9	9,8	8,2	0,0	0,0	2.035.563	22
	Comifamiliar	34,8	2,0	0,0	1,8	0,0	1,8	0,0	0,0	22,1	37,4	0,0	1.141.917	33
	<b>Promedio</b>	<b>18,0</b>	<b>2,2</b>	<b>0,0</b>	<b>5,8</b>	<b>2,3</b>	<b>1,0</b>	<b>31,9</b>	<b>4,9</b>	<b>15,2</b>	<b>18,7</b>	<b>0,0</b>	<b>1.888.740,0</b>	<b>27,6</b>
Boyacá														
	Comiaboby	0,8	1,6	0,0	0,0	74,6	12,8	0,0	0,0	7,5	2,8	0,0	3.617.625	47
Caldas														
	Comifamiliares	0,4	1,3	0,0	0,2	57,3	2,3	4,0	0,0	16,8	17,6	0,0	2.635.966	34
	Comifamiliar	0,0	0,0	12,0	0,0	0,0	51,4	0,0	0,0	36,6	0,0	0,0	154.809	25
	<b>Promedio</b>	<b>0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>6,0</b>	<b>0,1</b>	<b>28,6</b>	<b>26,9</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>26,7</b>	<b>8,8</b>	<b>0,0</b>	<b>1.395.387,5</b>	<b>29,9</b>
Caquetá														
	Comiaca	7,6	10,6	0,0	3,2	0,0	23,2	0,0	0,0	49,6	5,7	0,0	66.600	4
Cauca														
	Comifamiliar	5,1	9,4	0,0	5,1	0,0	16,1	2,1	0,0	61,4	0,8	0,0	9.303.972	172
Cesar														
	Comifacesar	17,0	29,7	0,0	24,9	0,0	12,8	0,0	0,0	15,6	0,0	0,0	3.445.271	74
Córdoba														
	Comiácor	7,6	11,9	8,6	7,7	0,0	6,5	0,0	0,0	35,4	22,2	0,0	753.396	18
Cundinamarca														
	Comifamiliar Afidro	0,8	0,3	0,0	61,7	14,1	5,6	0,0	0,0	13,3	4,1	0,0	5.371.464	183
	Cafam	1,1	0,2	0,0	0,0	0,0	35,6	21,3	0,0	4,1	37,7	0,0	52.560.590	142
	Colsubsidio	5,8	0,0	0,0	5,8	36,1	19,2	20,1	0,0	2,6	10,4	0,0	120.962.000	173
	Compensar	0,6	9,6	0,0	12,8	23,0	24,1	0,0	0,0	10,3	19,6	0,0	48.918.009	92
	Comiacuandí	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	74,6	0,0	0,0	25,4	0,0	0,0	1.303.732	29
	<b>Promedio</b>	<b>1,7</b>	<b>2,0</b>	<b>0,0</b>	<b>16,1</b>	<b>14,6</b>	<b>31,8</b>	<b>8,3</b>	<b>0,0</b>	<b>11,1</b>	<b>14,4</b>	<b>0,0</b>	<b>45.823.159,0</b>	<b>123,9</b>
Chocó														
	c.c.f. del Chocó	0,0	11,7	21,2	0,0	0,0	46,8	0,1	0,0	6,8	13,3	0,0	1.087.746	119
Guajira														
	Comifamiliar	0,8	0,8	0,5	77,7	0,0	3,1	0,0	0,0	9,4	7,6	0,0	1.937.504	70
Huila														
	Comifamiliar	0,2	0,1	0,0	29,0	0,0	27,3	39,5	0,0	1,7	2,4	0,0	12.914.880	245
Magdalena														
	Cajamaq	0,0	69,1	0,0	0,8	10,1	13,7	0,0	0,0	6,3	0,0	0,0	1.978.978	41

Fuente: Estados Financieros 2006 c.c.f. - Supersubsidio - Oficina de Planeación y Desarrollo - Grupo de Estadística.

**Cuadro 7 (Continuación)**  
**INVERSIÓN EJECUTADA POR DESTINO COMO PORCENTAJE DEL TOTAL, 2006**

Departamento	Caja de Compensación Familiar	Educación	Capacitación	Biblioteca	Vivienda	Crédito de industrias familiares	Recreación	Mercadeo	Fondos de crédito	Administración	Salud	Capital AIS AIS - IPS	Inversión total (miles de pesos)	Inversión total por afiliados (miles de pesos)
Méla		35,2	1,6	0,0	3,4	0,0	42,5	2,7	0,0	14,6	0,0	0,0	2.227.206	45
Nariño	Comifamiliar	26,0	2,4	0,0	0,0	0,0	26,9	1,3	0,0	42,9	0,5	0,0	1.664.652	31
N. de Santander	Comifamiliar	9,4	43,1	0,0	0,0	0,0	11,9	0,0	0,0	35,6	0,0	0,0	612.244	11
	Comifamiliar	3,7	4,4	0,0	0,0	0,0	10,1	9,6	0,0	15,3	57,0	0,0	2.617.659	83
	<b>Promedio</b>	<b>6,6</b>	<b>23,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>11,0</b>	<b>4,8</b>	<b>0,0</b>	<b>25,4</b>	<b>28,5</b>	<b>0,0</b>	<b>1.614.951,5</b>	<b>47,1</b>
Santander	Cafaba	0,0	4,8	0,0	0,0	0,0	44,3	0,4	0,0	34,2	16,2	0,0	873.706	27
	Cajasan	0,2	0,0	0,0	82,7	5,5	1,9	3,0	0,0	5,4	1,4	0,0	10.124.580	161
	Comifamiliar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0
	<b>Promedio</b>	<b>0,1</b>	<b>1,6</b>	<b>0,0</b>	<b>27,6</b>	<b>1,8</b>	<b>15,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,0</b>	<b>13,2</b>	<b>5,9</b>	<b>0,0</b>	<b>3.666.095,3</b>	<b>62,6</b>
Sucumbolo	c.c.f. de Sucre	0,0	0,0	33,9	0,0	0,0	15,6	0,0	0,0	49,1	1,4	0,0	1.464.727	52
Quindío	Comifamiliar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	0
	Comifamiliar	57,2	4,4	1,7	0,0	0,0	11,3	0,8	0,0	8,8	15,8	0,0	1.428.805	33
	<b>Promedio</b>	<b>28,6</b>	<b>2,2</b>	<b>0,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5,7</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>4,4</b>	<b>7,9</b>	<b>0,0</b>	<b>714.402,5</b>	<b>16,5</b>
Risaralda	Comifamiliar	0,1	0,2	0,3	0,0	0,0	19,8	0,0	0,0	2,7	76,9	0,0	7.168.022	74
Tolima	Cafesur	0,0	16,5	0,0	0,5	0,0	56,6	6,3	0,0	20,2	0,0	0,0	59.675	12
	Comifamiliar	2,3	1,2	0,0	0,0	86,9	6,9	0,0	0,0	2,7	0,0	0,0	338.999	157
	Comifamiliar	32,3	1,7	1,3	29,1	10,5	21,0	0,0	0,0	4,1	0,0	0,0	1.580.794	54
	Comifamiliar	3,1	4,4	0,0	44,4	22,4	3,5	0,0	0,0	20,6	1,6	0,0	2.398.530	48
	<b>Promedio</b>	<b>9,4</b>	<b>5,9</b>	<b>0,3</b>	<b>18,5</b>	<b>29,9</b>	<b>22,0</b>	<b>1,6</b>	<b>0,0</b>	<b>11,9</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>1.094.499,4</b>	<b>68,0</b>
Valle	Comifamiliar	0,4	55,9	1,4	2,1	8,8	13,7	0,4	0,1	9,7	7,4	0,0	2.092.435	63
	Comifamiliar	0,2	0,6	0,1	51,7	27,5	6,1	1,2	0,0	7,3	5,4	0,0	31.371.913	190
	Comifamiliar	1,2	5,4	0,5	0,6	0,0	11,0	36,3	0,0	5,8	39,1	0,0	11.328.657	41
	Comifamiliar	1,3	0,1	1,5	67,3	15,6	6,3	0,0	0,0	5,3	2,6	0,0	4.735.206	137
	Comifamiliar - Tulua	13,5	22,4	2,9	8,8	4,6	36,6	7,6	0,0	3,7	0,1	0,0	2.278.692	78
	<b>Promedio</b>	<b>3,3</b>	<b>16,9</b>	<b>1,3</b>	<b>26,1</b>	<b>11,3</b>	<b>14,8</b>	<b>9,1</b>	<b>0,0</b>	<b>6,4</b>	<b>10,9</b>	<b>0,0</b>	<b>10.361.380,7</b>	<b>101,7</b>
Putumayo	Comifamiliar	1,8	40,7	0,0	18,1	0,0	39,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	553.669	46
San Andrés	Cajasai	16,9	3,3	5,0	0,0	10,3	63,7	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	968.183	87
Amazonas	Cafamaz	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	92,8	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0	256.096	77
Arauca	Comifar	17,0	13,4	0,0	12,6	5,0	47,7	0,0	0,0	4,4	0,0	0,0	796.582	71
Nacional	Caja Campesina	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	0,0	92,0	0,0	0,0	776.594	5
Casanare	Comifamiliar	0,0	15,5	0,0	0,0	0,0	12,6	0,0	0,0	71,9	0,0	0,0	53.920	2
Total país		3,5	4,4	0,5	14,4	18,0	22,4	12,3	0,1	8,4	15,3	0,5	400.348.194	86

Fuente: Estados Financieros 2006 C.C.F. - Supersubsidio - Oficina de Planeación y Desarrollo - Grupo de Estadística.

ingresos son en promedio atendidos por cajas más ricas y los de menores ingresos por cajas más pobres. La implementación del Decreto 1769 de 2003 ha logrado un mayor equilibrio en la distribución del ingreso al interior de los mercados, pero persiste una alta varianza entre departamentos. Por otra parte, aparentemente las cajas de mayor tamaño están en la posibilidad de atender de mejor manera a los trabajadores afiliados y se parecen más entre sí que a las cajas más pequeñas con las que coexisten en el mismo mercado.

## **B. El mercado segmentado por categorías de tamaño**

Para sustentar mejor la anterior afirmación de que las cajas grandes se encuentran en ventaja para atender a sus afiliados, se clasificaron las cajas por tamaño, en grandes, medianas, y pequeñas, ordenándolas de mayor a menor de acuerdo con diversos criterios (Cuadro 8). Este ordenamiento permite volver sobre los números, y evaluar la dispersión de las cajas con respecto a los promedios del segmento de tamaño al que pertenecen. El resultado es un grupo de siete cajas grandes, veintitrés cajas medianas<sup>10</sup> y veinte pequeñas.

Como permite observar el Cuadro 9, las cajas grandes concentran el 59% de los trabajadores afiliados, mientras que las medianas atienden el 32% y las pequeñas sólo el 9%. El porcentaje de

empleados beneficiarios sobre el total de afiliados es más alto en promedio para las cajas pequeñas y medianas (53% y 54% respectivamente frente a 43% de las grandes).

Las siete cajas grandes reciben el 70% de los ingresos del sistema y tienen fuentes de ingresos sustanciales aparte de los aportes de nómina (Cuadro 10). La importancia de estos últimos es del 40% para las cajas pequeñas y medianas, respectivamente, y del 28% para las grandes. En cuanto al subsidio monetario, el monto pagado a cada beneficiario por las cajas grandes en 2006 fue, en promedio, 14% más alto que el de las medianas y 28% más alto que el de las pequeñas.

El Cuadro 11 muestra que la representación de las empresas por tamaño es desigual en las distintas categorías de tamaño de cajas. Las cajas grandes atienden a cerca del 55% de las empresas grandes y medianas del país, al 52% de las pequeñas y a un 39% de las microempresas. Las cajas medianas participan con el 36% de las empresas grandes y medianas del país, el 38% de las pequeñas y el 49% de las microempresas. Las cajas pequeñas tienen a su cargo sólo el 11% de las empresas afiliadas al sistema.

En promedio se encontró que la evolución de la planta de personal y de los costos por empleado también varía para cada categoría de tamaño. Las cajas grandes cuentan con una planta de

<sup>10</sup> En esta categoría hay una caja que realmente no debería agruparse con las otras porque opera bajo unas reglas de juego distintas al ser de afiliación nacional, que es la Caja Campesina.

**Cuadro 8**  
**CRITERIOS PARA LA CLASIFICACIÓN DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR**  
**POR TAMAÑO, 2006**

Tamaño	Departamento	Caja de Compensación Familiar	Aportes 4%	Ingresos totales	Número de trabajadores afiliados	Número de empresas afiliadas	Número de empleados	Promedio
<b>Grandes</b>	Cundinamarca	Colsubsidio	1	2	1	2	2	1,6
	Cundinamarca	Cafam	4	1	4	5	1	3,0
	Cundinamarca	Compensar	2	3	2	4	5	3,2
	Antioquia	Comfama	3	6	3	1	4	3,4
	Valle	Comfandi	5	4	5	3	3	4,0
	Antioquia	Comfenalco	6	5	6	8	6	6,2
	Valle	Comfenalco	7	7	7	13	7	8,2
<b>Medianas</b>	Risaralda	Comfamiliar	13	13	10	11	8	11,0
	Santander	Comfenalco	12	14	11	10	12	11,8
	Caldas	Comfamiliar	14	11	14	12	11	12,4
	Huila	Comfamiliar	17	8	20	6	14	13,0
	Nacional	Caja Campesina	8	19	8	7	24	13,2
	Atlántico	Comfamiliar	9	18	9	18	15	13,8
	Santander	Cajasan	15	12	16	14	16	14,6
	Boyacá	Comfaboy	10	20	13	15	17	15,0
	Bolívar	Comfenalco	11	23	12	16	21	16,6
	Cauca	Comfamiliar	16	16	18	25	9	16,8
	Nariño	Comfamiliar	19	17	19	19	19	18,6
	Quindío	Comfenalco	30	15	28	21	13	21,4
	Meta	Cofrem	21	35	22	9	26	22,6
	Norte de Santander	Comfaorient	27	24	17	20	27	23,0
	Tolima	Comfenalco	23	27	23	24	18	23,0
	Córdoba	Comfacor	18	9	29	22	43	24,2
	Atlántico	Cajacopi	26	10	25	40	20	24,2
	Atlántico	c.c.f. de Barranquilla	20	32	15	23	34	24,8
	Valle	Comfaunion	31	22	30	34	10	25,4
	Magdalena	Cajamag	22	36	24	17	28	25,4
Bolívar	Comfamiliar	32	21	31	31	25	28,0	
Antioquia	Camacol	29	29	21	33	30	28,4	
Norte de Santander	Comfanorte	35	25	34	26	22	28,4	
<b>Pequeñas</b>	Valle	Comfamiliar - Tulua	36	28	36	29	23	30,4
	Cundinamarca	Comfacundi	34	31	27	30	32	30,8
	Guajira	Comfamiliar	25	26	39	37	31	31,6
	Cesar	Comfacesar	28	39	26	28	39	32,0
	Cundinamarca	Comfamiliar Afidro	24	30	35	46	29	32,8
	Santander	Cafaba	39	37	33	27	37	34,6
	Sincelejo	c.c.f. de Sucre	33	34	38	38	40	36,6
	Valle	Comfamar	41	40	32	35	36	36,8
	Caquetá	Comfaca	38	38	41	36	33	37,2
	Tolima	Comfatolima	37	41	37	39	38	38,4
	Chocó	c.c.f. del Chocó	44	33	45	45	35	40,4
	Arauca	Comfiar	42	44	43	32	45	41,2
	Putumayo	Comfamiliar	43	45	42	41	41	42,4
	Casanare	Comfacasanare	40	43	40	43	48	42,8
	San Andrés	Cajasai	45	42	44	42	42	43,0
	Caldas	Comfamiliar	46	46	46	44	46	45,6
	Quindío	Comfamiliar	49	48	48	47	44	47,2
	Tolima	Cafasur	48	47	47	48	49	47,8
	Amazonas	Cafamaz	47	49	49	50	50	49,0
	Tolima	Comfamiliar	50	50	50	49	47	49,2

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

## Cuadro 9

## ESTRUCTURA DEL MERCADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN, AGREGACIÓN SEGÚN TAMAÑO DE LAS CAJAS, 2006

Tamaño caja	Afiiliados					
	Beneficiarios (%)	No Beneficiarios (%)	Total (%)	Beneficiarios/total (%)	Empresas	
Grandes	1.198.270	1.568.601	2.766.871	59,4	43,3	98.081
Medianas	799.175	687.346	1.486.521	28,1	31,9	105.088
Pequeñas	211.659	191.634	403.293	7,8	8,7	26.155
<b>Total</b>	<b>2.209.104</b>	<b>2.447.581</b>	<b>4.656.685</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>229.324</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

## Cuadro 10

## INGRESOS DISCRIMINADOS POR ORIGEN, SEGÚN TAMAÑO DE LAS CAJAS, 2006 (Millones de pesos)

Tamaño caja	Afiiliados					Total (%)	
	Aportes	Mercadeo	Salud	Servicios	Administración		No operacionales
Grandes	1.198.270	54,2	1.568.601	64,1	2.766.871	43,3	98.081
Grandes	1.243.943	1.257.408	1.307.553	489.532	4.502	114.168	70,1
Medianas	605.706	222.301	535.267	120.570	2.366	36.360	24,1
Pequeñas	147.416	36.023	123.517	43.982	396	13.929	5,8
<b>Total</b>	<b>1.997.065</b>	<b>1.515.732</b>	<b>1.966.336</b>	<b>654.084</b>	<b>7.264</b>	<b>164.457</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

## Cuadro 11

## EMPRESAS AFILIADAS POR TAMAÑO, AGREGADOS SEGÚN TAMAÑO DE LAS CAJAS, 2006

Tamaño	Número de empresas afiliadas				Total (%)	
	De 0 a 9 trabajadores (%)	De 10 a 49 trabajadores (%)	Más de 50 trabajadores (%)	Total		
Grandes	66.839	23.304	7.938	51,8	55,0	98.081
Medianas	82.710	17.241	5.137	38,3	35,6	105.088
Pequeñas	20.332	4.474	1.349	9,9	9,4	26.155
<b>Total</b>	<b>169.881</b>	<b>45.019</b>	<b>14.424</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>229.324</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

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

Finalmente, el Cuadro 12 y el Cuadro 13 confirman lo dicho acerca de la participación de las cajas en mercados de producto diferentes al del subsidio monetario. Las cajas grandes tienen un porcentaje más alto de su inversión destinado a crédito de fomento a industrias familiares, mercadeo y servicios de salud. En cuanto a la recreación, las cajas pequeñas destinan el 24,2% de su inversión total a este rubro, siendo este porcentaje mayor al invertido por las cajas grandes (22,9%) y medianas (20,3%)<sup>11</sup>. Sin embargo, aunque al interior de cada categoría hay un nivel de dispersión importante, la cobertura promedio de las cajas grandes en el área de recreación, medida por el número de veces que los servicios de cada caja se usan al año, es muy superior a la de las cajas de menor tamaño. Con respecto a este indicador, la caja de

mayor impacto es Comfama en Antioquia, que reporta un número superior a los ocho millones, seguida de Compensar en Cundinamarca con más de siete millones para 2006. Igualmente, en cuanto a los subsidios no monetarios, el monto promedio pagado por las cajas grandes es 4,8 y 17,8 veces mayor que el pagado por las cajas medianas y pequeñas, respectivamente. Con respecto a servicios de educación y salud, en 2006 las cajas grandes superaron en cobertura promedio a las medianas y pequeñas, aunque las cajas medianas cuentan con un mayor número de afiliados a las ARS. Finalmente, las cajas pequeñas y medianas asignan un mayor peso relativo en inversión al rubro de vivienda, comparado con las cajas grandes.

### **C. Mercados agrupados por grado de concentración**

Finalmente, con el fin de añadir elementos a la discusión acerca de comportamientos anti-competitivos en los mercados de cajas de compensación familiar, se han agrupado los mercados según su nivel de concentración. Con este fin se calculó el índice de concentración de Herfindahl-Hirshman para cada mercado, definiendo la participación de cada caja alternativamente a partir del número de empresas afiliadas y a partir del número de trabajadores afiliados. De acuerdo con los valores de estos índices, los mercados geográficos se agruparon en tres categorías.

<sup>11</sup> En el 2001, la inversión en recreación se encontraba en primer lugar. Las grandes cajas destinaron a este rubro el 37% de su inversión total, las medianas el 27% y las pequeñas el 23%.

**Cuadro 12**  
**INVERSIÓN EJECUTADA POR DESTINO, SEGÚN TAMAÑO DE LAS CAJAS, 2006**  
**(Millones de pesos)**

Destino	Grandes		Medianas		Pequeñas		Total	Total (%)
	Total	(%)	Total	(%)	Total	(%)		
Educación	8.617	2,9	3.765	4,8	1.793	7,3	14.176	3,5
Capacitación	10.778	3,6	3.674	4,6	3.325	13,5	17.777	4,4
Biblioteca	651	0,2	419	0,5	921	3,7	1.990	0,5
Vivienda	31.662	10,7	19.588	24,7	6.586	26,7	57.835	14,4
Crédito Fto. Ind. Familiares	64.171	21,6	6.444	8,1	1.646	6,7	72.261	18,0
Recreación	67.817	22,9	16.079	20,3	5.965	24,2	89.861	22,4
Mercadeo	41.554	14,0	7.464	9,4	190	0,8	49.207	12,3
Fondos de Crédito	0	0,0	199	0,3	3	0,0	202	0,1
Administración	18.106	6,1	12.233	15,4	3.417	13,8	33.756	8,4
Salud	50.953	17,2	9.336	11,8	839	3,4	61.128	15,3
Capital AFP - ARP - EPS	2.154	0,7	0	0,0	0	0,0	2.154	0,5
<b>Total</b>	<b>296.464</b>	<b>100,0</b>	<b>79.200</b>	<b>100,0</b>	<b>24.685</b>	<b>100,0</b>	<b>400.348</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

**Cuadro 13**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO EN MERCADOS DIFERENTES AL DEL SUBSIDIO MONETARIO,**  
**SEGÚN TAMAÑO DE LAS CAJAS, 2006 (Promedios)**

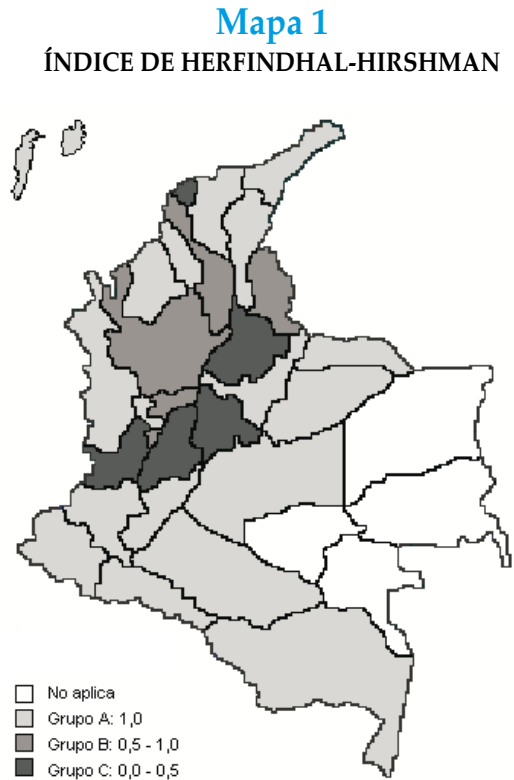
Indicador	Grandes	Medianas	Pequeñas	
	Educación	Número de estudiantes educación formal	6.767	1.510
	Número de estudiantes educación informal	39.773	15.797	1.663
Salud	Número de Municipios con Servicios de EPS	104	1	0
	Total Afiliados EPS	353.777	7.914	2.119
	Número de Municipios con Servicio de ARS	20	18	4
	Total afiliados ARS	210.219	86.966	21.436
Crédito a industrias familiares	Número	8	8	14
	Monto (miles de pesos)	56.388	29.340	34.501
Mercadeo	Utilidad neta (miles de pesos)	1.424.847	47.533	37.261
Recreación	Cobertura total	4.120.327	595.341	155.261
Subsidios servicios sociales	Monto (miles de pesos)	27.876.210	5.851.593	1.564.399

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.



La primera categoría, denominada Grupo A, es la de los mercados atendidos por una sola caja, que son mercados con índices de concentración iguales a uno, y son por definición mercados monopólicos en los que hay lugar para el ejercicio del poder de mercado, pero no para comportamientos de competencia desleal, por simple ausencia de competencia. En el caso del mercado de cajas de compensación, en los que las cajas no son verdaderos fijadores de precio (sus ingresos son por ley el 4% de la nómina de las empresas vinculadas), este poder de mercado se manifestaría en una calidad de servicio inferior a la que se daría en presencia de competencia. Una segunda categoría (Grupo B) es la de los mercados en los que opera más de una caja, pero, no obstante, los índices de concentración se ubican entre 0,5 y 1 indicando que el mercado se encuentra en manos de pocos. Finalmente, una tercera categoría es la de los mercados en los que opera más de una caja y los índices de concentración se encuentran entre cero y 0,5, lo cual señala que, en términos relativos, se trata de mercados que están en un número de manos mayor que los de la categoría anterior. Esta última categoría se denomina el Grupo C. En los dos últimos grupos (B y C) hay espacio potencial para comportamientos de competencia desleal entre las cajas (ver Mapa 1).

Antes de seguir adelante es de interés detenerse un poco para discutir el significado de la competencia desleal en un mercado en el cual las firmas (cajas) no son fijadoras de precio, ni



Fuente: Elaboración de los autores.

entidades con ánimo de lucro. Claramente, los mercados en los cuales hay más de una caja pero no demasiadas, son mercados en los que oferentes potenciales del mismo tipo de servicios se enfrentan unos a otros y compiten por el mercado (los mercados con el mayor número de participantes son los de Cundinamarca y Valle, en los que había cinco cajas activas en 2006<sup>12</sup>). En mercados en los que las firmas son fijadoras de precios y hay barreras a la entrada, una de las preocupaciones de la política de defensa de

<sup>12</sup> En 2001, Cundinamarca contaba con nueve cajas activas y Valle con siete.

la competencia es impedir que los jugadores coludan, es decir, que lleguen a acuerdos tácitos o explícitos acerca del precio que van a cobrar por sus productos o acerca de la calidad que van a ofrecer al mercado. La colusión es una preocupación porque enfrenta a los consumidores a precios más altos o a calidades más bajas que los que obtendrían frente a un mercado perfectamente competitivo. Otra preocupación frente a este tipo de mercados es que las firmas asuman comportamientos estratégicos dirigidos a sacar a sus competidoras del mercado o a impedir la entrada de nuevos competidores. En esta categoría entran, por ejemplo, estrategias temporales de fijación de precios por debajo del costo medio o inversiones en capacidad dirigidas a mantener la amenaza creíble de que la firma inundará con su producto el mercado si se produjera la entrada de un nuevo competidor.

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

En cuanto a comportamientos estratégicos dirigidos a sacar a otras cajas del mercado, en esta categoría entrarían los esfuerzos por atraer a las empresas vinculadas a otras cajas, mediante medios diferentes a la oferta abierta de un portafolio de servicios.

En esto hay que ser cuidadosos para no calificar de comportamiento desleal el esfuerzo legítimo de una caja por atraer "clientela" a través de una mejora en su oferta de servicios. De hecho, esta forma de competencia es la que contribuye a disciplinar los mercados, y es desde todo punto de vista deseable. Alternativamente, acciones no relacionadas con el portafolio de servicios de la caja, dirigidas a atraer la afiliación de nuevas empresas, son censurables desde el punto de vista de la defensa de la competencia. En este grupo entrarían, por ejemplo, ofertas de colocar los dineros de la caja en una determinada entidad financiera a cambio de conseguir la afiliación de sus empleados. Otra forma de comportamiento estratégico dirigido a sacar a la competencia del mercado que es censurable y abiertamente ilegal es no aceptar la afiliación de empresas descompensadas, obligando a la competencia a enfrentar una mezcla de clientes potenciales en la que las empresas descompensadas estarían sobre-representadas.

Hasta ahora, la mirada que se ha dado al mercado a partir de la información disponible señala la coexistencia de cajas heterogéneas en su portafolio de servicios y en su manera de asignar los recursos de inversión. En estos mercados, aparentemente no hay colusión, o por lo menos es muy difícil de detectar a partir de los datos. Es cierto que las cajas pertenecientes a una misma categoría de tamaño se parecen más entre sí que a otras cajas, pero esto ocurre incluso cuando atienden mercados geográficos distintos, lo cual permite concluir que el tamaño conlleva a características comunes que no surgen de comportamientos colusivos.

Con respecto a comportamientos estratégicos censurables desde el punto de vista de la competencia, en una primera vuelta se ha dado una mirada al número de empresas afiliadas a las cajas que atienden un mismo mercado y al grado de compensación de las empresas vinculadas. Igualmente, se ha procurado en lo posible ilustrar el tipo de servicios que ofrecen las cajas y se han provisto algunos indicadores que permiten evaluar su desempeño relativo. A partir de los datos, no es posible identificar acciones, diferentes a la oferta del portafolio de servicios, dirigidas a atraer clientes nuevos. Sin embargo, sí es posible formarse una idea acerca del desempeño de las cajas que han tenido éxito en atraer empresas. Son cajas que además de ofrecer otro tipo de servicios, dedican recursos considerables a los servicios de recreación, vivienda, créditos de fomento a industrias familiares, salud y a los subsidios diferentes al monetario por afiliado. Es difícil sustentar la hipótesis de comportamientos desleales con base en los datos disponibles.

La agrupación de las cajas de acuerdo con el nivel de concentración del mercado en el que operan tiene por objeto identificar qué tanto contribuye la competencia a disciplinar los mercados, obteniendo una mejor oferta de servicios para los trabajadores afiliados y sus familias. El Cuadro 14 presenta una caracterización del mercado en el año 2006, agregado con este criterio. Se observa que el 28,6% de las empresas del país son atendidas por cajas que operan solas en el mercado (Grupo A), es decir, que no tienen opción alternativa para afiliarse a sus empleados al sistema de subsidio familiar. El 26,6% de las empresas son atendidas por cajas que operan en mercados

donde hay algún grado de competencia (Grupo B) y el restante 44,7% opera en mercados de subsidio relativamente más competitivos (Grupo C). A estas empresas corresponden el 17,8%, el 24,1% y el 58,1% del total de los trabajadores afiliados, respectivamente. Adicionalmente, los mercados más competitivos cuentan con el 63,1% de los afiliados no beneficiarios, y a su vez presentan la menor relación entre afiliados beneficiarios y el total de afiliados.

Para las cajas que operan en mercados monopolísticos, los aportes de ley son una fuente más importante de recursos que para las que operan en mercados en los que hay competencia (43,2% del total de ingresos frente a 36,2% y 28,0%, respectivamente). Esto indica una tendencia de las cajas que enfrentan mayor competencia en el mercado a participar en un mayor número de actividades (y a ofrecer un mayor número de servicios), buscando fuentes alternativas de financiación (ver Cuadro 15).

Con respecto al desempeño financiero, se encontró un grado alto de heterogeneidad al interior de cada uno de los tres grupos y no puede establecerse una correlación clara entre la relación pasivo sobre activo y el grado de concentración del mercado en el que opera la caja. Finalmente, el Cuadro 16 presenta evidencia adicional acerca de la mayor presencia en los diversos mercados de producto de las cajas que operan en mercados competitivos. En promedio, la inversión por afiliado de las cajas que operan en los mercados en los que hay un mayor grado de competencia, es más alta que la correspondiente a los otros dos grupos. Sin embargo, el nivel de dispersión de

**Cuadro 14**  
**ESTRUCTURA DEL MERCADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN, AGREGACIÓN SEGÚN NIVEL DE CONCENTRACIÓN, 2006**

Grupo	Afiliados				
	Beneficiarios (%)	No Beneficiarios (%)	Total (%)	Beneficiarios/total (%)	Empresas (%)
A	463.412	364.404	827.816	17,8	65.592
B	582.209	539.356	1.121.565	24,1	61.223
C	1.163.483	1.543.821	2.707.304	58,1	102.509
<b>Total</b>	<b>2.209.104</b>	<b>2.447.581</b>	<b>4.656.685</b>	<b>100,0</b>	<b>229.324</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

**Cuadro 15**  
**INGRESOS DISCRIMINADOS POR TIPO, AGREGADOS SEGÚN NIVEL DE CONCENTRACIÓN, 2006**  
**(Millones de pesos)**

Grupo	Aportes							Total	% sobre el total					
	Aportes (%)	Mercadeo (%)	Salud (%)	Servicios (%)	Administración (%)	No operacionales (%)	Total (%)							
A	355.710.404	43,2	94.923.525	11,5	286.710.838	34,8	65.669.297	8,0	1.346.651	2,3	19.081.509	2,3	823.442.225	13,1
B	467.461.074	36,2	60.786.314	4,7	594.127.651	46,0	141.706.511	11,0	1.752.221	0,14	27.079.951	2,1	1.292.913.722	20,5
C	1.173.893.296	28,0	1.360.022.305	32,5	1.085.497.894	25,9	446.708.433	10,7	4.165.517	0,10	118.295.751	2,8	4.188.583.196	66,4
<b>Total</b>	<b>1.997.064.774</b>		<b>1.515.732.145</b>		<b>1.966.336.384</b>		<b>654.084.241</b>		<b>7.264.389</b>		<b>164.457.211</b>		<b>6.304.939.143</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

## Cuadro 16

## INDICADORES DE DESEMPEÑO EN MERCADOS DIFERENTES AL DEL SUBSIDIO MONETARIO, AGREGADOS SEGÚN NIVEL DE CONCENTRACIÓN, 2006

Inversión	A		B		C		Gran total (\$)	(%)
	Total (\$)	(%)	Total (\$)	(%)	Total (\$)	(%)		
Educación	2.722.124	2,9	1.898.010	4,8	9.555.963	7,3	14.176.097	3,5
Capacitación	4.040.050	3,6	6.000.117	4,6	7.737.081	13,5	17.777.247	4,4
Biblioteca	869.650	0,2	612.357	0,5	508.397	3,7	1.990.404	0,5
Vivienda	6.925.576	10,7	2.366.919	24,7	48.542.925	26,7	57.835.421	14,4
Crédito Fto. Ind. Familiares	3.038.604	21,6	2.261.893	8,1	66.960.197	6,7	72.260.694	18,0
Recreación	11.395.432	22,9	11.841.304	20,3	66.624.019	24,2	89.860.755	22,4
Mercadeo	5.375.208	14,0	3.333.068	9,4	40.499.083	0,8	49.207.358	12,3
Fondos de Crédito	0	0,0	198.627	0,3	2.966	0,0	201.593	0,1
Administración	10.182.762	6,1	6.552.011	15,4	17.021.514	13,8	33.756.287	8,4
Salud	6.486.217	17,2	5.586.907	11,8	49.054.988	3,4	61.128.113	15,3
Capital AFP - ARP - EPS	0	0,7	2.154.224	0,0	0	0,0	2.154.224	0,5
<b>Total</b>	<b>51.035.623</b>	<b>100,0</b>	<b>42.805.438</b>	<b>100,0</b>	<b>306.507.133</b>	<b>100,0</b>	<b>400.348.194</b>	<b>100,0</b>
Total por afiliado	67.397		32.382		85.712			

Fuente: Cálculos de los autores con base en información de Superintendencia del Subsidio Familiar.

este indicador al interior de cada grupo es alto y no es fácil establecer un patrón de correlación claro entre el grado de concentración del mercado en el que opera cada caja y este valor.

El balance que es posible hacer a partir de la información contenida en los cuadros que se reseñan en esta sección es que, en efecto, en los mercados en los que las cajas están sometidas a algún grado de competencia, cuando se mide la diversidad de los servicios que presta la caja, su desempeño es mejor que aquel de cajas que atienden mercados más monopólicos. Esto confirma lo que uno esperaría a partir de la teoría económica. Un acotamiento que es necesario hacer a esta afirmación tiene que ver con el hecho de que en Colombia los mercados de una sola caja tienden a ser mercados relativamente más

pobres y más pequeños. Sin embargo, esto no explica el menor nivel de actividad en cuanto a la generación de ingresos adicionales a los aportes de nómina.

#### IV. El rol del Estado en la defensa de la competencia

##### A. Barreras a la entrada

El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la ley. Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, Artículo 40). Esta segunda restricción es el reconocimiento

de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Lo que no resulta evidente es cómo se determina el tamaño mínimo al cual se puede considerar eficiente que una caja de compensación entre a operar. Por una parte, la segmentación del mercado por departamentos, por la naturaleza de estos mismos, implica forzosamente la existencia de mercados de tamaños diversos y de diversos niveles de ingreso. Las barreras de entrada han de estar definidas con sujeción a esta restricción, para que pueda existir por lo menos una caja en cada mercado. Por otra parte, esta disposición ignora que las cajas que aparentemente funcionan con un mayor grado de eficiencia son usualmente cajas de un tamaño mucho mayor que el mínimo que determina la ley.

Si hay un reconocimiento de que el tamaño trae algún tipo de ventaja en términos de costos, ya sea por economías de escala o por economías de alcance, y se piensa que la curva de costos medios de una caja de compensación tiene una forma típica de U, la estructura misma de costos del sistema actuaría como un desincentivo a la entrada de cajas excesivamente pequeñas, pues éstas no estarían en capacidad de competir en el mercado. En el extremo, si la curva de costos medios de este mercado fuera decreciente para todo nivel de demanda, se estaría frente a un caso de monopolio natural en el cual tendría sentido que el Estado dejara operar a una sola firma, regulándola. Este último no parece, sin embargo, ser el caso de las cajas de compensación, pues uno puede imaginarse que a partir de un tamaño dado una caja verá incrementarse sus costos de servicio por afiliado, en parte porque

se trata de un mercado en el que el tema regional es relevante, dado que los costos de servicio están necesariamente asociados a la ubicación del trabajador afiliado y su familia.

La reflexión anterior apunta a sugerir la conveniencia de reconsiderar la racionalidad de la segmentación del mercado en departamentos. Como se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones. Igualmente, obliga a algunos mercados a ser atendidos por una sola caja, con los consiguientes costos en eficiencia que esto trae consigo, como pudo apreciarse en la sección anterior. Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir. Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.

## **B. Política antimonopolio**

La revisión de las intervenciones del Estado dirigidas a defender el mercado de comportamientos

de competencia desleal, ya sea a través de leyes y decretos, o a través de la acción directa de la Superintendencia de Subsidio Familiar, genera la impresión de un mal entendimiento acerca de cómo aproximarse a este mercado en ese tema.

En 1997, la circular 011 de la Superintendencia define la competencia como "la rivalidad entre varias empresas de un mismo sector para conseguir una cuota mayor en el mercado, que conlleva a una mayor atomización, transparencia, e igualdad en dicho mercado" y reconoce que "la libre competencia es un derecho de todos, que supone al igual, una serie de responsabilidades y una obligación constitucional por parte del Estado de controlar cualquier abuso de persona o empresa que quiera sacar provecho de su posición, cuando los medios utilizados no son lo permitidos". A renglón seguido, la misma circular dicta una serie de medidas restrictivas de la competencia, algunas de las cuales vale la pena transcribir al menos parcialmente con el fin de ilustrar la confusión acerca de lo que entiende el regulador por un comportamiento desleal en este mercado:

- "...sus campañas publicitarias deben ir destinadas a aquellas empresas que aún no se encuentran afiliadas".
- "Si una empresa afiliada a una caja de compensación solicita visita de otra caja de compensación familiar, [...] deberá ser por escrito. Recibida la mencionada comunicación, el Director Administrativo, [...], antes de efectuar la visita deberá remitir la petición al Director Administrativo de la caja de

compensación donde se encuentra afiliado el solicitante[...]"

- "El Director Administrativo de la caja de compensación familiar a la cual se encuentra afiliada la empresa, deberá [...] solicitar del representante legal el desistimiento por escrito de tal solicitud".
- "Queda prohibido a las cajas de compensación familiar [...] efectuar visitas a las empresas ya afiliadas al sistema".

En esta circular las disposiciones del regulador están dirigidas a limitar las posibilidades de elección de las empresas, obligándolas en lo posible a quedar atadas a un proveedor único del servicio, creando un ambiente que no promueve la competencia.

La Ley 789 de 2002 recuerda que las cajas no deben ejercer frente a los empleadores ningún tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación, tener actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realizar prácticas comerciales restrictivas o competir de manera desleal en el mercado, y las sujeta "a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección del consumidor". En la medida en que, por la esencia de las funciones asignadas a las cajas de compensación familiar, la competencia desleal o el abuso de poder dominante en este mercado se manifestaría de una manera diferente que en un mercado de bienes o servicios en el que se enfrenten unas pocas firmas fijadoras de precio,

para la adecuada protección de los usuarios es crítica una apropiada comprensión acerca de las particularidades del mercado por parte de la autoridad responsable.

En ejercicio de las facultades extraordinarias que concede esta ley, el gobierno expidió el Decreto 1769 de 2003 con el que por primera vez interviene para regular el valor del subsidio monetario. El origen de este decreto parece estar en los sucesos que le anteceden en el mercado de cajas de compensación de Cundinamarca. Lamentablemente los datos disponibles no alcanzan a capturar la historia de este mercado, reportada por los directores de las cajas de compensación y por los directores de los gremios entrevistados<sup>13</sup> (Fedecajas y Asocajas).

Durante 2002, hubo entre las tres cajas más grandes de Cundinamarca (Colsubsidio, Cafam y Compensar), un intento por competir abiertamente por empresas mediante la oferta de un subsidio monetario más alto. Una caja incrementó su oferta primero, la siguiente respondió con una oferta aún un poco más alta, la tercera también la subió y, aparentemente, hubo dos iteraciones de éstas. En la segunda movida, Compensar se ubicó significativamente por encima de las otras dos cajas, no pudo ser igualada y fue acusada de comportamiento desleal por sus dos competidoras. Entonces el gobierno intervino mediante el Decreto 1769 de 2003, que establece un régimen en el que se impone un tope al subsidio en cada departamento (cuota de referencia departamental)

y se determina que habrá transferencias entre las cajas para compensar a aquellas cuyos ingresos por aportes sean insuficientes para financiar un nivel de subsidio igual a la cuota de referencia.

Nuevamente en esto se manifiesta una mala comprensión por parte del gobierno acerca de lo que constituye un comportamiento de competencia desleal en este mercado. El valor del subsidio monetario es uno de los productos con los cuales una caja de compensación debería competir en el mercado. Igualarlo por lo bajo - como en efecto sucede con la disposición de la ley - no sólo no propicia la sana competencia sino que perjudica a la mayor parte de la población beneficiaria, cuya protección es el objeto de cualquier política de defensa de la competencia.

Una última reflexión es que la oferta de un subsidio más alto que el de otras por parte de una caja debe servirle para atraer empresas con proporciones relativamente altas de empleados beneficiarios, que son las que potencialmente más se beneficiarían con la afiliación. Es posible que este tipo de empresas por su estructura salarial caiga en la categoría de las empresas compensadas. Sin embargo, no se trata de una estrategia diseñada para atraer exclusivamente este tipo de empresas.

## V. Conclusiones

La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política

---

<sup>13</sup> Las entrevistas fueron realizadas para la primera versión del documento.



del país, tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres. Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan. Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio. Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.

Los datos muestran que las cajas de un mismo tamaño tienden a parecerse más entre sí que a las cajas con las que comparten mercado geográfico, y que en efecto hay ventajas de tamaño. Las

cajas grandes en general invierten más recursos per cápita en recreación y participan de manera importante en otros mercados de producto en los que no sólo ofrecen una variedad de servicios, sino que también generan ingresos adicionales a los aportes de nómina. Igualmente, las cajas que pertenecen a mercados de tamaño similar tienden a ser más parecidas entre sí que si se las compara con cajas de mercados distintos en términos de tamaño y desarrollo.

Otro resultado muy claro tiene que ver con el desempeño relativo de las cajas que operan en mercados con distintos niveles de competencia. Los datos muestran que, en efecto, la ausencia de competencia empereza y que la competencia contribuye a disciplinar los mercados. La lección aquí es que en la medida que sea posible es conveniente promover la libre entrada a los mercados y dejar a las cajas competir por la afiliación de las empresas con su portafolio de servicios.

En cuanto a las evidencias de competencia desleal en el caso concreto de Cundinamarca, es cierto que, entre 1995 y 2006, el número de beneficiarios por empresa de Compensar cayó de una manera importante mientras que la diferencia entre ingresos por aportes y subsidios pagados aumentaba. De modo que es un hecho que durante ese período Compensar afilió una mezcla de empresas relativamente más compensadas que la que traía. También es cierto que durante ese período el subsidio monetario pagado por esta caja aumentó en términos reales. Ninguno de estos dos hechos es evidencia de un comportamiento desleal o de prácticas restrictivas a la competencia por parte de esta

caja. Primero, Compensar venía en 1995 con una mezcla de empresas afiliadas más descompensada en términos relativos que la del mercado. De modo que la "mejora" que experimentó en su composición de empresas pudo bien obedecer a la vinculación de una mezcla de empresas con un grado de compensación igual al promedio del mercado, y no necesariamente a un esfuerzo explícito por atraer empresas más compensadas. Y segundo, el subsidio más alto seguramente en efecto le sirvió para atraer nuevas empresas, pero ésta es una estrategia legítima de sana competencia. Lamentablemente, los datos no permiten comprobar si esta caja u otras utilizaron estrategias no relacionadas con su portafolio de servicios para atraer nuevos clientes.

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

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

posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas (estableciendo, por ejemplo, un valor *mínimo* al subsidio monetario).

- Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia) y no a las cajas de compensación. Hay que defender la competencia, y no a los competidores.

Una reflexión final: Las cajas de compensación familiar son por definición entidades sin ánimo de lucro. Sus directores deben ser personas que tengan claro que el propósito del sistema es llevar una "compensación" a los segmentos de menores

ingresos de la sociedad. Como en todo negocio, existe el riesgo de que los incentivos de quienes gerencian el sistema y de aquellos para quien lo gerencian (los trabajadores afiliados y sus familias) se encuentren desalineados. Esto implicaría el direccionamiento de recursos hacia usos cuyo beneficio marginal para la población objetivo es despreciable. Es difícil capturar problemas de agencia a partir de los datos disponibles. Sin embargo esto es algo con respecto a lo que la autoridad controladora debe estar vigilante, pues la posibilidad de moderar los costos de agencia del sistema depende en alto grado de su capacidad de monitoreo.

## Bibliografía

- Arango Jacobsen, B. H. (1991), *Las cajas de compensación familiar y el control estatal en Colombia*, Bogotá.
- Caja Colombiana de Subsidio Familiar (2001), *Bases históricas y doctrinarias del régimen social y del subsidio familiar en Colombia*, Bogotá: Panamericana.
- Cañón, L. (1991), *El subsidio familiar en Colombia*, Colombia: Fundación Centro de Estudios de Seguridad Social.
- Carrasco, E. (1998), "El empleo y el subsidio familiar (Preliminar)", OIT.
- CID, Universidad Nacional de Colombia (1999), *Impacto del subsidio familiar sobre la generación de empleo*. Bogotá: Imprenta Policromía Digital.
- Colsubsidio (1996), Marco regulador del Sistema de Subsidio Familiar, Bogotá.
- Colsubsidio (1993), *40 años de bienestar y liderazgo en seguridad social*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Contreras, D. (1999), "Distribución del ingreso en Chile. Nueve hechos y algunos mitos", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, Vol. 2, No. 2. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Córdoba Zuluaga, J. (1975), *Cajas de compensación y los retos en la seguridad social*.
- Correa, J. (2000a), "Los Gremios económicos y la compensación familiar en Colombia", *Revista Tecnología Administrativa*, Vol. 14, No. 32, Universidad de Antioquia.
- \_\_\_\_ (2000b), *Comfenalco Antioquia: una senda en la historia de la seguridad social en Colombia, 1957-2000*, Medellín: Editorial Pontificia Universidad Bolivariana.
- Donadío, A. (1985), *El espejismo del subsidio familiar*, Colombia: El Ancora Editores.
- Falla Robles, J. D. (1980), "Procedimientos y políticas de selección de personal en el sector cajas de compensación familiar".
- Garavito, H. (1980), "Los servicios sociales de mercadeo de las cajas de compensación familiar frente al comercio organizado de Bogotá", *mimeo*.
- Henao, M. (2001), "Cajas de compensación familiar", Fedesarrollo, informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial.
- Instituciones Iberoamericanas de Seguridad Social (1991), Textos normativos vigentes del Subsidio Familiar en Colombia 1981-1991: legislación.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1998), *El subsidio familiar en Colombia: compilación normativa, jurisprudencia y doctrina Colombia*. Superintendencia del Subsidio Familiar.
- \_\_\_\_ (1996), *Superintendencia del Subsidio Familiar: Informe estadístico del sistema del subsidio familiar Colombia*.
- \_\_\_\_ (1994), *Servicios sociales de las cajas de compensación familiar en Colombia*, Superintendencia del Subsidio Familiar.
- \_\_\_\_ (1993), Plan único de cuentas para el sistema de cajas de compensación familiar en Colombia, Superintendencia del Subsidio Familiar.
- \_\_\_\_ (1992), Estadísticas financieras: distribución de los aportes del 4% de las cajas de compensación familiar Colombia, Superintendencia del Subsidio Familiar.
- \_\_\_\_ (1982), Superintendencia del Subsidio Familiar: Pronunciamientos, cartas circulares, conceptos, Consejo de Estado, información estadística.
- PNDH, DNP, y PNUD (2002), *Diez años de desarrollo humano en Colombia*, Bogotá.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (1994), "Servicios sociales de las cajas de compensación", en *Documentos del Subsidio Familiar*, No. 8.
- \_\_\_\_ (1995a), "El servicio educativo en las cajas de compensación familiar", Estudios sobre el Subsidio Familiar.
- \_\_\_\_ (1995b), "Visión estratégica del mercadeo social en las cajas de compensación familiar", Estudios sobre el Subsidio Familiar.
- Van de Walle, D. (1995), "The Distribution of Subsidies through Public Health Services in Indonesia, 1978-1987" en van de Walle, D. y K. Nead (1995), *Public Spending on the Poor: Theory and Evidence*, Johns Hopkins y World Bank, Washington, DC.