



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Documento de Trabajo

No.

9

Octubre / 2022

Análisis del Sistema de Subsidio Familiar



**Observatorio
de Familias**

Análisis del Sistema de Subsidio Familiar

Documento de Trabajo No. 2022-9

Directora General

Jorge Ivan González Borrero

**Subdirector General de Prospectiva y
Desarrollo Nacional**

Juan Miguel Gallego Acevedo

Secretaria General

Nasly Jennifer Ruiz González

Directora Dirección de Desarrollo Social

Laura Pabón Alvarado

Consultores

Sofía García Durrer

María Daniela Cortés Lancheros

Subdirector de Pobreza y Focalización

German David Briceño Villalobos

Consultores

Rosa Katherine Rodriguez

Liney Alvarez

Juan Sebastian Vasquez

Subdirector de Educación

Ximena Pardo Peña

Consultor

Johnny Ernesto Campino Castillo

Subdirector de Empleo y Seguridad Social

Cesar Augusto Merchan Hernández

Consultores

Luis Alexander Rojas

Yonatan Rodriguez

Subdirector de Salud

Carolina Suarez Vargas

Consultores

Heidy Martínez Aguilera

Manuel Giovanni Reina

Subdirector de Género

Juanita Bernal López

Asesores

Ana Constanza Huertas Lancheros

Iván Mauricio Zubieta Ortiz

Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano

José Antonio Pinzón Bermúdez

Consultora

Lizeth Gabriela Bonilla Botía

Contenido

Análisis del Sistema de Subsidio Familiar.....	1
Análisis del Sistema de Subsidio Familiar.....	3
Introducción	5
1. La afiliación de algún miembro del hogar a una caja de compensación en el hogar entre 2014 y 2021.....	7
1.1. Las ayudas institucionales y la afiliación de alguna persona en el hogar a una caja de compensación.....	10
2. Análisis comparativo mujeres y hombres afiliados a las Cajas de Compensación Familiar.....	10
2.1. Brecha salarial personas afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar.....	11
2.2. Conclusiones y recomendaciones Género.....	14
3. Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria, FONIÑEZ.....	16
3.1. Servicios que se prestan a través de FONIÑEZ.....	16
3.2. Programa de Atención Integral a la Niñez – AIN.....	20
3.3. Jornada Escolar Complementaria- JEC.....	21
3.4. Acceso a la oferta de servicios.....	23
3.5. Algunas reflexiones.....	30
4. Educación, Cultura y Deporte	32
4.1. Antecedentes.....	32
4.2. Caracterización de los beneficiarios de subsidios a la educación	34
5. Crédito Social como programa de las Cajas de Compensación Familiar	45
5.1. El Crédito Social en el marco del sistema de las Cajas de Compensación Familiar	45
5.2. Beneficiarios del servicio de Crédito Social.....	46
5.3. Análisis de las tasas de interés.....	49
5.4. Algunas reflexiones.....	54
6. Mecanismo de protección al cesante como seguro de desempleo para las familias:	55

6.1.	Descripción del Mecanismo de Protección al Cesante en el marco del sistema del subsidio familiar.....	55
6.2.	Evolución del Mecanismo de Protección al Cesante	56
6.3.	Caracterización de los beneficiarios del Mecanismo de protección al cesante entre 2020 y 2022.	59
7.	El rol de la Cajas de Compensación Familiar en la Política Habitacional de Colombia.....	63
7.1.	Funcionamiento de la asignación de subsidios familiares de vivienda-SFV del FOVIS	63
7.2.	Caracterización de las modalidades de atención a través del FOVIS	66
7.3.	Análisis de la distribución de los SFV del FOVIS	69
7.4.	Algunas reflexiones.....	73
7.5.	Conclusiones generales	74
8.	Conclusiones.....	77
	Bibliografía.....	78
	Referencias Bibliográficas.....	79
	Ilustración 1 participación de beneficiarios de las prestaciones económicas por departamento	57
	Ilustración 2 Beneficiarios del servicio de Gestión y Colocación de empleo del MPC por departamento 2014 - 2022 (mayo) – datos en miles	58
	Ilustración 3 Beneficiarios del programa de capacitación para la inserción laboral del MPC por departamento 2014 - 2022 (mayo) – datos en miles	59
	Tabla 1 Afiliados a las Cajas de Compensación discriminados por sexo 2018-2021	11
	Tabla 2 Afiliados a Cajas de Compensación según sexo y dominio geográfico 2021	11
	Tabla 3 Diferencia salarial hombres y mujeres afiliados	12
	Tabla 4 Participación y salario promedio de los afiliados/as a Cajas de Compensación Familiar según sexo y nivel educativo 2021.....	13
	Tabla 5 Principales oficios que desempeñan hombres y mujeres afiliados/as	14
	Tabla 6 Recursos ejecutados acumulados de AIN por concepto FONIÑEZ – En miles de millones de pesos en pesos constantes de 2021	23
	Tabla 7 Número de beneficiarios por modalidad de AIN.....	25
	Tabla 8 Número de beneficiarios por modalidad de JEC	26
	Tabla 9 Caracterización de los beneficiarios de AIN	27
	Tabla 10 Caracterización de los beneficiarios de JEC.....	29
	Tabla 11 Número de grupos familiares beneficiarios de subsidio educativo.....	34
	Tabla 12 Caracterización del afiliado con al menos un beneficiario en subsidios a la educación	35
	Tabla 13 Factor de vulnerabilidad del afiliado beneficiario de subsidio en educación	36
	Tabla 14 Beneficiarios de subsidios educativos por tipo y valor promedio	36
	Tabla 15 Grado de escolaridad de beneficiarios y valor promedio del subsidio recibido	37
	Tabla 16 Grado de escolaridad de beneficiarios y tipo de subsidio recibido	38
	Tabla 17 Infraestructura prestadora de servicios en educación superior de las CCF	39

Tabla 18 Descriptivos de créditos sociales por categoría – febrero 2022.....	47
Tabla 19 Promedio de la tasa de interés por modalidad de crédito social	50
Tabla 20 Promedio de la tasa de interés por modalidad de crédito social según las proyecciones de datos créditos sociales para el año 2022	52
Tabla 21 Asignación de recursos por beneficio del MPC (Miles de Millones).....	56
Tabla 22 Top 15 de municipios con mayor número de Subsidios Familiares de Vivienda asignados, 2017-2021	71

Análisis del Sistema de Subsidio Familiar

Introducción

El Sistema de Subsidio Familiar (SSF) nace en Colombia como un acuerdo de voluntades entre trabajadores y empresarios a finales de los años 40 cuando en la convención colectiva de la Sociedad de Ferrocarril de Antioquia de 1949, se acordó, el pago de un subsidio en dinero por cada hijo a cargo con el fin de aliviar el gasto de las familias en función del número de hijos; posteriormente, a inicios de los años cincuenta, la Unión de Trabajadores de Antioquia, la Iglesia Católica y la ANDI comenzaron a promover el subsidio familiar, es así como en la XI Asamblea General de la ANDI se aprueba la propuesta sobre la creación de cajas de compensación familiar lo que lleva a que ese mismo año se cree la primera Caja de Compensación Familiar, con sede en Antioquia (Comfama). (OIT, 2014).

Desde el año 1954 cuando se crea Comfama hasta el año 1957 el subsidio familiar era una prestación que otorgaban las empresas de manera voluntaria; no obstante, durante este año la Junta Militar de Gobierno mediante el Decreto 118 vuelve esta prestación una obligación legal.

Desde la expedición del decreto 118 y hasta el año 1973 son pocos los cambios que sufre el SSF; Ahora bien, en el transcurso de este año se emite la ley 56 la cual se pronuncia a profundidad sobre el SSF, en esta ley se establece por primera vez que el subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, en especie o en servicios, así mismo se define que tienen derecho al subsidio familiar todos aquellos trabajadores oficiales y particulares cuya remuneración mensual no fuera superior a los 6 salarios mínimos que aplicara en el lugar en el que se realice el pago.

En el año 1982 se emite la Ley 21, la cual contiene las bases del sistema tal y como se conoce en la actualidad y solo vuelve a sufrir otro ajuste importante hasta el año 2002 con la Ley 789 en donde se amplía los sectores en los que podían invertir las Cajas de Compensación Familiar.

Actualmente el SSF es tal vez el programa de atención a las familias con mayor oferta y variedad al estar compuesto por los servicios de educación, recreación, turismo, crédito social, cultura, entre otros. Estos servicios se prestan a todos los afiliados e incluso a las

personas no afiliadas, sin embargo; para el caso de los trabajadores con menores ingresos¹ que se encuentran afiliados al SSF, estos servicios se prestan con unas tarifas subsidiadas. Otros de los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar como operadores del SSF, corresponde al subsidio en especie², cuota monetaria, subsidio de vivienda y toda la oferta que compone al Mecanismo de Protección al Cesante. Eso sí, el SSF es abierto a todas las personas en la mayor parte de los servicios que ofrece, no obstante; para los servicios que implican transferencias monetarias si se hace necesaria la afiliación, esta particularidad hace que se considere en cierta medida que su oferta está restringida a los trabajadores formales³.

A pesar de esta amplia oferta de servicios del sistema y de que su eje central es la familia, este observatorio nunca se había centrado en abordar el Sistema de Subsidio Familiar y su aporte al desarrollo integral de los hogares. Es por esta razón que se tomó la decisión de enfocar el documento de este año en algunos de los servicios que conforman el sistema. Como se describió antes, el subsidio familiar surge como complemento del ingreso de los trabajadores en pro de mantener el bienestar y la calidad de vida del trabajador y su familia. Sin embargo, la relación del subsidio con la formalidad laboral hace que una mínima proporción del mercado laboral se vea beneficiada del mismo, pues solo del 41% de los ocupados trabaja en el mercado formal, y menos del 30% del total de ocupados está afiliado a una caja de Compensación Familiar (CCF). Esta proporción se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los últimos siete años.

Ahora bien, respecto a la importancia de este ingreso en el ingreso laboral, se estima que en promedio el 3,2% de este ingreso se debe al subsidio familiar. Sin embargo, esta representatividad varía dependiendo del quintil de ingresos de los hogares de los trabajadores. En los trabajadores de hogares de ingresos más bajos el subsidio pese a haber perdido importancia durante los últimos años es donde más ha representado pasando del 8,6% en 2014 al 5,6% en 2021, en tanto que, para los trabajadores del último quintil, el subsidio familiar es cercado al 2% de su ingreso laboral. Este comportamiento podría indicar que o el subsidio familiar se ha convertido en un ingreso igualador para reducir brechas de ingresos en el mercado laboral

¹ Los trabajadores de menores ingresos están compuestos por los trabajadores de categoría A y B (ingresos inferiores a los 2 y 4 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes respectivamente)

² Hace referencia a un porcentaje de descuento en la compra víveres en algunos supermercados.

³ Trabajadores que cotizan a seguridad social.

Gráfico 1 Representatividad del ingreso del subsidio familiar en el ingreso de los ocupados por quintil



Fuente: Cálculos DNP/DDS/SPF. DANE GEIH 2014 – 2021

A lo largo de este documento se abordará un análisis sobre cómo se han reflejado los beneficios del subsidio familiar en diferentes aspectos de la vida de las familias en el país utilizando información de encuestas a hogares del DANE y registros administrativos de la Superintendencia de Subsidio Familiar. No obstante, es importante aclarar que, mientras en las encuestas se identifican hogares, en los registros administrativos se identifican núcleos familiares, es decir cuando existe una relación filial como padres e hijos, por lo tanto, es posible encontrar que un núcleo familiar esté distribuido en diferentes hogares, y, por tanto, en un hogar pueden existir beneficiarios de los servicios del sistema de subsidio familiar, pese a que ningún miembro esté afiliado a una Caja de Compensación Familiar.

En la primera sección se presenta un balance a nivel de hogares con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para revisar las características de los hogares con al menos un miembro afiliado a una CCF. Las siguientes secciones utilizarán información de registros para analizar las brechas por sexo entre los afiliados, los beneficios en la atención Integral de la niñez y Jornada escolar complementaria, el Mecanismo de Protección al Cesante y el impacto en la adquisición de vivienda, educación, cultura y recreación de las familias.

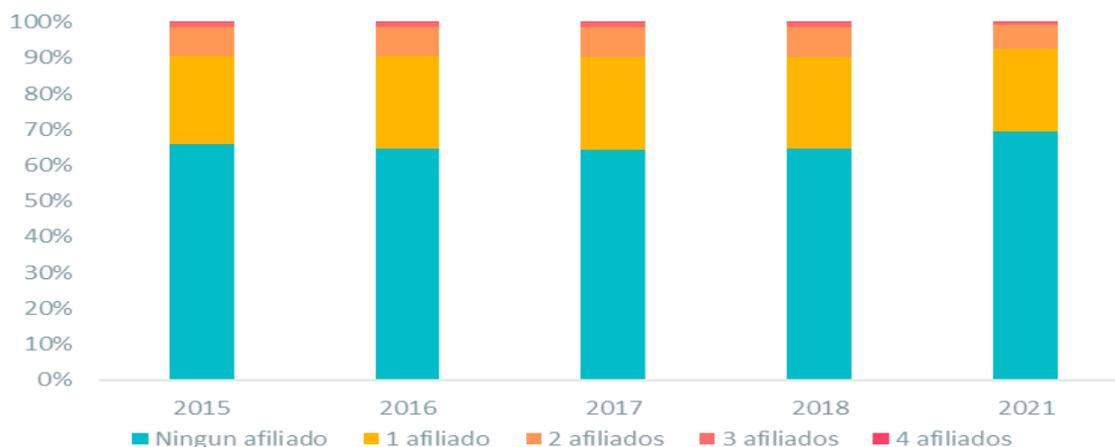
1. La afiliación de algún miembro del hogar a una caja de compensación en el hogar entre 2014 y 2021

En esta sección del documento se toma como fuente de información la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2014 – 2021 que realiza el DANE, en esta encuesta se realiza la pregunta: ¿Está afiliado a una Caja de Compensación Familiar? en la sección de ocupados, especificando que: “Las Cajas de Compensación son entidades privadas, sin ánimo de lucro,

organizadas como corporaciones de carácter civil, vigiladas por la Superintendencia del Subsidio Familiar, cuya principal función es redistribuir una parte del ingreso de toda la fuerza de trabajo entre los trabajadores de menores ingresos.”⁴

A continuación, se describe cómo se relaciona la afiliación de alguno de los miembros del hogar con los diferentes indicadores sociales. Vale mencionar que este análisis se hará a un reducido número de hogares, pues solo alrededor del 35% de los hogares cuenta con al menos un afiliado, principalmente de jefaturas masculinas (63% en comparación a las jefaturas femeninas, 37% en 2021). Es decir, los accesos de servicios de las CCF son inexistentes para la gran mayoría de los hogares del país, situación que se agudizó al 2021 luego de una pérdida generalizada del empleo formal con ocasión de la pandemia.

Gráfico 2 Distribución de los hogares por números de afiliados

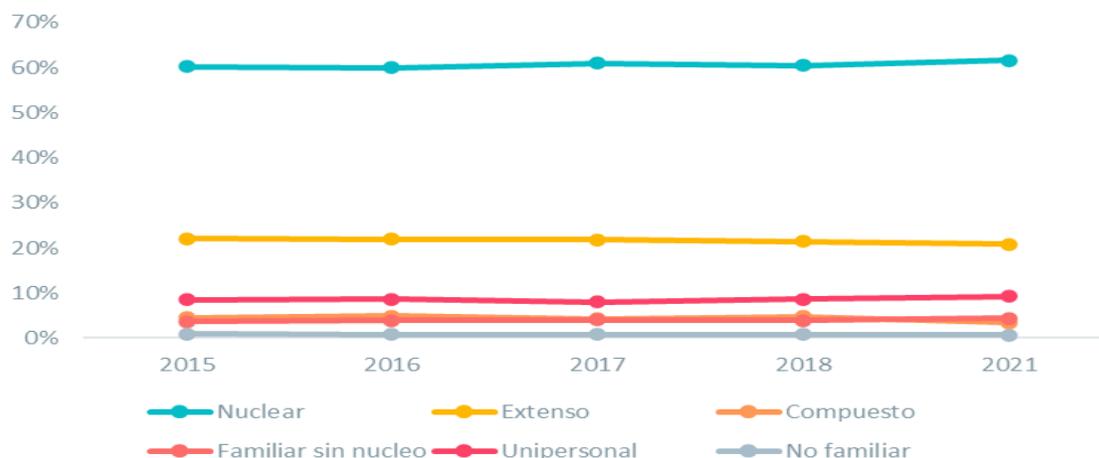


Fuente: Cálculos DNP/DDS/SPF. DANE GEIH 2014 – 2021

Al observar la distribución de acuerdo con el tipo de hogares, se encuentra que, por ejemplo, seis de cada diez hogares que cuentan con al menos un afiliado son hogares nucleares, es decir, donde está la presencia del jefe de hogar y su cónyuge, alrededor de 2 son extensos, y solo 1 es unipersonal.

⁴ MANUAL DE RECOLECCIÓN Y CONCEPTOS BÁSICOS. PES-GEIH-MOT-03. Etapas 2110 - 2111 - 2112. Septiembre de 2021. Página: 107. Recuperado de: https://microdatos.dane.gov.co/catalog/701/related_materials

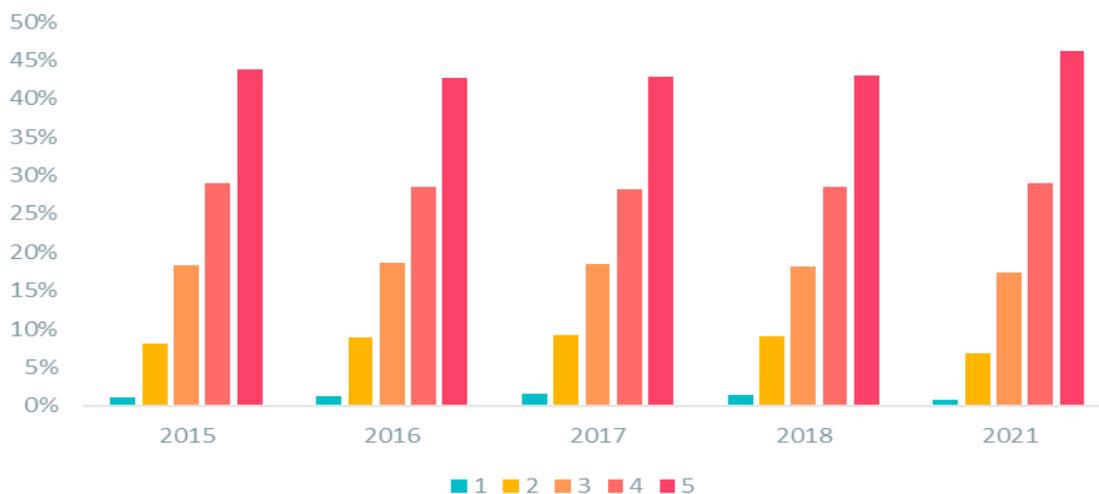
Gráfico 3 Tipología de estructura familiar de hogares con personas que estén afiliadas a alguna caja de compensación



Fuente: Cálculos DNP/DDS/SPF. DANE GEIH 2014 – 2021

Al analizar por zonas, alrededor del 8% de los hogares con dicha participación están en el área rural. En cuanto a la posición en el ingreso, llama la atención que, a lo largo de los últimos años, al menos 4 de cada diez hogares de este tipo se ubican en el último quintil de ingresos y cerca del 30% en el cuarto quintil, menos del 25% en los tres primeros. Esta tendencia que se ha mantenido prácticamente constante podría mostrar una relación directa entre la formalización laboral, el acceso a servicios complementarios de las CCF y el nivel de ingresos a nivel general.

Gráfico 4 Distribución de los hogares por quintiles de ingreso



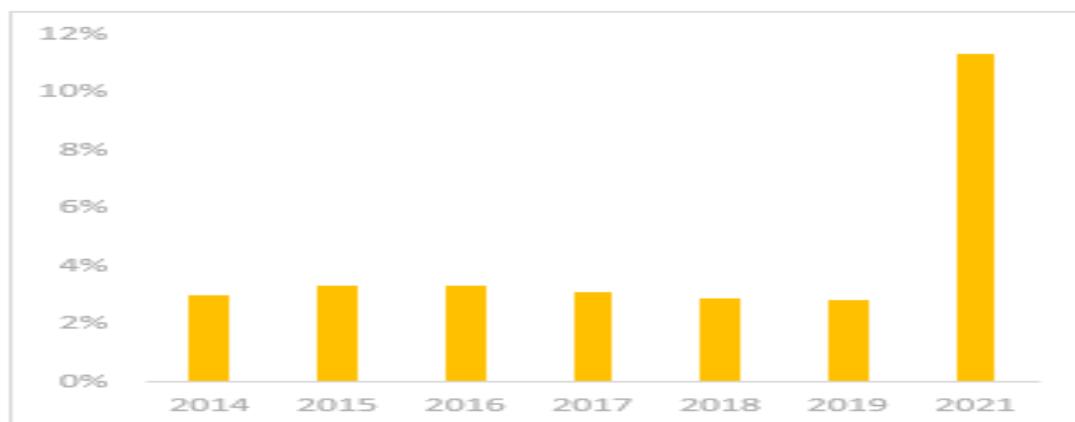
Fuente: Cálculos DNP/DDS/SPF. DANE GEIH 2014 – 2021

De hecho, al revisar la incidencia de pobreza, se encuentra que hasta antes de la pandemia de la Covid-19, solo menos del 5% de los hogares que tenían un miembro afiliado a las CCF se encontraban por debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, este panorama cambió posteriormente y en 2021 dicha proporción llegó al 11,2%.

1.1. Las ayudas institucionales y la afiliación de alguna persona en el hogar a una caja de compensación

Al revisar los hogares que reciben al menos una persona del hogar alguna ayuda institucional y que al menos un miembro del hogar este afiliado a una caja de compensación en el periodo de 2014 a 2021, se presenta que en el periodo de 2014 a 2019 el porcentaje en promedio es de 3.0% y se ve un marcado aumento en el 2021 llegando a 11.3% después de la pandemia, es de tener en cuenta que los hogares que reciben ayudas institucionales en el periodo de la pandemia y en 2021 aumentaron por las ayudas brindadas a los hogares y es de resaltar que en 2020 el Programa de Ingreso Solidario se creó, llegando hasta 3 millones de hogares beneficiados que reciben la ayuda monetaria.

Gráfico 5 Distribución de hogares según afiliación de al menos un miembro del hogar a la caja de compensación y al menos un miembro recibe alguna ayuda institucional



Fuente: Cálculos DNP/DDS/SPF. DANE GEIH 2014 – 2021

2. Análisis comparativo mujeres y hombres afiliados a las Cajas de Compensación Familiar

Durante los cuatro años de análisis (Tabla 1), se observa que la mayoría de los afiliados a Cajas de Compensación Familiar (CCF) son hombres (56%), mientras que las mujeres representaron el 44% del total de afiliados. El año con la caída más grande en afiliación se registró en el 2020 explicada por la pérdida de empleos generada por efectos de la pandemia por COVID 19, en donde el impacto para las mujeres (-4,5%) fue mucho mayor con respecto

a los hombres (-3,9%). Así mismo, el incremento de afiliación más grande se presentó en el año 2021 con el 8,3% en las mujeres versus un incremento del 5,8% en los hombres, explicada por las estrategias de reactivación para que más mujeres se vincularán al mercado laboral y esto se ve reflejado especialmente porque la afiliación a las cajas de compensación es un indicador de la formalización laboral.

Tabla 1 Afiliados a las Cajas de Compensación discriminados por sexo 2018-2021

Año	Afiliados		Crecimiento Anual (%)	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
2018	3.967.601	5.225.118	-0,8%	4,4%
2019	4.034.912	5.273.606	1,7%	0,9%
2020	3.854.948	5.066.636	-4,5%	-3,9%
2021	4.176.629	5.360.840	8,3%	5,8%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar

En la Tabla 2, se observa que la mayor concentración de afiliación se da en la zona urbana, 95% hombres y 97% mujeres. Esto explicado principalmente porque son muy pocos trabajadores de las zonas rurales los que se afilian debido a que el trabajo asalariado formal es escaso en el campo y el grueso de los trabajadores son agricultores familiares que trabajan de forma independiente o por cuenta propia y en menor medida ocurre esta formalidad para las mujeres y aun así estos pocos trabajadores de las zonas rurales afiliados reciben menos beneficios que los afiliados urbanos (Ocampo, 2015).

Tabla 2 Afiliados a Cajas de Compensación según sexo y dominio geográfico 2021

Sexo	Dominio Geográfico	
	Urbana	Rural
Mujeres	4.031.069	144.560
Hombres	5.096.755	264.085

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar

2.1. Brecha salarial personas afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar

Por otra parte, respecto a los salarios promedio de las personas afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar, en la Tabla 3 se observa, que las mujeres registran salarios inferiores a los de los hombres, ratificando la brecha de ingresos que más afecta a las mujeres, registrándose la diferencia más alta en 2018 (3%) y la menor brecha en 2020

(0,6%)⁵, explicada también porque fueron las mujeres la más afectadas por el desempleo, lo que redujo la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y en 2021 que se mejoró la situación de empleo, de nuevo se incrementó la brecha (1,9%). Por otra parte, de acuerdo con SSF (2022) el 73% de mujeres afiliadas por nivel de ingreso recibe entre uno y dos salarios mínimos, el 17% recibe entre 3 y 4 salarios mínimos y un 10% recibe más de 4 salarios mínimos.

Tabla 3 Diferencia salarial hombres y mujeres afiliados

Año	Salario Promedio		Brecha (%)
	Mujeres	Hombres	
2018	\$ 1.083.227	\$ 1.117.091	3,0%
2019	\$ 1.124.544	\$ 1.149.481	2,2%
2020	\$ 1.201.570	\$ 1.209.259	0,6%
2021	\$ 1.216.621	\$ 1.240.346	1,9%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar

En la Tabla 4 se observa que, de las personas con nivel educativo registrado en las bases de datos, en básica secundaria el 13% correspondió a hombres y el 10,4% a mujeres en básica secundaria, en básica primaria 4,9% en hombres frente a un 3,1% de mujeres, en educación media hombres y mujeres registran el 1,2%. Llama la atención que el 8,6% de hombres y el 9,1% registran que no tienen algún nivel educativo. Con nivel de maestría se registran más mujeres (1,2%) que hombres (0,7%). Respecto a la brecha salarial por nivel educativo se observa que la diferencia más alta se registra en las personas con posgrado o maestría (24,6%), en donde a pesar de que son más mujeres, registran menor salario que los hombres y le sigue el nivel profesional con una brecha de ingreso del 16% y el nivel tecnológico con una brecha del 5.9%.

⁵ La brecha salarial se calculó siguiendo la metodología empleada por DANE (2020, pág. 11): “La fórmula del cálculo de la brecha es el ingreso laboral promedio de ((hombres-mujeres)/hombres)*100. Esto significa que, si la brecha es positiva, los hombres ganan más en el porcentaje correspondiente. Si es negativa, las mujeres ganan más en dicho porcentaje”.

Tabla 4 Participación y salario promedio de los afiliados/as a Cajas de Compensación Familiar según sexo y nivel educativo 2021

<i>Nivel Educativo</i>	<i>Participación (%)</i>		<i>Salario Promedio</i>		
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Brecha</i>
<i>Información No Disponible</i>	60,8%	61,8%	\$ 1.204.149	\$ 1.229.642	2,1%
<i>Ninguno</i>	9,1%	8,6%	\$ 1.216.831	\$ 1.294.741	6,0%
<i>Primera Infancia</i>	0,1%	0,2%	\$ 953.499	\$ 931.278	-2,4%
<i>Preescolar</i>	0,1%	0,2%	\$ 936.763	\$ 885.584	-5,8%
<i>Educación básica Primaria</i>	3,1%	4,9%	\$ 1.093.459	\$ 1.060.920	-3,1%
<i>Educación básica Secundaria (Hasta 9)</i>	10,4%	13,0%	\$ 1.030.642	\$ 1.014.175	-1,6%
<i>Educación Media (Hasta 11)</i>	1,2%	1,2%	\$ 1.065.872	\$ 1.086.573	1,9%
<i>Técnico/Tecnológico</i>	6,7%	4,7%	\$ 1.108.331	\$ 1.178.018	5,9%
<i>Profesional Universitario</i>	7,0%	4,4%	\$ 1.870.975	\$ 2.228.611	16,0%
<i>Postgrado / Maestría</i>	1,2%	0,7%	\$ 2.894.477	\$ 3.839.163	24,6%
<i>Ciclo de Adultos</i>	0,3%	0,3%	\$ 956.413	\$ 966.127	1,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar

De acuerdo con el DANE (2020), las mujeres de menores niveles educativos, informales, independientes, rurales, las mujeres mayores, con cónyuges y con hijos y con menor número de horas invertidas al trabajo remunerado, son las más afectadas por la brecha salarial de género, en especial cuando no son asalariadas tiempo completo.

Por otro lado, al comparar los salarios de hombres y mujeres frente a los oficios que desempeñan, la brecha salarial más alta se observa a nivel de los cargos directivos y de gerentes (17,4%), le sigue la brecha salarial de profesionales, científicos e intelectuales (15,5%) y la de técnicos y profesionales del nivel medio (10,2%) y en un menor porcentaje la diferencia salarial de oficios asociados al sector agrícola, forestal y pesquero (6%).

Tabla 5 Principales oficios que desempeñan hombres y mujeres afiliados/as

Oficio	Participación (%)		Salario Promedio		
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Brecha
<i>Fuerzas Militares</i>	0,0%	0,0%	\$ 1.239.017	\$ 1.156.108	-7,2%
<i>Directores y Gerentes</i>	1,1%	0,7%	\$ 1.481.822	\$ 1.793.533	17,4%
<i>Profesionales, Científicos e Intelectuales</i>	3,0%	1,7%	\$ 1.779.136	\$ 2.104.436	15,5%
<i>Técnicos y Profesionales del Nivel Medio</i>	1,9%	1,3%	\$ 1.160.622	\$ 1.292.783	10,2%
<i>Personal de Apoyo Administrativo</i>	23,6%	23,6%	\$ 1.155.984	\$ 1.182.997	2,3%
<i>Trabajadores de los Servicios y Vendedores De Comercios Mercados</i>	3,2%	3,5%	\$ 1.052.357	\$ 1.030.227	-2,1%
<i>Agricultores y Trabajadores Calificados Agropecuarios, Forestales y Pesqueros</i>	0,1%	0,3%	\$ 940.982	\$ 1.001.354	6,0%
<i>Oficiales, Operarios, Artesanos Y Oficios Relacionados</i>	1,0%	2,3%	\$ 981.010	\$ 979.171	-0,2%
<i>Operadores De Instalaciones Y Máquinas Y Ensambladores</i>	0,8%	2,1%	\$ 982.641	\$ 952.419	-3,2%
<i>Ocupaciones Elementales</i>	65,5%	64,5%	\$ 1.228.317	\$ 1.261.177	2,6%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Subsidio Familiar

2.2. Conclusiones y recomendaciones Género

Se evidencia que históricamente son más los hombres afiliados a las CCF, en 2020 se presentó una considerable disminución, pero desde 2021 debido a la reactivación económica se ha incrementado esta participación. De acuerdo con CEPAL (2022), el papel de las CCF en la reactivación económica del país ha sido importante, en especial en materia de generación de empleo y emprendimiento, por lo que se requiere revisar las estrategias existentes con base en los impactos que tuvieron durante la pandemia en el acceso a oportunidades laborales según el sector económico y determinar retos diferenciados para ciertas poblaciones como las mujeres y jóvenes.

Frente a la brecha salarial de las personas afiliadas a las CCF, se evidencia que las mujeres reciben salarios más bajos que los hombres, aunque se ha ido cerrando la brecha a nivel general, a cierre 2021 se observa que persiste una diferencia de 1,9%. Cuando se revisa la brecha salarial de acuerdo con el nivel educativo se observa que es mucho mayor a nivel de

posgrados con el 24,9% y a nivel de profesional universitario con el 16%. Las mujeres solo reciben ligeramente más salarios en niveles de secundaria y primaria. Al revisar la brecha salarial por oficios ocupados se observa la brecha más alta a nivel de los cargos directivos (17,4%) y en oficios asociados a servicios profesionales, científicos e intelectuales (15,5%). Se recomienda a las CCF priorizar a las mujeres en temas de capacitación y formación para el trabajo, ofreciéndole la posibilidad de acceder a cursos de reentrenamiento, liderazgo y aprehensión de nuevos conocimientos, para que se actualicen y se incorporen a la vida laboral en mejores condiciones, así mismo que se implementen más acciones que minimicen la recarga laboral por temas asociados a las labores de cuidado en el hogar que permita a las mujeres conciliar su vida laboral y familiar y que les contribuya a escalar a los cargos directivos de las empresas.

Se recomienda a las cajas de compensación que amplíen su modelo de operación en las zonas rurales con el objetivo de que más familias se vean beneficiadas y se contribuya así a mejorar las condiciones de vida de muchas mujeres que ven limitada su participación en el mercado laboral. Ocampo (2015) indica que se podrían pensar en 3 tipos de acciones: i) revisar cuales de los servicios ofrecidos a nivel urbano se pueden potenciar a nivel rural; ii) generar un nuevo tipo de afiliación a agricultores familiares independientes con una cuota más baja; iii) revisar los servicios prestados el campo con recursos públicos, ejemplo: planes de vivienda, programas productivos de agricultura familiar en los programas de empleo y microfinanzas.

De acuerdo con el estudio realizado por CEPAL (2022), las personas entrevistadas no señalaron intervenciones que apuntaran de manera directa a superar las brechas estructurales en el ejercicio de los derechos de mujeres y hombres. Tampoco se mencionan estrategias concretas para la población LGBTIQ y cómo contribuir al cierre de las brechas en el acceso a oportunidades que tiene esta comunidad. Esto se explica, según mencionan los representantes de las Cajas, debido a que CCF no diseñan programas diferenciados para esta población, e indican que el acceso es el mismo sin importar a que grupo diferencial pertenezca la persona. Es así como se recomienda profundizar en este tipo de estudios de tal forma que se puedan generar lineamientos con enfoque de género a las CCF.

3. Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria, FONIÑEZ

3.1. Servicios que se prestan a través de FONIÑEZ

En las últimas décadas, el país ha construido un enfoque dirigido a la atención integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia a través de diferentes políticas y normas que buscan garantizar, promover, proteger y reestablecer los derechos fundamentales de esta población⁶. En esa línea se han desplegado acciones que apuntan a: aumentar la cobertura en atención a través de la educación inicial, básica y media; la prevención y atención de situaciones que afectan a la niñez; y acciones que, en general, buscan fortalecer los procesos de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con este enfoque, las Cajas de Compensación Familiar han sido incluidas en los procesos de fortalecimiento a esta población a través del Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria – FONIÑEZ. En general, estas son vistas como operadoras de la política social y como contribuyentes en la atención de la niñez.

El Artículo 64 de la Ley 633 del 2000, estableció que los recursos adicionales del Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social (FOVIS) que no fueran destinados a los proyectos de vivienda deben dedicarse para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y a la jornada escolar complementaria. Más tarde, mediante el numeral 8 del Artículo 16 de la Ley 789 de 2002, el Congreso ordenó a las Cajas de Compensación la creación del Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria – FONIÑEZ, utilizando como recursos el porcentaje máximo autorizado por Ley 633 de 2000.

Las disposiciones sobre los recursos, beneficiarios y objetivos de estos programas fueron establecidas mediante el Decreto 1729 de 2008 en donde se estableció que la atención debería estar dirigida a la población más vulnerable de acuerdo con la siguiente clasificación:

- *Programas de Atención Integral de la Niñez (AIN): Beneficia a niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.*
- *Jornada Escolar Complementaria (JEC): Beneficia a los niños, niñas y jóvenes que estén matriculados en algún grado del nivel de educación básica y media en un establecimiento educativo.*

⁶ En particular, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, Ley 1804 de 2016; y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030. Los derechos establecidos en el Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.

También mediante el Decreto 1729 de 2008 se estableció el papel operativo de las cajas de compensación en la prestación de los servicios de AIN y JEC. Para el caso de AIN las cajas de compensación pueden utilizar recursos de FONIÑEZ para operar en los jardines sociales que estas mismas administran y para adecuar otras instalaciones de su propiedad en donde se desarrollen programas de AIN.

Los programas de JEC y los de AIN que no se prestan en las instalaciones o jardines administrados por las cajas, se ejecutan mediante convenios suscritos entre las cajas y las entidades competentes del orden nacional, departamental, distrital o municipal, o entidades privadas idóneas para el desarrollo de estos.

El Decreto 1786 de 2021 actualizó la reglamentación del FONIÑEZ, incorporó los avances de las políticas públicas anteriormente mencionadas e incluyó artículos que buscan la protección integral de esta población, con énfasis en la que se encuentra en riesgo y en pobreza, tal como se presenta más adelante en los objetivos. El Decreto establece como plazo los 6 meses para generar lineamientos de operación de los recursos por parte de las Cajas de Compensación Familiar, los cuales a la fecha están en proceso de construcción.

El objetivo de estos programas está encaminado a la construcción de un adecuado desarrollo integral mediante diferentes dimensiones, entre las que se encuentran la física, cognitiva, social y emocional de los niños, niñas y jóvenes. Para tal fin se prioriza la población en situación de vulnerabilidad y víctimas del conflicto, migrantes, población con discapacidad, estudiantes con capacidades y talentos excepcionales, entre otros.

En el marco de la política pública de la primera infancia, el Decreto 1786 de 2021 también estableció que los programas ejecutados a través de FONIÑEZ deberían cumplir con los siguientes objetivos específicos:

Objetivos de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia. Los programas y servicios que ejecuten las Cajas de Compensación Familiar con los recursos del FONIÑEZ para la atención integral de la primera infancia, cumplirán con uno o varios de los siguientes objetivos, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre".

1. Apoyar el desarrollo de programas de promoción y prevención de cuidado en salud, alimentación y nutrición para los niños y niñas en primera infancia, mujeres gestantes y madres en periodo de lactancia con énfasis en los mil primeros días de vida para potenciar su desarrollo integral: mejorar las condiciones de atención y acceso a procesos de educación en salud y procesos de fortalecimiento familiar y comunitario para el cuidado así como, promover y orientar a los niños, niñas, y mujeres gestantes o madres en lactancia y sus familias para recibir las atenciones de promoción y prevención del cuidado de la salud que

les corresponden de acuerdo a la normatividad. Lo anterior, de conformidad con las orientaciones técnicas que fije el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Prestar el servicio de educación inicial en el marco de la atención integral: desarrollar las modalidades de educación inicial propias de las Cajas de Compensación Familiar, de las Entidades Territoriales y/o del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y se podrá complementar el servicio en éstas incluyendo los establecimientos educativos en los grados pre-jardín, jardín y transición priorizados en coordinación con las Secretarías de Educación, garantizando el cumplimiento de las condiciones de calidad establecidas en los Referentes Técnicos de educación inicial en el marco de la atención integral y en coherencia con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre". Se mantiene texto.

Adicionalmente, se podrán desarrollar procesos de formación o cualificación del talento humano responsable de la atención de la primera infancia, acordes con los lineamientos técnicos nacionales que emita el Ministerio de Educación Nacional y el Plan Territorial de Formación Docente. De igual manera, se podrá adelantar la dotación, adecuación y construcción para el fortalecimiento de los ambientes pedagógicos de conformidad con las orientaciones técnicas del gobierno nacional. Asimismo, se podrá adelantar la dotación, adecuación y construcción para el fortalecimiento de los ambientes pedagógicos de conformidad con las orientaciones técnicas del gobierno nacional.

3. Generar acceso y disfrute de los derechos culturales en la primera infancia: desarrollar programas de apropiación y disfrute de las prácticas artísticas y culturales del país, así como el disfrute de bienes culturales materiales e inmateriales, de los servicios culturales y los procesos de fomento de las expresiones artísticas y lenguajes expresivos, la promoción de la lectura, el sentido de pertenencia y el reconocimiento de la diferencia para la población beneficiada en el marco de la atención integral.

Se podrán implementar procesos para la promoción de la lectura, asegurando el acceso y disfrute de los derechos culturales, a través de la creación, producción y/o circulación de contenidos culturales, artísticos y patrimoniales especializados (colecciones de libros, dotación de espacios culturales, construcción de memoria, acceso a espacios culturales y contenidos digitales), de acuerdo con las orientaciones técnicas que emita el Ministerio de Cultura.

4. Promover el derecho a la recreación: desarrollar programas que generen vivencias recreativas y lúdicas, dotación de espacios lúdico-recreativos y cualificación en recreación del talento humano, que contribuyan de manera directa en el desarrollo integral de los niños y las niñas en primera infancia, de acuerdo con las orientaciones técnicas del Ministerio del Deporte.

Objetivos del Programa Jornada Escolar Complementaria. *Las actividades que se ejecuten en desarrollo del programa Jornada Escolar Complementaria cumplirán con uno o varios de los siguientes objetivos, en el marco del Proyecto Educativo Institucional, de acuerdo con las prioridades de los establecimientos educativos beneficiados, la Ruta Integral de Atenciones para el desarrollo integral de la infancia y la adolescencia, las capacidades locales para el fortalecimiento institucional, y la coordinación intersectorial, las estrategias para superar la pobreza en la niñez y la prevención de problemáticas y/o vulneraciones de derechos, así como los lineamientos que establezca el gobierno nacional y las apuestas territoriales:*

1. *Apoyar la promoción de la permanencia de los niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos beneficiados, propiciando y fortaleciendo entornos saludables y brindando ambientes de aprendizaje que ofrezcan oportunidades para el desarrollo integral, el uso significativo del tiempo, y los aprendizajes significativos; visibilizando alternativas que favorezcan el desarrollo y el cuidado de sí, del otro y del entorno.*

2. *Desarrollar estrategias pedagógicas de prevención y atención frente a situaciones de vulneración de derechos como el consumo de sustancias psicoactivas, el maltrato, el abuso y la explotación infantil, el trabajo infantil, embarazo adolescente, el reclutamiento, la utilización o el uso por grupos al margen de la ley entre otras formas de vulneración e inobservancia de derechos.*

3. *Desarrollar en coordinación con las Entidades Territoriales y el Gobierno Nacional, acciones que atiendan el riesgo de deserción del Sistema Educativo, así como programas de acompañamiento y atención psicosocial que apoyen la permanencia y los procesos de reintegración escolar.*

4. *Desarrollar programas que se orienten al desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes y a la consolidación de aprendizajes significativos.*

5. *Promover el fortalecimiento de competencias básicas, ciudadanas y socioemocionales a través de modalidades en ejes temáticos como: artes (los lenguajes. y expresiones artísticas y estéticas, identidad cultural y el patrimonio material e inmaterial de la región y la nación, lectura y escritura), deporte y recreación, ciencia, tecnología e innovación; habilidades comunicativas, creativas, de resolución de problemas, pensamiento científico y búsqueda del conocimiento; pensamiento lógico matemático; el fomento de la lectura y escritura; el bilingüismo o aprendizaje de segunda lengua; el respeto por los derechos humanos, la valoración de las diferencias, el cuidado del medio ambiente y del entorno. Todo lo anterior, en articulación con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, los lineamientos de promoción y prevención del ICBF y de acuerdo con las necesidades de niñas, niños y adolescentes, identificadas por los establecimientos educativos y colegios beneficiados, así como de las Secretarías de Educación.*

6. Contribuir en el fomento e implementación de proyectos orientados al desarrollo de la cultura del emprendimiento, la productividad y la orientación socio ocupacional, al igual que en el desarrollo de actividades innovadoras, útiles y sostenibles que se complementen y promuevan los proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes.

Otro referente que muestra la importancia de la atención a los niños, niñas y jóvenes del país es el Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, Pacto III, Línea A, “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”, en donde se establece como reto la implementación de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 -2030, además de diferentes acciones enfocadas a la atención de la primera infancia y un rol estratégico de FONIÑEZ y las Cajas de Compensación Familiar, en particular para superar la pobreza en la niñez a través de la promoción y acceso a programas de descubrimiento y desarrollo de sus talentos y fortalecimiento familiar. Con este enfoque se establece un vínculo entre las políticas incluyendo las de deporte, recreación, arte, cultura, cuidado del ambiente, ciencia y tecnología, aprovechamiento del tiempo libre, entre otras.

3.2. Programa de Atención Integral a la Niñez – AIN

De acuerdo con el Artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia – la educación inicial en Colombia, junto con la atención en salud y nutrición, el esquema de vacunación y la protección contra los peligros físicos, se constituyen en derechos impostergables para los niños y niñas del país, esta población se encuentra comprendida en la franja de los cero a los seis años de edad y por lo tanto, al tratarse de una etapa decisiva en el ciclo vital, se considera de gran importancia brindar una atención integral que propenda por el adecuado desarrollo cognitivo, emocional y social de esta población.

Según UNICEF (2016), se han encontrado investigaciones que muestran que el cerebro humano se desarrolla más rápidamente en los primeros 2 – 3 años de vida que en cualquier otro momento. Durante estos años se encuentra una mayor adaptabilidad y capacidad de respuesta a los estímulos que se brinden a través de las intervenciones que afecten la calidad de vida de los niños y niñas, de manera que las inversiones que se realicen en favor de mejorar la nutrición, estímulo y protección adecuada de la primera infancia favorecen en el largo plazo el desarrollo de las familias y comunidades.

Teniendo en cuenta esta información, la atención en la primera infancia muestra tener un importante impacto sobre el futuro de los niños, sus familias y la sociedad en general. Es por esta razón que, de acuerdo con el Decreto 1786 de 2021, el Programa de Atención Integral a la Niñez se concibe como una oportunidad para potenciar el desarrollo de la primera infancia desde un modelo inclusivo y diferencial de calidad, utilizando diferentes acciones

que garantizan el cuidado de los niños a través de experiencias pedagógicas, artísticas, culturales y de juego, actividades que los ayudan en su desarrollo físico y promueven una vida y alimentación saludables.

Este programa se desarrolla a través de diferentes modalidades, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- *Centros Desarrollo Infantil y Jardines Sociales*

Estos establecimientos brindan atención integral a los niños y niñas entre cero y seis años, basados en modelos pedagógicos que fortalecen el desarrollo de habilidades motrices, favorecen el equilibrio nutricional, aportan al desarrollo socio emocional de la población y garantizan un mejor desempeño de los niños y niñas en las etapas escolares posteriores.

- *Preescolares*

Este programa se establece en el marco de la Atención Integral a la Primera Infancia en los colegios en administración del servicio educativo oficial. Su objetivo principal es aportar en la educación inicial contribuyendo a la implementación de la Ruta Integral de Atenciones generalmente en los grados prejardín, jardín y transición.

En el caso de la atención rural, este programa además del enfoque en el cuidado y atención a la primera infancia busca propiciar espacios significativos en territorios rurales que permitan garantizar los derechos de los niños y las niñas afectados por el conflicto armado. Del mismo modo busca fortalecer los conocimientos y competencias de las madres comunitarias con el fin de brindar una atención integral.

3.3. Jornada Escolar Complementaria- JEC

La jornada JEC, permite el mejoramiento de la calidad de la educación para los niños, niñas y adolescentes y el desarrollo humano integral de esta población y de su comunidad, se encuentran enmarcados en las acciones nacionales, departamentales y municipales que se establecen en los diferentes planes de desarrollo y particularmente en el Plan Decenal de Educación.

De acuerdo con lo establecido por el Ministerio de Educación, la Jornada Escolar Complementaria, que está orientada como un mecanismo para fortalecer la educación de calidad en busca de un mejor desarrollo para los niños, niñas y adolescentes (a partir de los seis años de edad), ofrece a los estudiantes diferentes alternativas para el uso adecuado del tiempo libre. Estas actividades complementan la formación que reciben en sus respectivas instituciones educativas y apuntan a contrarrestar las causas de la inasistencia escolar relacionada con la falta de interés por los procesos de aprendizaje que se desarrollan al interior de las aulas. En este caso, se desarrollan programas que incluyen la cultura,

recreación y deporte además de otras actividades que complementan de manera más amena los aprendizajes de la educación que se recibe en las clases habituales de las instituciones educativas.

Entre las principales modalidades de atención de la JEC se encuentran las siguientes:

- *Ciencia y tecnología*

El objetivo en esta modalidad es articular la educación media con la formación para el trabajo y el desarrollo humano, favoreciendo el pensamiento científico y tecnológico aplicado a las actividades cotidianas de los niños, niñas y jóvenes.

- *Bilingüismo:*

En esta modalidad del programa se busca fortalecer las competencias de los estudiantes en el aprendizaje principalmente del idioma inglés, sin embargo no se establece una restricción específica sobre el idioma ya que, de acuerdo con los criterios del entorno de los estudiantes, esta modalidad se puede emplear como herramienta para reconstruir el uso de lenguas maternas de poblaciones indígenas.

- *Formación artística y cultural*

Con esta modalidad se busca contribuir a la composición de tejido social a través de diferentes actividades artísticas como lo son la música, las artes corporales, la lectura, entre otras actividades que potencian el desarrollo creativo de los niños, niñas y jóvenes. Esto permite que las diferentes manifestaciones artísticas y culturales que se dan en el marco del programa sean identificadas por los estudiantes como elementos que afirman su identidad y les permiten reconocer y valorar la diversidad como un dialogo intercultural en el que se reconocen sus expresiones de manera respetuosa.

En el marco del Decreto 1786 de 2021 y de sus lineamientos, precisa las modalidades de atención de la JEC, buscando fomentar la permanencia en el sistema educativo y proteger las trayectorias educativas. Así mismo, complementar la jornada escolar con experiencias lúdicas y formativas, innovadoras, flexibles, centradas en sus intereses y motivaciones, el fortalecimiento de competencias básicas, ciudadanas, socioemocionales y del siglo XXI.

El lineamiento señala que, para su implementación, cuenta con las modalidades: i) arte y cultura, ii) cuidado del ambiente, iii) recreación y formación deportiva, iv) ciencia tecnología e innovación, v) lectura, escritura y oralidad, vi) lenguas extranjeras, vii) emprendimiento.

3.4. Acceso a la oferta de servicios

Como se ha mencionado, los servicios pertenecientes al programa de AIN se prestan a través de diferentes modalidades, estas se establecen a partir de las características territoriales, disponibilidad de infraestructura, necesidades de la población, entre otras. Las modalidades establecidas en el marco atención a la primera infancia para las cajas de compensación familiar son: comunitaria, familiar, institucional y propia; dentro de cada una de estas se encuentran diferentes ofertas de servicios.

En la tabla a continuación se muestran los recursos ejecutados acumulados reportados por las cajas de compensación a la Superintendencia de Subsidio Familiar, para el periodo de estudio se puede notar que las modalidades a las que más se dedican recursos son: Institucional - Jardines Sociales, Institucional – Preescolares, Propia (implementación de la Caja de Compensación con los lineamientos del ICBF) e Institucional - Centro Desarrollo Infantil.

Tabla 6 Recursos ejecutados acumulados de AIN por concepto FONIÑEZ – En miles de millones de pesos en pesos constantes de 2021

Modalidad	2017	2018	2019	2020	2021	% Variación 2017- 2021	% Variación 2020- 2022
<i>Comunitaria - HCB Familiares</i>	41,7	45,1	51,8	31,6	14,4	-65%	-54%
<i>Comunitaria - HCB Instruccional integral</i>	-	-	-	-	-	-	-
<i>Comunitaria - HCB Integrales</i>	15,2	25,1	20,3	15,2	37,4	147%	147%
<i>Comunitaria - HCB Agrupado</i>	4,9	15,0	12,3	8,0	12,4	152%	55%
<i>Familiar - Desarrollo Infantil en medio familiar</i>	44,5	30,7	34,4	36,8	66,4	49%	80%
<i>Familiar - Familia, mujer e infancia – FAMI</i>	4,1	2,4	2,5	2,4	1,6	-62%	-35%
<i>Institucional - Centro Desarrollo Infantil</i>	159,7	165,8	153,0	77,7	101,6	-36%	31%
<i>Institucional - HCB Empresariales</i>	-	0,2	0,1	0,2	0,2	-	39%

<i>Institucional - HCB Múltiples</i>	-	-	-	-	-	-	-
<i>Institucional Hogares Infantiles</i>	28,7	27,5	30,5	21,4	25,3	-12%	18%
<i>Institucional Hogares lactantes</i>	-	-	-	-	-		-
<i>Institucional Jardines Sociales</i>	468,8	471,0	487,0	415,9	498,4	6%	20%
<i>Institucional - Niños y niñas hasta los 3 años hijos de mujeres privadas de la libertad</i>	-	-	-	-	-	-	-
<i>Institucional Preescolares</i>	359,5	384,2	344,9	258,2	321,8	-10%	25%
<i>Propia - Propia (implementación de la Caja de Compensación con los lineamientos del ICBF)</i>	190,3	124,6	165,0	156,7	247,2	30%	58%
<i>Propia Comunidades étnicas</i>	0,3	0,5	0,3	0,2	0,3	5%	54%
<i>Propia Comunidades rurales</i>	2,2	1,4	1,5	1,3	1,4	-36%	8%
Total	1.319,9	1.293,5	1.303,6	1.025,5	1.328,6		

Fuente: Elaboración propia con datos de la Super Subsidio

Cabe resaltar que entre 2017 y 2021 se ha reducido sustancialmente la ejecución de recursos en los programas Comunitaria - HCB Familiares y Familiar - Familia, mujer e infancia – FAMI mientras que las modalidades Comunitaria - HCB Integrales y Comunitaria - HCB Agrupado presentan un crecimiento en los recursos ejecutados. Para el periodo 2020-2021 las modalidades con mayor crecimiento en la ejecución de recursos fueron Comunitaria - HCB Integrales y Familiar - Desarrollo Infantil en medio familiar.

Para el periodo 2017-2019 estas mismas modalidades del programa de AIN: Institucional - Jardines Sociales, Institucional – Preescolares, Propia (implementación de la Caja de Compensación con los lineamientos del ICBF) e Institucional - Centro Desarrollo Infantil, que concentraron los recursos ejecutados, también concentraron la mayor proporción de los beneficiarios con alrededor del 80%. Para el año 2020 se presentó una reducción tanto en los recursos ejecutados como en los beneficiarios, aspecto que coincide con las dinámicas

sociales y laborales que fueron modificadas a causa de la pandemia del COVID-19, donde se presentó un aumento del desempleo, reducción en las cotizaciones al sistema de seguridad social y periodos de aislamiento. Para el año 2021 se observa un aumento en el número de beneficiarios, sin embargo, no se alcanzaron niveles cercanos a los observados antes de la pandemia.

Tabla 7 Número de beneficiarios por modalidad de AIN

Modalidad	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
<i>Comunitaria - HCB Familiares</i>	19.353	10,8%	16.992	9,3%	16.812	9,6%	4.753	4,5%	3.205	2,8%
<i>Comunitaria - HCB Integrales</i>	4.367	2,4%	7.384	4,0%	5.163	2,9%	3.305	3,2%	3.397	3,0%
<i>Comunitaria - HCB Agrupado</i>	5.092	2,8%	3.810	2,1%	1.989	1,1%	147	0,1%	650	0,6%
<i>Familiar - Desarrollo Infantil en medio familiar</i>	6.779	3,8%	2.131	1,2%	3.486	2,0%	1.509	1,4%	2.499	2,2%
<i>Familiar - Familia, mujer e infancia – FAMI</i>	1.584	0,9%	1.856	1,0%	1.644	0,9%	936	0,9%	493	0,4%
<i>Institucional - Centro Desarrollo Infantil</i>	22.506	12,6%	27.235	14,9%	18.694	10,7%	9.550	9,1%	6.162	5,4%
<i>Institucional - HCB Empresariales</i>		0,0%	50	0,0%		0,0%	41	0,0%		0,0%
<i>Institucional - Hogares Infantiles</i>	5.191	2,9%	4.739	2,6%	1.454	0,8%	1.221	1,2%	2.296	2,0%
<i>Institucional - Jardines Sociales</i>	16.997	9,5%	16.635	9,1%	17.484	10,0%	12.364	11,8%	10.238	9,0%

<i>Institucional - Preescolares</i>	46.305	25,9%	51.537	28,1%	58.574	33,4%	22.390	21,4%	31.408	27,6%
<i>Propia - Propia (implementación de la Caja de Compensación con los lineamientos del ICBF)</i>	50.187	28,0%	50.440	27,5%	49.663	28,3%	48.214	46,1%	53.386	46,9%
<i>Propia - Comunidades étnicas</i>	45	0,0%	71	0,0%	55	0,0%	40	0,0%	38	0,0%
<i>Propia - Comunidades rurales</i>	702	0,4%	296	0,2%	279	0,2%	206	0,2%	154	0,1%
Total	179.108		183.176		175.297		104.676		113.926	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Super Subsidio

Para el caso de la JEC existen 8 modalidades de programa, como se muestra en la Tabla 8, aquí también se puede evidenciar el descenso en el número de beneficiarios por cuenta de la pandemia del COVID-19, sin embargo, para el año 2021 se nota una recuperación a niveles cercanos a los del 2019.

Otro aspecto para resaltar es que para el año 2017 el número de beneficiarios estaba concentrado en la modalidad de fortalecimiento de áreas fundamentales, sin embargo, a partir del 2018 esta composición cambió y el mayor número de beneficiarios pasó a concentrarse en las modalidades de formación artística y cultural y escuelas deportivas y/o actividad física.

Tabla 8 Número de beneficiarios por modalidad de JEC

Modalidad	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
<i>Ambiental</i>	480	9%	19.867	8%	25.609	10%	18.088	9%	27.181	11%
<i>Bilingüismo</i>	100	2%	9.188	4%	12.521	5%	9.446	5%	14.586	6%
<i>Ciencia y Tecnología</i>	31	1%	21.726	9%	22.517	9%	11.605	6%	26.200	10%

<i>Escuelas deportivas y/o actividad física</i>	1.182	22%	59.669	25%	64.093	24%	49.454	26%	62.143	24%
<i>Formación artística y cultural</i>	502	9%	72.836	31%	84.336	32%	64.505	34%	80.498	31%
<i>Fortalecimiento áreas fundamentales</i>	2.720	50%	20.491	9%	17.927	7%	14.351	8%	13.873	5%
<i>Plan de lectura</i>	439	8%	34.002	14%	35.684	14%	23.649	12%	33.949	13%
Total	5.454		237.779		262.687		191.098		258.430	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Super Subsidio

De acuerdo con la caracterización de la población beneficiaria del programa de AIN se puede evidenciar, conforme a la Tabla 9, que para el periodo 2017-2021 alrededor del 10% pertenece a zonas rurales. En cuanto a la distribución por género se destaca que el programa mantiene la paridad entre femenino y masculino a lo largo del periodo.

Para los años 2020 y 2021 se resalta el hecho de contar con otras variables que permiten ampliar la caracterización de la población, adicionalmente se cuenta con una variable de modalidad de prestación del servicio que evidencia la adopción de la virtualidad como mecanismo para continuar garantizando los servicios. Según esto, para el año 2020 cerca del 52% de la población beneficiaria tuvo acceso a los servicios de AIN con el apoyo de medio virtuales, alrededor del 8% recibió materiales para trabajar en casa, pero no tenía acceso a medios virtuales y finalmente el 41% tuvo acceso de manera presencial. Para el año 2021 se mantuvieron las mismas modalidades con un aumento del 14% de beneficiarios en la modalidad presencial, aumento que estuvo relacionado con la reapertura gradual y escalonada de los jardines infantiles.

En cuanto a la clasificación por etnia se evidencia que para 2020 el 2,36% de la población beneficiaria se autorreconocía como miembro de una comunidad específica, sin embargo, esta proporción disminuyó para el año 2021, pasando al 1,31%. Por otro lado, el acceso a los servicios de AIN por parte de poblaciones especiales concentró para el año 2020 alrededor de un 3% de la población beneficiaria, proporción que también disminuyó para el 2021 pasando a un 2,28%.

Tabla 9 Caracterización de los beneficiarios de AIN

<i>Área geográfica</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Rural</i>	9%	10%	10%	12%	11%
<i>Urbana</i>	91%	90%	90%	88%	89%
Género					

<i>Femenino</i>	49,9%	50,1%	50,6%	51,0%	50,1%
<i>Masculino</i>	50,1%	49,9%	49,4%	49,0%	49,9%
<i>Etnia</i>					
<i>Palanquero</i>				0,01%	0,00%
<i>Room/gitano</i>				0,01%	0,01%
<i>Comunidad negra</i>				0,29%	0,05%
<i>Raizal del archipiélago de san Andrés, providencia y santa catalina</i>				0,28%	0,11%
<i>Indígena</i>				0,33%	0,38%
<i>Afrocolombiano</i>				1,45%	0,76%
<i>No disponible</i>				7,91%	9,45%
<i>No se auto reconoce en ninguno de los anteriores</i>				89,72%	89,25%
<i>Modalidad prestación del servicio</i>					
<i>Presencial</i>				41%	55%
<i>Trabajo en casa. Beneficiarios sin acceso a medios virtuales⁷</i>				8%	5%
<i>Virtual</i>				6%	9%
<i>Trabajo en casa. Beneficiarios con acceso a medios virtuales⁸</i>				46%	32%
<i>Poblaciones</i>					
<i>Víctimas del conflicto armado en condición de desplazamiento y en condición de discapacidad física</i>				0,01%	0,00%
<i>Víctimas del conflicto armado y en condición de discapacidad física</i>				0,01%	0,00%
<i>En condición de desplazamiento y en condición de discapacidad física</i>				0,03%	0,02%
<i>Víctimas del conflicto armado y en condición de desplazamiento</i>				0,43%	0,17%
<i>En condición de discapacidad física</i>				0,30%	0,30%
<i>Víctimas del conflicto armado</i>				0,57%	0,86%
<i>En condición de desplazamiento</i>				1,68%	0,92%
<i>No aplica</i>				96,97%	97,72%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Super Subsidio

⁷ Hace referencia a la entrega de material educativo para su trabajo y atención de beneficiarios del programa en casa.

⁸ Hace referencia a la entrega de material educativo para su trabajo y atención de beneficiarios del programa en casa.

Para el caso de la población beneficiaria del programa de JEC que se expone en la Tabla 10 se evidencian algunas diferencias en la distribución con respecto a AIN. Aquí se destaca que para el año 2017 se benefició a una mayor proporción de la población en zonas rurales, sin embargo, para el periodo 2018-2021 la composición se vio modificada pasando a un rango entre 21% y 25% en zonas rurales y un 75% a un 79% en zonas urbanas. La paridad de género se mantiene también en los programas de JEC.

En cuanto a la clasificación por etnia se destaca que este programa concentra una mayor proporción de la población beneficiaria autorreconocida como perteneciente a una comunidad específica que el programa de AIN, para el año 2020 esta proporción fue del 9,13%, mientras que para el año 2021 fue del 8,58%, se observa que la reducción en la proporción también fue inferior para el programa de JEC.

De acuerdo con las modalidades en la prestación del servicio establecidas por cuenta de la pandemia, se resalta que para 2020 solo el 0,3% de la población beneficiaria tuvo acceso de manera presencial, esto se debe principalmente a que, por la declaratoria de emergencia, los centros educativos permanecieron cerrados desde el mes de marzo y así mismo finalizaron el 2020, de manera que los servicios se prestaron a la mayor parte de los beneficiarios a través de la modalidad de trabajo en casa. Finalizando el año 2021 se volvió a adoptar la presencialidad en algunos centros educativos, por lo que también se observa un aumento en la prestación de los servicios de JEC en la modalidad presencial para ese año. Para el mismo periodo, 2020-2021, se observa, que la clasificación de los beneficiarios según el tipo de población se ha mantenido en porcentajes similares, representando para el 2020 el 5,46% de los beneficiarios y para el 2021 el 5,30%.

Tabla 10 Caracterización de los beneficiarios de JEC

Área geográfica	2017	2018	2019	2020	2021
Rural	65%	23%	21%	25%	22%
Urbana	35%	77%	79%	75%	78%
Género					
Femenino				49,6%	49,8%
Masculino				50,4%	50,2%
Etnia					
Room/gitano				0,01%	0,01%
Palanquero				0,05%	0,04%
Raizal del archipiélago de san Andrés, providencia y santa catalina				0,05%	0,05%
Comunidad negra				0,28%	0,34%
Indígena				3,53%	3,63%
Afrocolombiano				5,20%	4,52%
No disponible				20,08%	18,05%

<i>No se auto reconoce en ninguno de los anteriores</i>				70,79%	73,36%
Modalidad prestación del servicio					
<i>Presencial</i>				0,3%	35%
<i>Trabajo en casa. Beneficiarios sin acceso a medios virtuales⁹</i>				21%	10%
<i>Virtual</i>				38%	25%
<i>Trabajo en casa. Beneficiarios con acceso a medios virtuales¹⁰</i>				41%	31%
Poblaciones					
<i>Víctimas del conflicto armado y en condición de discapacidad física</i>				0,01%	0,01%
<i>Víctimas del conflicto armado en condición de desplazamiento y en condición de discapacidad física</i>				0,01%	0,02%
<i>En condición de desplazamiento y en condición de discapacidad física</i>				0,15%	0,17%
<i>En condición de discapacidad física</i>				0,36%	0,35%
<i>Víctimas del conflicto armado y en condición de desplazamiento</i>				0,96%	0,51%
<i>Víctimas del conflicto armado</i>				0,82%	0,93%
<i>En condición de desplazamiento</i>				3,15%	3,30%
<i>No aplica</i>				94,54%	94,70%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SSF

3.5. Algunas reflexiones

Los programas de FONIÑEZ se dirigen a: Atención Integral a la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (AIN y JEC), con lo cual, aportan a los planes de desarrollo a nivel territorial y nacional y a la materialización de las políticas públicas a través del mejoramiento de la calidad de vida de los niños, niñas, adolescentes y sus familias. A través de estos programas de hace posible que la población tenga acceso a experiencias pedagógicas que potencian sus capacidades, habilidades y talentos, disminuyendo las barreras y las brechas de inequidad social para avanzar en el proceso de construcción y transformación social.

La Jornada Escolar Complementaria busca establecer acciones orientadas la permanencia de los estudiantes en la educación, de esta manera aporta a la reducción de la inasistencia

⁹ Hace referencia a la entrega de material educativo para su trabajo y atención de beneficiarios del programa en casa.

¹⁰ Hace referencia a la entrega de material educativo para su trabajo y atención de beneficiarios del programa en casa.

escolar desarrollando programas que incluyen la cultura, ciencia y tecnología, actividades deportivas, entre otras áreas que permiten complementar los aprendizajes de manera amena a través de metodologías lúdicas y experienciales. En esta misma línea, el programa permitirá el avance hacia el modelo de implementación de la Jornada Única, así como al mejoramiento de la calidad educativa.

Como se expuso, los programas de FONIÑEZ también atienden parte de la población con mayores condiciones de vulnerabilidad, como lo son las víctimas del conflicto armado, en condición de desplazamiento y en condición de discapacidad física, por esta razón es importante continuar desarrollando estos programas con el fin de orientar acciones para que, en el nivel territorial y nacional, se sigan desarrollando integralmente niños, niñas y adolescentes con habilidades sociales que les permitan mejorar su calidad de vida.

Es recomendable que los programas de FONIÑEZ se fortalezcan en la identificación y el desarrollo de los talentos de las niñas, niños y adolescentes, de tal manera que quienes estén vinculados en estos programas puedan profundizar en el talento de su interés. Esto implica desarrollar esquemas de crecimiento progresivo, permanencia en los programas y vínculos con los sectores de deportes, ambiente, cultura y ciencia y tecnología.

Así mismo, debe superarse barreras de exclusión, vinculando no sólo a quienes están matriculados a la escuela sino los que están fuera de ellas. Siendo estos programas vehículos hacia el retorno escolar, en especial como respuesta a los efectos de la emergencia por Covid-19. También existe una inflexibilidad presupuestal que debe superarse, para que los programas puedan llegar con suficiencia a la ruralidad, a los grupos étnicos y a la niñez con discapacidad¹¹. Debe evaluarse la necesidad de ampliar los puntos porcentuales del FONIÑEZ.

Finalmente, como respuesta ante la emergencia del Covid-19, los programas de FONIÑEZ son esenciales para el impulso de los proyectos de vida de las niñas, niños y adolescentes, afrontar las necesidades derivadas en su salud mental, impulsar el juego (tema ausente en su diseño), superar la pobreza en la niñez y dar respuesta a los riesgos y/o materialización de las vulneraciones de derechos. Para ello es importante vincularlos con más fuerza a la implementación de las políticas públicas e incluirlos en el marco institucional del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

¹¹ Las Cajas de Compensación Familiar están distribuidas en el territorio nacional conforme a los trabajadores que afilián, enfatizando su atención en quienes son contribuyentes. Esto ha implicado que existan grandes Cajas en las principales ciudades del país y pequeñas en los territorios más alejados. Aunque los recursos de FONIÑEZ pueden distribuirse por cada Caja a la ruralidad, no es posible una transferencia de recursos entre Cajas, de tal manera los déficits de atención a la niñez sean cubiertos, en especial hacia la ruralidad. Se entiende inflexibilidad en estos términos.

4. Educación, Cultura y Deporte

La educación contribuye al desarrollo económico, a la equidad social, desarrolla habilidades para la vinculación social y económica, mejora el desempeño de los trabajadores y ofrece las herramientas para mejorar la toma de decisiones (Banco Mundial, 2022). Es fundamental que todos los ciudadanos de un país tengan acceso al sistema educativo y que tengan una trayectoria educativa completa¹². Por otra parte, el acceso y disfrute de actividades deportivas y culturales es un factor clave para el desarrollo integral de los seres humanos a lo largo del curso de vida, el cual contribuye no únicamente al fortalecimiento de sus capacidades físicas e intelectuales, sino también al ejercicio de una adecuada convivencia y cohesión social.

El acceso a la educación se puede ver dificultado por cargas económicas de las familias que a veces impiden que sus miembros sigan en su curso de formación porque deben trabajar y obtener ingresos inmediatos. De lo anterior la importancia del subsidio familiar cuya función es aliviar esas cargas económicas de los grupos familiares permitiendo que muchas tengan acceso a servicios educativos, de recreación y culturales (SuperSubsidio, 2022).

En esta sección se hará un análisis descriptivo de la oferta y el uso de los servicios educativos, en cultura y en deporte de las Cajas de Compensación Familiar (CCF) utilizando registros administrativos suministrados por la Super Subsidio.

4.1. Antecedentes

Los subsidios a la educación condicionados y familiares han sido objeto de estudios a lo largo de los años en Colombia y a nivel internacional. En el mundo existen diferentes esquemas de subsidio educativo que van desde el subsidio proveniente de la tributación generalizada y los esquemas de crédito y/o becas focalizadas. El esquema de tributación generalizada por lo general no cumple con los objetivos de equidad y eficiencia ya que no están focalizados en los grupos poblacionales que más lo requieren (Fernandez & Rogerson, 1995) por lo que sería preferible la segunda opción de esquemas de créditos y/o becas focalizadas (García - Peñalosa & Wälde, 2000).

El impacto de estos subsidios educativos ha sido estudiado por Dearden, Emmerson, Frayne, & Meghir (2005) y entre sus efectos más notorios se encuentra la disminución en las tasas de deserción en aquellos estudiantes que reciben estas ayudas de origen privado o público.

¹² Trayectoria educativa completa hace referencia al recorrido que una persona realiza para consolidar, fortalecer o transformar sus aprendizajes y su desarrollo a lo largo de la vida. Se espera que estas trayectorias sean completas, continuas y de calidad **Fuente especificada no válida.**

Las CCF han desarrollado un proceso evolutivo de participación en la prestación de servicios sociales como el educativo, la recreación, la cultura y el deporte. La primera CCF fue creada en 1954 y a medida que desde el estado colombiano se le daba más importancia al acceso y la calidad de la educación, se crearon una serie de políticas orientadas a dicho fin. En este contexto, las cajas crearon, desde los años ochenta, programas de educación para adultos, contextualizados a las realidades del trabajador o de los jóvenes que requerían un modelo distinto para culminar su escolaridad (Cristancho, Cortina, & Ardila, 2015). Las CCF ofrecen servicios que van desde la educación inicial hasta la educación posmedia, así como centros de recreación, bibliotecas y espacios culturales como teatros.

Para la educación inicial, hay CCF que funcionan como operadoras de las modalidades de atención integral a la primera infancia cumpliendo con los lineamientos del ICBF (Rivera, 2022). Por otro lado, algunas CCF cuentan o están desarrollando proyectos piloto de colegios propios para la educación primaria y secundaria, de lo contrario, administran o cuentan con convenios con los municipios donde operan (Asocajas, S.F.). Por el lado de la educación superior se ofrecen becas, subsidios y créditos para la formación técnica, tecnológica y profesional cubriendo hasta el 100% del pago de la matrícula con instituciones de educación superior con las que se tenga convenio.

En cuanto los servicios para la educación para el trabajo y el desarrollo humano, las CCF brindan un servicio que consiste principalmente en educación informal, seminarios, conferencias, cursos y talleres para el mejoramiento de las competencias laborales (Asocajas, S.F.) directamente a las empresas que requieran el servicio. Los servicios de formación más solicitados por las empresas son gestión del cambio, servicio al cliente, liderazgo, competencias técnicas específicas, competencias blandas, desarrollo humano y alfabetización digital (Rivera, 2022).

Además de la amplia oferta en servicios educativos y de formación para el trabajo, las CCF ofrecen servicios orientados a la recreación. Algunos autores como Gulam (2016) define la recreación como una actividad del cuerpo y la mente que alivia la tensión y la fatiga. Para este autor, la actividad recreativa alivia la sensación de fatiga, restaura la energía de las personas y promueve una sensación de alegría. Por lo anterior, los servicios de recreación de las CCF cumplen un papel importante en la vida de los beneficiarios.

Los subsidios a la recreación y de acceso a eventos culturales y deportivos son comunes en varios países del mundo, en especial Canadá. Por ejemplo, la ciudad de Richmond tiene el Programa de subsidio de tarifas de recreación (RFSP por sus siglas en inglés) que ayuda a las personas de todas las edades que viven en Richmond y que tienen dificultades financieras. Los participantes de RFSP reciben apoyo financiero para el acceso a parques, recreación y programas culturales registrados y sin cita previa ofrecidos por la Ciudad de Richmond y sus Asociaciones y Sociedades Comunitarias (City of Richmond, 2022). En

Colombia, las personas afiliadas a las CCF consideran que uno de los servicios más importantes prestados por estas, son los servicios de recreación; de esta forma, consideran que los espacios más emblemáticos de las CCF quizás son sus parques o centros recreacionales. Esta infraestructura brinda servicios de baile, música, deportes, coctelería y cocina, entre otros (Rivera, 2022).

Finalmente, como parte de su amplia oferta cultural, las CCF ofrecen servicios de biblioteca a sus afiliados en el marco de las demandas de información, fomento de la lectura y mejora de la educación (SuperSubsidio, 2022). Actualmente, las CCF cuentan con una Red Nacional de Bibliotecas, constituida por 257 bibliotecas, de las cuales 73 son propias. Sus afiliados consideran que los servicios asociados a las bibliotecas les ha permitido desarrollar el gusto por la lectura y mejorar su comprensión lectora; así mismo, destacan el acceso a internet, los programas de fomento a la lectura, el préstamo de libros, los programas de ciencia y tecnología orientados a la niñez entre muchos otros servicios (Rivera, 2022) teniendo en cuenta el relativo bajo nivel de calidad de las instalaciones bibliotecarias de los colegios oficiales del país (DNP, 2022). Por el lado de la oferta cultural, muchos afiliados afirman no tener mucho conocimiento sobre el servicio de cultura, pero las CCF señalan que los programas de cultura que ofrecen son transversales a la oferta de servicios y complementan su contenido, por lo tanto, el reto para las CCF es lograr que el afiliado perciba correctamente sus servicios culturales (Rivera, 2022).

4.2. Caracterización de los beneficiarios de subsidios a la educación

A continuación, se brinda una caracterización de los afiliados a las cajas de compensación familiar y de los grupos familiares de aquellos que reciben subsidios en educación formal y educación para el trabajo. El periodo para analizar es de diciembre de 2020 y diciembre de 2021¹³.

Tabla 11 Número de grupos familiares beneficiarios de subsidio educativo

	2020		2021	
<i>Recibe subsidio</i>	68.273	0,76%	66.826	0,70%
<i>No recibe subsidio</i>	8.858.295	99,21%	9.471.396	99,28%
<i>Total, de grupos familiares</i>	8.928.588		9.540.243	
Salario promedio (\$COP)				
<i>Recibe subsidio</i>	1.302.480		1.297.072	
<i>No recibe subsidio</i>	1.761.549		1.831.027	

Fuente: Super subsidio

¹³ El motivo de este horizonte de tiempo es que no hay más información al respecto en cuanto los beneficiarios de subsidios educativos en las bases de datos suministradas por la SuperSubsidio.

La Tabla 11

Tabla 11 muestra que, en 2020, sólo el 0,76% de todos los afiliados tiene al menos un beneficiario que recibe subsidio educativo y para el 2021, y la proporción se reduce a 0,7% ya que el número de grupos familiares disminuye y el número de afiliados en general aumenta. Por otro lado, el afiliado de las familias que reciben algún tipo de subsidio educativo en general tiene un salario promedio por debajo del resto de afiliados a las CCF. Para el 2020 y 2021, el salario promedio del afiliado con al menos un beneficiario en subsidios de educación era aproximadamente 1 millón 300 mil pesos comparados con 1 millón 800 mil pesos del resto de afiliados.

Tabla 12 Caracterización del afiliado con al menos un beneficiario en subsidios a la educación

	2020	2021
Sexo biológico		
Femenino	44%	38%
Masculino	56%	62%
Zona residencia		
Rural	6%	5%
Urbano	94%	95%
Zona de trabajo		
Rural	4%	3%
Urbano	96%	97%
Estado Civil		
Casado(A)	21%	22%
Divorciado(A)	1%	2%
Separado(A)	1%	1%
Soltero(A)	40%	33%
Unión Libre	37%	41%
Viudo(A)	0%	0%

Fuente: Super Subsidio – Cálculos Propios

En cuanto las características de los afiliados de los grupos familiares beneficiarios de subsidios a la educación se aprecian en la Tabla 12 que la mayoría son hombres en 2020 y 2021. En cuanto las características de los afiliados de los grupos familiares beneficiarios de subsidios a la educación se aprecian en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** que la mayoría son hombres en 2020 y 2021. En cuanto la zona de residencia y la zona de trabajo, se observa que la mayoría de los afiliados viven en zonas urbanas en más del 95% y frente al estado civil, la mayoría son solteros, unión libre y alrededor del 22% están casados. Por último, el 95% de los afiliados son desplazados por la violencia.

Tabla 13 Factor de vulnerabilidad del afiliado beneficiario de subsidio en educación

	<i>N</i>	<i>%</i>
<i>Desplazado</i>	62.350	95,77%
<i>Cabeza De Familia</i>	2.649	4,07%
<i>Hijo (As) De Madres Cabeza De Familia</i>	32	0,05%
<i>Víctima Del Conflicto Armado</i>	31	0,05%
<i>Damnificado Desastre Natural</i>	11	0,02%
<i>Desmovilizado O Reinsertado</i>	10	0,02%
<i>población Migrante</i>	9	0,01%
<i>En condición De Discapacidad</i>	7	0,01%
<i>Hijo (As) De Desmovilizados O Reinsertado</i>	2	0,00%
Total	65.101	

Fuente: Super subsidio

Por el lado del tipo de subsidio educativo que recibieron los beneficiarios de los afiliados en 2020 y 2021, la mayoría fueron en forma de kits o bonos escolares (64% en 2020 y 65% en 2021) seguido por subsidio en la pensión (parcial o total). El valor promedio de estos subsidios fue de 145.407 pesos y 175.977 pesos en 2020 y 2021 respectivamente. Las becas en matrícula fueron las que en promedio fueron más altas para 2020 y 2021 con valores de 793.180 y 1.742.239 respectivamente. Por otro lado, el tipo de subsidio educativo en promedio de menor valor fueron los kits o bonos escolares en 2020 y 2021.

Tabla 14 Beneficiarios de subsidios educativos por tipo y valor promedio

	2020		2021	
	<i>N</i>	<i>Promedio (COP)</i>	<i>N</i>	<i>Promedio (COP)</i>
<i>Beca/Subsidio En Matrícula (Parcial O Total)</i>	4.878	793.180	2.253	1.742.239
<i>Beca/Subsidio En Pensión (Parcial O Total)</i>	20.753	139.212	22.646	161.552
<i>Biblioteca</i>	879	333.502	1.414	336.104
<i>Infraestructura Educativa Propia</i>	3.971	731.688	5.414	822.328
<i>Kit O Bono Escolar</i>	51.545	38.201	57.832	56.182
Total	82.026		89.559	

Fuente: SSF

En cuanto el grado de escolaridad de los beneficiarios de subsidios educativos por parte de las cajas de compensación familiar, resalta que la mayoría se encuentre en curso de la educación preescolar, básica y media acumulando más del 90% en el 2020 y 2022. También se observa que a pesar de la proporción de beneficiarios del ciclo de adultos es baja, el promedio del valor del subsidio es superior a los demás en 2020 y 2021 con valores cercanos a los dos millones de pesos en ambos años.

Tabla 15 Grado de escolaridad de beneficiarios y valor promedio del subsidio recibido

	2020		2021	
	<i>N</i>	<i>Promedio (COP)</i>	<i>N</i>	<i>Promedio (COP)</i>
<i>Preescolar</i>	4.076	131.142	2.080	262.627
<i>Educación Básica Primaria</i>	45.782	88.331	40.676	111.819
<i>Educación Básica Secundaria (Hasta 9)</i>	21.347	93.211	32.501	119.733
<i>Educación Media (Hasta 11)</i>	7.853	103.990	11.109	152.424
<i>Ciclo de adultos</i>	2.144	1.982.230	2.316	2.073.802
<i>Profesional Universitario</i>	2	100.000	-	-
<i>Información No Disponible</i>	821	354.356	867	318.695
<i>Total</i>	82.025		89.549	

Fuente: SSF

Al analizar los subsidios por nivel educativo y tipo de subsidio del 2021 se puede ver a mayor detalle lo hallado en la tabla anterior. Se observa como los adultos obtienen subsidio en matrícula en promedio superior a los 7 millones de pesos en beca/subsidio a la matrícula y 2 millones en infraestructura educativa propia. En los demás niveles de escolaridad, el subsidio a la infraestructura educativa propia es el tipo de subsidio con mayor valor. Por ejemplo, en preescolar el subsidio se aproxima a los 800 mil pesos en promedio y en básica primaria y secundaria a los 650 mil. En educación media este subsidio asciende a 734 mil pesos promedio. Por otro lado, el tipo de subsidio de menor valor en los niveles de preescolar, básica y media es el kit o bono escolar cuyo rango promedio va desde los 35 mil pesos a los 79 mil.

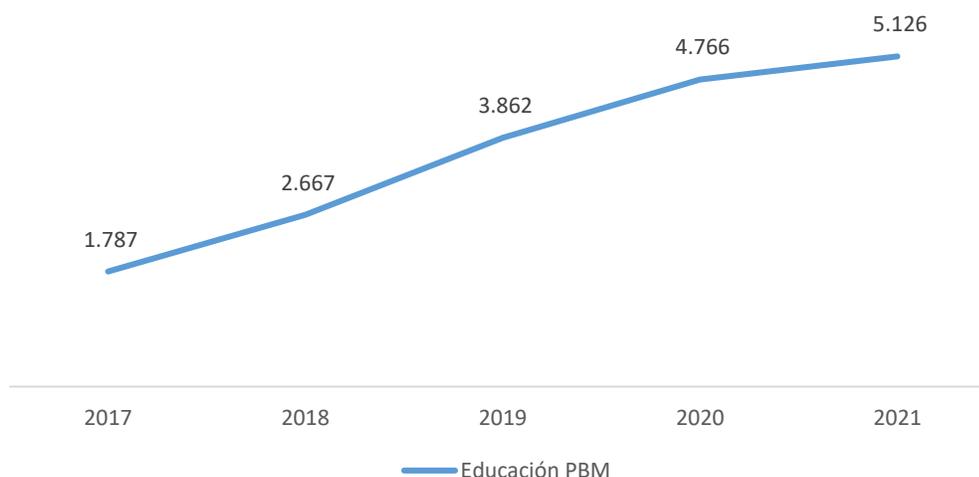
Tabla 16 Grado de escolaridad de beneficiarios y tipo de subsidio recibido

	<i>Subsidio En Matricula</i>	<i>Subsidio En Pensión</i>	<i>Biblioteca</i>	<i>Infraestructura Educativa Propia</i>	<i>Kit O Bono Escolar</i>
<i>Preescolar</i>	233.799	136.942	353.674	799.748	35.282
<i>Educación básica Primaria</i>	398.744	174.285	350.072	643.387	51.862
<i>Educación básica Secundaria</i>	335.775	140.402	419.248	656.696	55.345
<i>Educación Media</i>	510.836	137.715	336.185	734.839	78.874
<i>Ciclo Adultos</i>	7.448.820	308.256	-	2.114.219	-
<i>N.D.</i>	-	-	318.695	-	-
<i>Ninguno</i>	-	-	248.149	-	-

Fuente: SSF – Cálculos propios

Se puede observar un incremento significativo en los últimos 5 años de la infraestructura para educación preescolar, básica y media ofrecida por las CCF. Vale la pena aclarar que el número no representa colegios que son construidos o de propiedad de las CCF, sino que representa la oferta en servicios de educación preescolar, básica y media por medio de colegios en concesión o administrados por alguna CCF particular. Para todos los años observados, el 90% de la infraestructura es bajo la figura de convenio y a partir del 2020, el 9% están bajo la figura de concesión. A 2021, menos del 2% de la infraestructura educativa administrada por las CCF están bajo propiedad de estas.

Gráfico 6 Infraestructura prestadora de servicios en educación de la CCF



Fuente: SSF

En el caso de infraestructura para educación superior, observamos que desde el 2017, más de la mitad son IES que tienen algún convenio con las CCF y entre el 35% y 40% son propias de las cajas. La infraestructura en arriendo y en concesión representa la menor proporción de oferta por la parte de las CCF entre el 2017 y 2021.

Tabla 17 Infraestructura prestadora de servicios en educación superior de las CCF

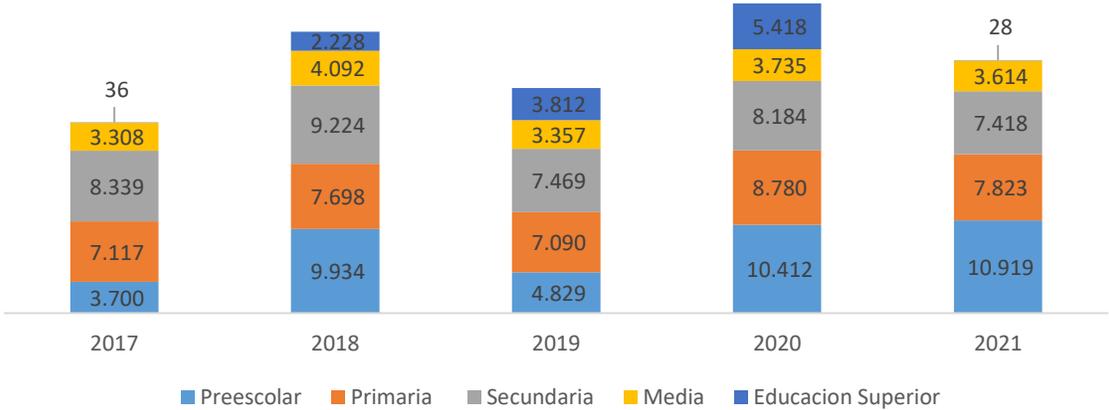
	2017		2018		2019		2020		2021	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
En Arriendo	8	15%	5	9%	4	7%	4	6%	4	7%
En Concesión	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%
En Convenio	27	50%	28	51%	33	56%	36	58%	32	52%
En Propiedad	19	35%	22	40%	22	37%	22	35%	24	39%
Total	54		55		59		62		61	

Fuente: SSF

Desde el 2017, se observa las fluctuaciones del uso de infraestructura por nivel educativo. Para la educación preescolar, el valor pasa de 3700 usuarios a un máximo de 10.919 en 2021 no sin antes tener una disminución a 4.829 en 2019. En educación básica primaria, los cambios año a año no son tan pronunciados como en preescolar con un valor mínimo de 7.090 en 2019 y un máximo de 8.780 en 2020. Lo mismo se puede decir para el uso de infraestructura para el servicio de educación básica secundaria cuyos valores fluctúan entre 7.418 y 9.224 en 2021 y 2018 respectivamente. Por último, se resalta el uso de

infraestructura orientada a la educación superior que en 2017 es de 36 pero de 2018 a 2020 el uso está en los miles y en 2021 vuelve a caer a una cifra de dos dígitos.

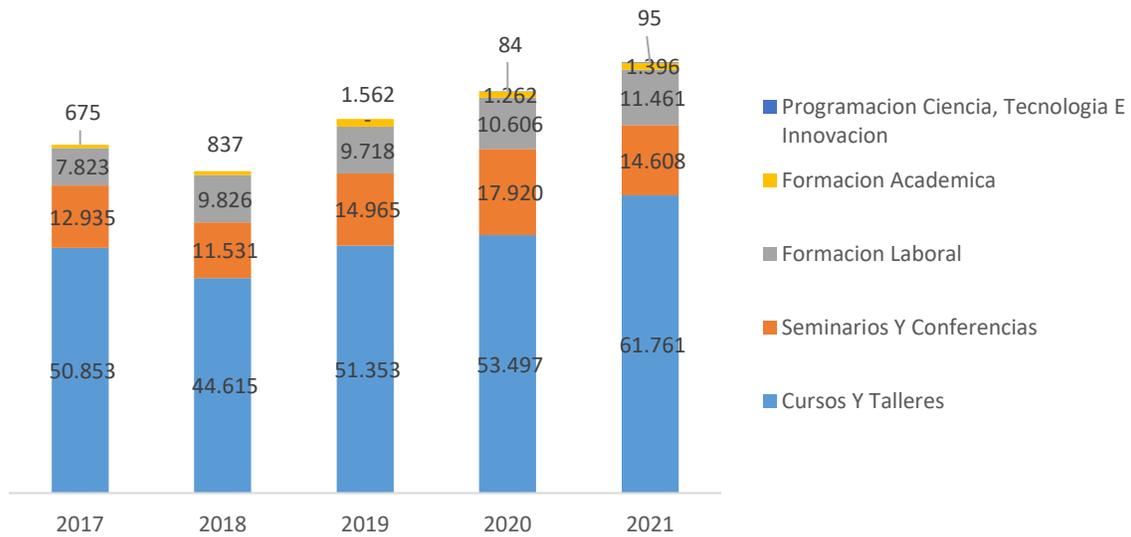
Gráfico 7 Uso de infraestructura de EPBM por año y nivel educativo



Fuente: SSF

Por último, en cuanto la educación para el trabajo y el desarrollo humano, el servicio más utilizado por los afiliados y beneficiarios son los cursos y talleres. Los cursos hacen referencia a estudios sobre una materia, estructurada como una unidad. El taller hace referencia a un curso breve en el que se enseña una determinada actividad práctica o artística. El siguiente servicio más utilizado son los seminarios y conferencias que hacen referencia a reuniones especializadas de naturaleza técnica y/o académica que buscan desarrollar un estudio profundo sobre una determinada materia y conferencia. Los servicios con menor uso son los cursos de formación académica y los programas de ciencia, tecnología e innovación.

Gráfico 8 Uso de servicios en educación para el trabajo y el desarrollo humano

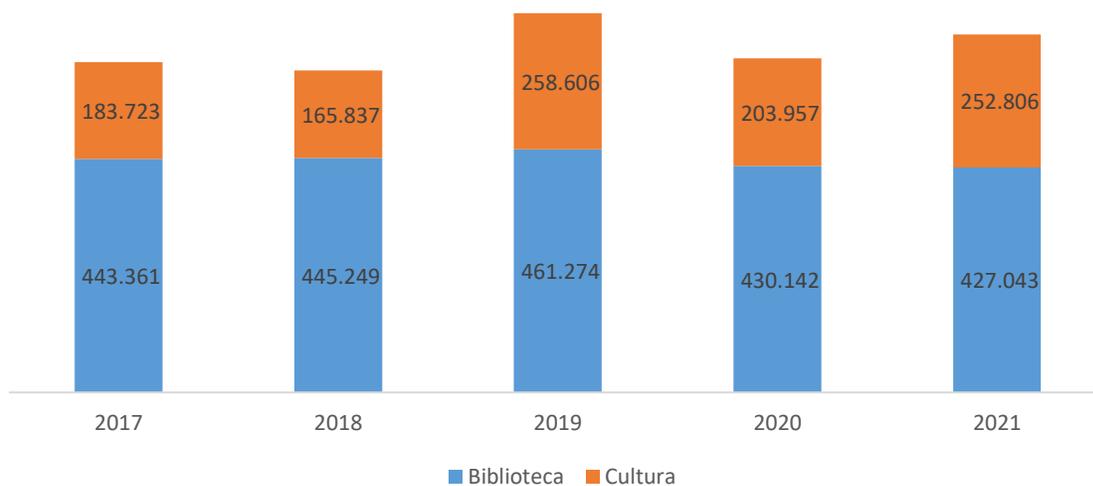


Fuente: SSF

1.1. Caracterización de la oferta cultural

Las CCF ofrecen servicios culturales como exposiciones artísticas, cine, teatro, danzas y conciertos y servicios asociados a bibliotecas. Más de 600 mil usuarios hicieron uso de los servicios en cultura y biblioteca con un máximo de 720 mil en 2019.

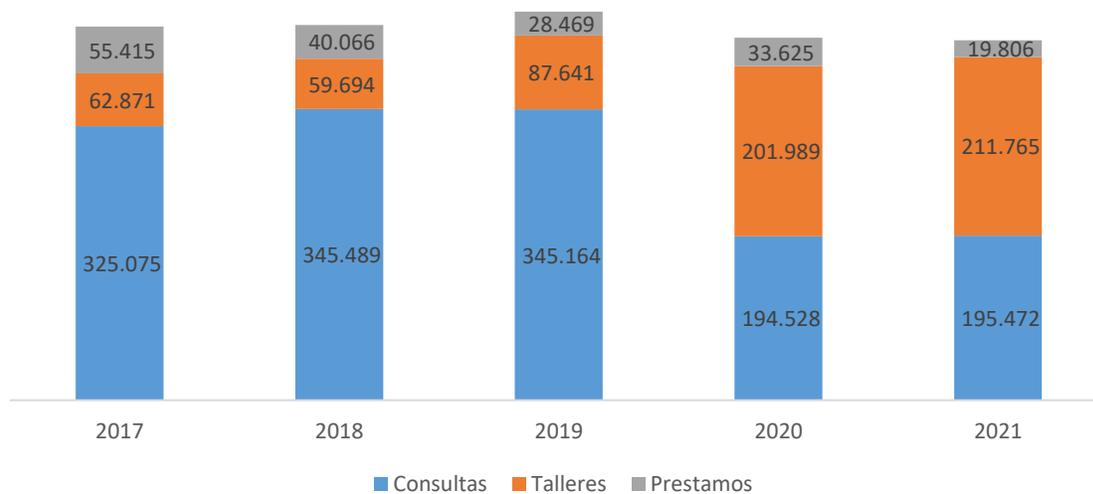
Gráfico 9 Uso de servicios de biblioteca y cultura de las CCF



Fuente: SSF

Las bases de la SuperSubsidio permiten desglosar el uso de servicio por subtipo de servicio y para el caso de las bibliotecas se observa que el mayor uso que se le da es el de consulta el cuál puede ser personal, telefónica o virtual. El segundo servicio más usado son los talleres que hace referencia al curso breve en el que se enseña una determinada actividad práctica o artística. Por último, el servicio bibliotecario de menor uso fue el préstamo.

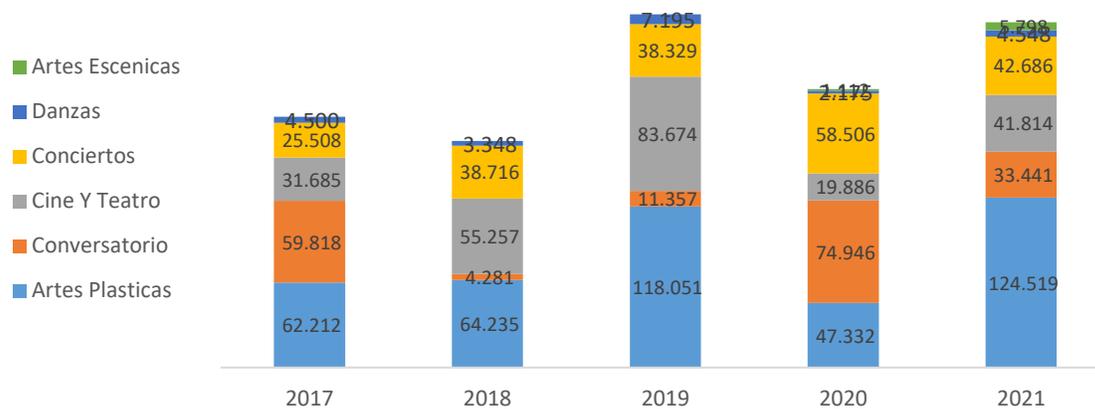
Gráfico 10 Uso del servicio de biblioteca de las CCF



Fuente: SSF

En cuanto al uso de oferta cultural de las CCF, se observa fluctuaciones grandes por tipo de servicio cada año. Los servicios de artes plásticas tienen un máximo en 2021 cuando más de 124 mil personas hicieron uso de este servicio y un mínimo de 62 mil en 2017. Los conversatorios tienen un pico en 2020 en la que cerca de 75 mil personas hicieron uso de este servicio cultural pero un mínimo de 4 mil en 2018. Los demás servicios tienen comportamientos similares y vale la pena mencionar que a pesar de la pandemia ocasionada por el COVID-19, en el año 2020, más de 614 mil personas hicieron usos de la oferta cultural de las CCF.

Gráfico 11 Uso de servicios culturales de las CCF

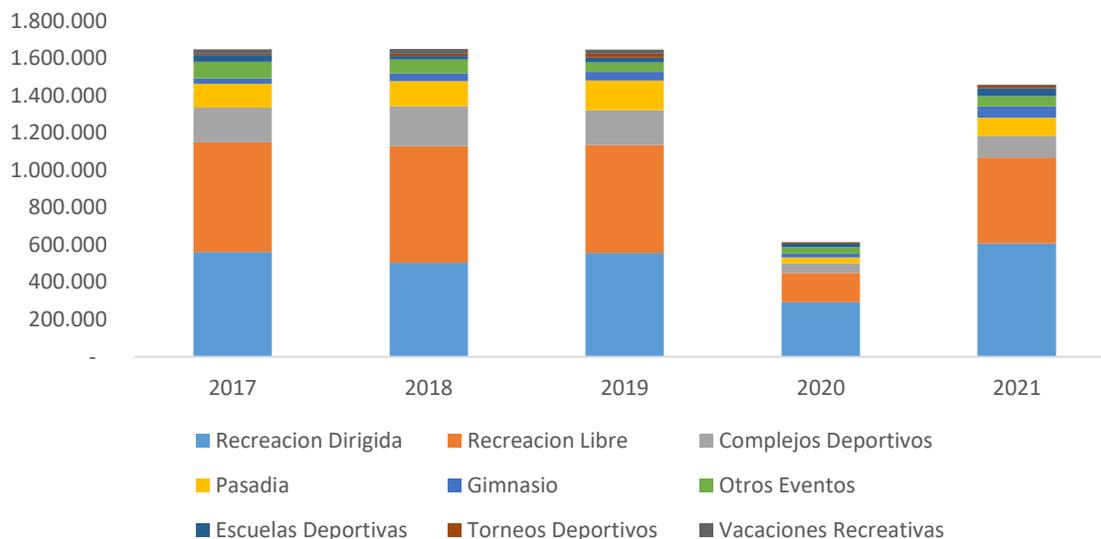


Fuente: SSF

Por el lado del deporte y recreación en primer lugar, se observa una drástica disminución en el uso de infraestructura orientada a la actividad física en 2020 debido a las cuarentenas obligatorias causadas por la pandemia de COVID-19. En los años anteriores a la pandemia, el uso promedio de escenarios deportivos y de recreación estaba alrededor de 1 millón 600 mil usuarios, pero para 2020, la cifra se reduce en más de la mitad estando alrededor de 615 mil usuarios. Aunque la presencialidad en estos escenarios disminuyó, se ha identificado que cerca del 32.2% de personas afiliadas a las CCF han hecho uso de algún servicio deportivo ofertado desde la virtualidad; de los diferentes servicios deportivos ofertados por las CCF, el de acondicionamiento físico ha sido el más demandado (63.16%) seguido por el de prácticas de baile, aeróbicos y zumba, con una participación de 22.3% (Saavedra Umbariva, 2021).

En general, la recreación dirigida que consiste en cualquier actividad, diferente a vacaciones recreativas, realizada de manera libre y espontánea en el tiempo libre que genera bienestar físico, espiritual y social, dirigida por personas especializadas y orientada a personas de cualquier edad es el servicio en recreación más utilizada por los afiliados y beneficiarios de las CCF con cifras superiores al medio millón en los años observados con la excepción de 2020.

Gráfico 12 Uso de servicios en recreación de las CCF



Fuente: SSF

1.2. Algunas reflexiones

En esta sección se caracterizaron los servicios en educación, cultura y deporte o recreación que ofrecen las cajas de compensación familiar a las familias de los afiliados. La evidencia científica muestra que los subsidios a la educación, la cultura y la recreación tienen efectos positivos en el bienestar emocional de las personas y en el bienestar social.

Se encontró que muy pocos afiliados hacen uso de los subsidios y servicios educativos que ofrecen las CCF ya que sólo aproximadamente 67 mil afiliados lo usaron para ellos mismos o alguno de sus beneficiarios. La mayoría de los subsidios educativos fueron en forma de kits o bonos escolares y de beca/subsidio a la pensión educativa cuyos valores promedio aumentaron de 2020 a 2021. Si bien la cantidad de beneficiarios que acceden a subsidios educativos en las CCF es considerablemente baja con relación a la participación que tienen los afiliados en otros tipos de oferta. Los servicios asociados al sector educativo han mostrado un crecimiento progresivo que da cuenta del potencial de esta oferta dentro de las CCF.

La oferta de servicios de las CCF se vio afectada por las medidas de aislamiento decretadas a raíz de la pandemia. Esto se evidencia principalmente en aquellos servicios asociados a cultura, deporte y recreación.

Por el lado de la oferta de servicio en biblioteca de las CCF, el principal uso que le dieron los afiliados y beneficiarios del sistema fueron las consultas y la asistencia a talleres. En cuanto la oferta cultural, el servicio más utilizado desde el 2017 es el de artes plástica y, dependiendo del año, conversatorios o cine y teatro. Por último, en servicios de recreación, la recreación dirigida, la recreación libre y los complejos deportivos fueron los servicios más usados.

Si bien la información suministrada cuenta con información detallada de los servicios tomados se debe tener en cuenta las limitaciones al análisis realizado. Se utilizó registros administrativos de la Super Subsidio por lo cual no hay forma de hacer comparaciones con personas no afiliadas, lo cual impide realizar análisis más amplios orientados a la identificación de posibles efectos sobre el bienestar de los beneficiarios generados a partir del acceso a los servicios de la CCF. Adicionalmente, los grupos familiares no son fácil de discernir ya que puede haber repetidos porque cada mayor de edad dentro de un grupo familiar puede estar afiliado a la misma o diferentes CCF lo que significa que hay riesgo de doble contabilización de grupos familiares.

5. Crédito Social como programa de las Cajas de Compensación Familiar

5.1.El Crédito Social en el marco del sistema de las Cajas de Compensación Familiar

En los últimos años, las Cajas de Compensación Familiar han dinamizado su portafolio de funciones y servicios. De manera progresiva, han venido asumiendo más obligaciones con los trabajadores colombianos y sus familias. En el marco de la Ley 789 de 2002 y la Ley 920 de 2004, las CCF fueron autorizadas para expandir sus posibilidades frente a actividades financieras. Se les permitió “constituir e invertir en fondos de capital de riesgo para el emprendimiento del microcrédito con la opción de asociarse entre sí o con terceros, así como vincular como accionistas a los trabajadores afiliados” (SuperSubsidio, 2016, p. 31, como se citó en CEPAL, 2022).

Como consecuencia, desde el 2020, las 43 Cajas de Compensación existentes ofrecen a sus afiliados el préstamo de dinero, definido como “crédito social”. Los créditos “constituyen un apoyo muy importante para los afiliados y, especialmente, para aquellas personas que no tienen acceso al sistema financiero para conseguir recursos que les permita sacar adelante sus proyectos de vida” (Superintendente del Subsidio Familiar, 2021).

Los créditos se ofrecen a los afiliados en diferentes modalidades y los requisitos para su acceso varían de acuerdo con la CCF en cuestión y las condiciones de cada beneficiario. Además de las líneas de libre inversión y consumo, las CCF también otorgan créditos para educación, salud, vivienda, fomento y emprendimiento empresarial, mercadeo, recreación y turismo, entre otros (Anexo técnico, 2022). Cabe destacar, que las empresas aportantes también pueden acceder a este servicio y gozar de ciertos beneficios. Adicionalmente, muchas líneas de crédito también funcionan en convenio, facilitando, por ejemplo, la adquisición de un vehículo para el transporte desde el puesto de trabajo al lugar de residencia (CEPAL, 2022).

Esta amplia variedad de opciones ha convertido al crédito social en uno de los servicios prestados percibido como de mayor importancia por las personas afiliadas, aportando grandes beneficios para muchas familias colombianas. Únicamente, desde enero hasta mayo del 2019, se otorgaron alrededor de 488.621 créditos frente a los 479.637 asignados durante los mismos meses en el año 2018 (Superintendencia Financiera de Colombia, 2019). Igualmente, el estudio de CEPAL “Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad” (2022) encontró que, desde la perspectiva de los afiliados, el servicio de crédito es uno de los más importantes junto a los servicios de educación, subsidios en general y vivienda. Los entrevistados mencionaron que muchos de los créditos cuentan con una tasa económica y trámites sencillos en comparación con las entidades bancarias, lo cual ha disminuido la desigualdad de muchas familias respecto al acceso a crédito “blandos”, mejorado la percepción propia de bienestar.

Buscando profundizar en el entendimiento de los beneficios del crédito social para las familias colombianas, la siguiente sección del capítulo analiza la cobertura del servicio de crédito, mediante la identificación de las condiciones de las familias colombianas que acceden a estos. Posteriormente, la tercera sección, examina las tasas de interés de los créditos sociales, permitiendo la comparación de estas entre grupos de beneficiarios y frente a otras alternativas del mercado. Finalmente, la última sección del capítulo presenta una serie de recomendaciones en cuanto al servicio de crédito social para las familias colombianas basadas en la evidencia empírica presentada (el análisis de cobertura, tasas de interés y determinantes de acceso) y la literatura consultada.

5.2. Beneficiarios del servicio de Crédito Social

Ampliar la cobertura del crédito social, se ha convertido en uno de los principales objetivos de las CCF. Al incrementar el número de beneficiarios, que cuentan con servicios de crédito, se ha logrado elevar el bienestar de muchos trabajadores y especialmente de aquellos en

condiciones de vulnerabilidad, quienes, sin este servicio, escasamente podrían acceder a otras alternativas de créditos formales (SuperSubsidio, 2019). El presente apartado describe la cobertura del Crédito Social durante el periodo 2020 – 2022, de acuerdo con los datos suministrados por la Superintendencia del Subsidio Familiar.

Como se puede observar en la Tabla 18, la cantidad de créditos otorgados por las CCF en el mes de febrero de 2022 fue de 57.866, de los cuales, el 85,25% fueron concedidos a beneficiarios de la categoría A. Los beneficiarios de categorías B y C, reunieron un total de 8.397 créditos suministrados. Por otro lado, 139 créditos fueron otorgados a personas no afiliadas, correspondientes a la categoría D, 17 adicionales a los ofrecidos en el mes de diciembre de 2021 (ver Anexo A).

Variables	Categoría A	Categoría B	Categoría C	Categoría D	Total
<i>Participación femenina</i>	45,74%	48,68%	45,31%	54,68%	46,10%
<i>Porcentaje de créditos otorgados</i>	85,25%	11,95%	2,56%	0,24%	100%
<i>Monto promedio de crédito</i>	\$ 1.526.942	\$ 4.744.642	\$18.867.953	\$ 252.541	\$ 2.355.325
<i>Monto total de créditos (en millones de pesos)</i>	\$ 75.323	\$ 32.804	\$ 27.981	\$ 35	\$ 136.293
<i>Tasa de interés promedio</i>	19,54%	19,78%	19,93%	27,70%	19,60%
<i>Observaciones</i>	49.329	6.914	1.483	139	57.866

Nota. Se concedió un crédito en la categoría Empresas, por valor de \$150 millones de pesos con una tasa de interés de 12,52%.

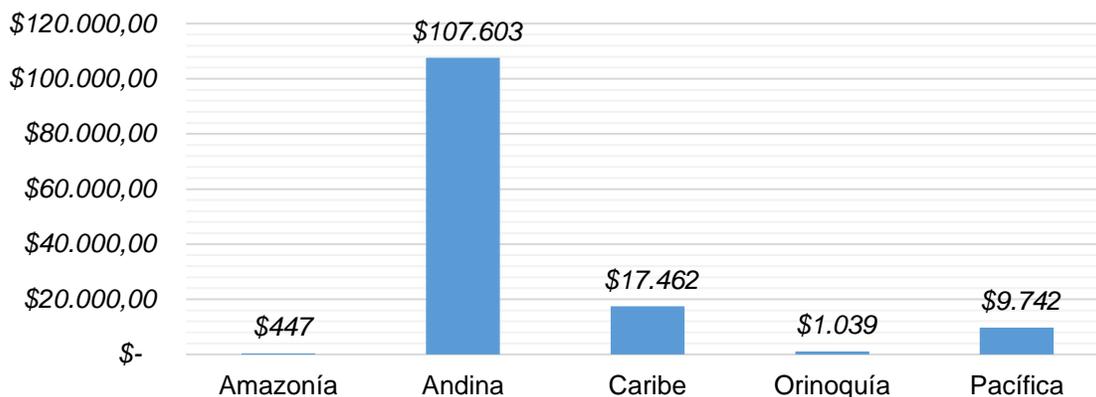
Tabla 18 Descriptivos de créditos sociales por categoría – febrero 2022

Fuente: Elaboración propia con datos SSF 2022

Adicionalmente, el total de \$136.293 millones de pesos entregados a los afiliados por medio del servicio de crédito social en el mes de febrero de 2022, se distribuyó de la siguiente manera: para los beneficiarios de la categoría A se asignó el 55,27%, mientras que los beneficiarios de la categoría B gozaron del 24,07% y los beneficiarios pertenecientes a la categoría C obtuvieron el 20,53% de los créditos. Por lo tanto, el monto total de créditos de los beneficiarios de categoría A tiende a ser mayor, aunque, en promedio, los beneficiarios de categorías B y C adquieren créditos por un valor superior. El promedio del crédito

adquirido durante el mes de febrero del presente año por los beneficiarios de categoría A es de \$1.526.942. A los beneficiarios de la categoría B se les fueron otorgados créditos por un monto promedio de \$4.744.642, mientras que los beneficiarios de categoría C adquirieron créditos de alrededor \$18.867.953.

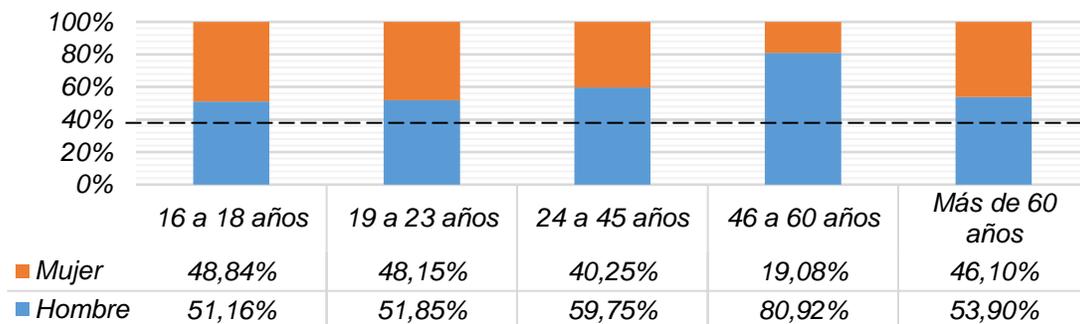
Gráfico 13 Monto total de los créditos sociales otorgados por región



Fuente: Elaboración propia con datos SuperSubsidio 2022

Por otro lado, al analizar la cantidad de créditos sociales otorgados durante febrero del 2022, se encontraron varios resultados interesantes, que muestran la distribución general de los créditos en todo el país. Como lo indica el Gráfico 13, la región Andina contó con el 67,72% de los créditos otorgados a nivel nacional. El total de los créditos concedidos en este caso fue de \$107.603 millones de pesos. A la región Andina, le siguen la región Caribe, en la que se concedieron el 24,92% de los créditos, la región Pacífica, la región Orinoquía y, en último lugar, la región amazónica. En la Orinoquía, la cobertura y el valor total de los créditos han aumentado considerablemente. Este último se incrementó en un 93,84% al comparar los meses de diciembre de 2020 y febrero de 2022.

Gráfico 14 Porcentaje de créditos otorgados entre hombres y mujeres por rango de edad 2020



Nota. La línea punteada en el gráfico indica el 50%.

Fuente: Elaboración propia con datos SSF 2022

La participación femenina en el otorgamiento de créditos sociales para febrero de 2022 mejoró respecto al mes de diciembre de los años 2020 y 2021 (ver Anexo A). En febrero, el 46,01% de la totalidad de los créditos suministrados por las CCF se entregaron a mujeres. Como se observa en la Tabla 18, estos fueron adquiridos principalmente por mujeres de las categorías D (54,68%) y B (48,68%). Por otro lado, las mujeres de la categoría A recibieron el 45,74% de los créditos concedidos. Las mujeres de la categoría C fueron quienes menos se beneficiaron, ya que, únicamente adquirieron el 45,31% del total de los créditos en su categoría. Adicionalmente, la mayoría de los créditos adquiridos por mujeres son créditos destinados a recreación y turismo, salud y vivienda.

Desde otra perspectiva, en la Gráfico 14 se puede observar que acorde al ciclo de vida, las mujeres disfrutan del acceso al crédito social en un porcentaje superior al 40% durante la mayor parte de vida. Sin embargo, entre los 46 a 60 años, la situación no es la misma, puesto que, la participación femenina fue inferior a 20% para febrero de 2022. No obstante, el número total de créditos sociales otorgados a mujeres mayores (a partir de los 60 años) ha mejorado considerablemente durante los últimos años. En 2020 y 2021, se concedieron cerca del 25% de los créditos a este grupo poblacional.

5.3. Análisis de las tasas de interés

Como mencionado en la introducción, muchos de los afiliados consideran que los créditos sociales de las CCF ofrecen tasas de interés bajas y modalidades de acceso sencillas. No obstante, como resultado del análisis realizado, se encontró una gran heterogeneidad en cuanto a los valores de las tasas de interés establecidas por las Cajas de Compensación. Esto dificulta la generalización sobre los beneficios de las tasas para el análisis extendido de todas las CCF.

Al observar, por ejemplo, las tasas de interés proyectadas para la línea de créditos sociales de libre inversión para los beneficiarios de categoría A (año 2022), estas van desde 0,08% hasta 20,6% (E.A.). El rango es muy amplio. En promedio, las tasas de interés anuales proyectadas de la línea de libre inversión son más altas para los beneficiarios de categoría C (15,75%) que para los beneficiarios de categorías A (13,43%) y B (14,23%), lo cual implica una correcta progresividad en cuanto a tasas de interés acorde al nivel de ingresos. Esta tendencia se puede observar tanto en las proyecciones anuales (Gráfica 15) como al analizar posteriormente las tasas de interés efectivas anuales realmente ofrecidas para los meses de diciembre de 2020 y diciembre de 2021 (Tabla 19).

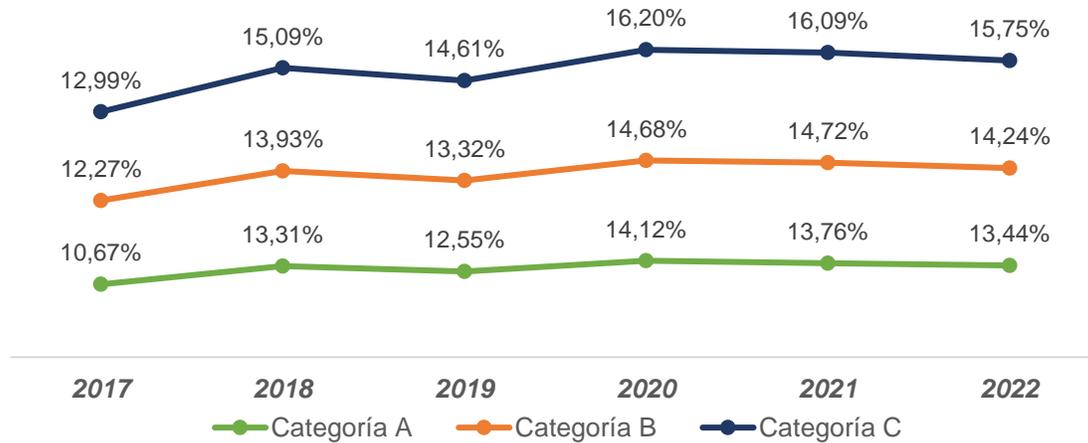
Tabla 19 Promedio de la tasa de interés por modalidad de crédito social

Diciembre 2020			
Modalidad	Categoría A	Categoría B	Categoría C
Consumo	20,07%	20,71%	22,65%
Mercadeo	19,53%	17,20%	
Educativo	11,71%	11,47%	15,41%
Salud	11,87%	15,10%	0,00%
Vivienda	10,14%	8,77%	12,69%
Fomento			
Libre inversión	19,66%	21,38%	21,46%
Otros	14,85%	14,58%	10,80%
Recreación y turismo	18,22%	13,05%	20,17%
Diciembre 2021			
Modalidad	Categoría A	Categoría B	Categoría C
Consumo	20,43%	20,89%	23,03%
Mercadeo	22,77%	20,21%	
Educativo	9,08%	9,59%	15,11%
Salud	16,40%	12,87%	
Vivienda	8,70%	7,85%	11,51%
Fomento	18,80%	19,00%	
Libre inversión	19,15%	20,48%	19,88%
Otros	12,42%	12,66%	10,99%
Recreación y turismo	13,43%	13,91%	17,04%

Nota. Los créditos otorgados a la categoría D, fueron dirigidos exclusivamente a la modalidad de consumo con una tasa de interés promedio de 26%. De otro modo, los nueve créditos concedidos a convenios en 2020 tuvieron una finalidad de Fomento. Paralelamente, en 2021 se proporcionaron cuatro créditos sociales a las empresas aportantes, con una tasa de interés promedio de 13,88%.

Fuente: Elaboración propia con datos SSF 2020 y 2021

Gráfico 15 Promedio tasa de interés proyectada para créditos sociales de libre inversión 2017-2022



Fuente: Elaboración propia con datos SSF 2017-2022

La gráfica no solo hace evidente el aumento proyectado de las tasas de interés para créditos de libre inversión durante los últimos años sino también la significativa diferencia entre las tasas ofrecidas para los beneficiarios de categoría A y B, y las personas de categoría C, que cuentan con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos legales vigentes (SMLV). Esto también es consistente al detallar el promedio de las tasas de interés proyectadas para el presente año en cuanto a otras modalidades de crédito para las tres clasificaciones de beneficiarios.

Como lo muestra la tabla posterior, los créditos educativos presentan la mayor diferencia (alrededor de 3 p.p.) en cuanto a tasas de interés promediadas, al comparar la oferta para los beneficiarios de categoría B con las tasas de interés aplicables a los beneficiarios pertenecientes a la categoría C. Adicionalmente, el promedio de las tasas de interés es más alto para la adquisición de créditos de fomento (19,40%), le siguen las tasas de interés de los créditos de consumo, de recreación y turismo, los de salud, educativos, y, finalmente, con las tasas más bajas, los de vivienda.

Tabla 20 Promedio de la tasa de interés por modalidad de crédito social según las proyecciones de datos créditos sociales para el año 2022

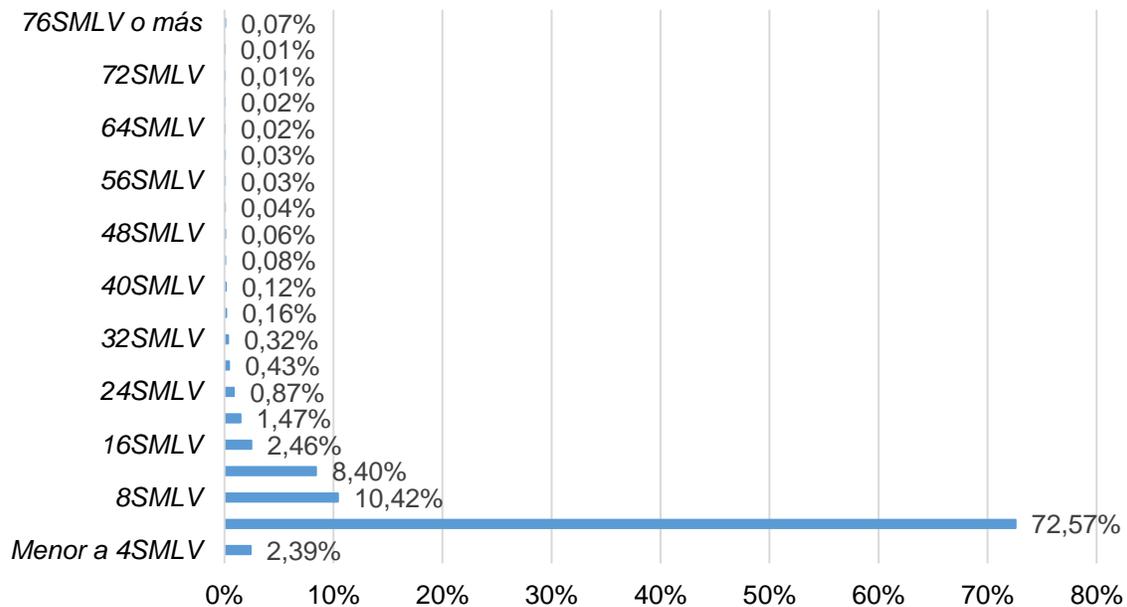
Año 2022 (proyecciones)			
Modalidad	Categoría A	Categoría B	Categoría C
<i>Consumo</i>	16,14%	17,04%	18,42%
<i>Educativo</i>	10,86%	11,73%	14,72%
<i>Salud</i>	10,14%	12,25%	14,63%
<i>Vivienda</i>	8,44%	9,02%	10,61%
<i>Fomento</i>	18,80%	19,00%	19,40%
<i>Libre inversión</i>	13,43%	14,23%	15,75%
<i>Recreación y turismo</i>	11,61%	12,87%	14,83%

Fuente: Elaboración propia con datos SSF 2022

Los resultados del análisis cualitativo realizado, en donde se compararon datos o proyecciones de varias entidades bancarias con estas proyecciones promedio de las tasas de interés para la línea de crédito de libre inversión concluyeron que son los beneficiarios de la categoría C, quienes cuentan con mayores incentivos para buscar alternativas de créditos diferentes a las ofrecidos por las CCF. Estos resultados van en línea con las conclusiones del análisis realizado por CEPAL (2022): “Las personas de categoría C señalan que es necesario crear líneas de crédito específicas para sus condiciones y necesidades, pues en su caso, las tasas son mayores, se piden más requisitos en cuanto a codeudores y en ocasiones les resulta más conveniente acudir a una entidad bancaria.”

Dependiendo del historial crediticio, el plazo del crédito y la entidad bancaria, para muchos beneficiarios categoría C, algunas entidades bancarias ofrecen créditos con requisitos de acceso similares a los de requeridos por las CCF y tasas de interés E.A. por debajo del promedio de las tasas de interés ofrecidas por las CCF (15,75% para el 2022, Gráfico 15) (Rankia, 2022; Bayport, 2022). Para los beneficiarios categoría A y B, quienes cuentan con menores ingresos y en muchos casos un mayor riesgo crediticio, siguen siendo (en promedio) más provechosas las tasas de interés ofrecidas por las CCF. Esto considerando también que muchos de los beneficiarios categoría A cuentan con características de vulnerabilidad o salariales que les dificultan o impiden el acceso a crédito con las entidades bancarias. Muchas de estas últimas requieren, por ejemplo, la certificación de ingresos mayores a 1 o 2 SMLV.

Gráfico 16 Frecuencia de rangos salariales en la categoría C de afiliados en 2022



Fuente: Elaboración propia con datos SSF 2022

No obstante, el hecho de que los créditos educativos representen la categoría de línea crediticia con el aumento más alto de tasas de interés entre los beneficiarios B y los beneficiarios C (al observar tanto los datos de las predicciones como los recuperados posteriormente de las tasas de interés ofrecidas – Tabla 20 y Gráfica 16) implica cierta desigualdad de condiciones para muchos beneficiarios C y sus familias. Como se puede evidenciar en el gráfico de la parte superior, el rango salarial de muchos beneficiarios de esta categoría es muy cercano al límite con la categoría B. La mayoría de los afiliados de la categoría C tienen un salario de alrededor \$4.200.000 (año 2022). Un salario básico no tan alejado al salario de los quintiles superiores de los beneficiarios de la categoría B. Esto quiere decir, que un aumento de ingreso leve puede significar un cambio de categoría para el trabajador que, a su vez, puede que no llegue a compensar las tasas de interés elevadas que tendrá que cubrir al adquirir créditos sociales con las CCF, perteneciendo a la nueva categoría salarial. Como descrito en la parte superior, en cuanto a tasas de interés de las líneas crediticias de educación, el aumento es significativamente grande al cambiar de condición. Por lo tanto, “muchas familias clasificadas como categoría C tienen dificultades para acceder a alimentación y vestuario, así como a líneas de crédito para estudios superiores con las Cajas de Compensación.” (CEPAL, 2022).

Sin embargo, estas afirmaciones se refieren principalmente a las proyecciones de las tasas de interés promediadas para todas las CCF a nivel nacional. Como se puede notar al

comparar estos valores con las realmente ofrecidas en los meses de diciembre 2020 y 2021 (ver sección 2), estas proyecciones pueden diferenciarse ampliamente. No obstante, ya que las proyecciones recogen los valores anuales también en cuanto a cantidad de créditos y valores totales, estas fueron utilizadas para la comparación en esta sección. Como mencionado en la parte superior, una de las mayores dificultades al momento de realizar este análisis o similares es la heterogeneidad en la oferta y en (muchos casos) la falta de articulación entre las CCF para establecer marcos normativos similares (Ávila, 2016).

5.4. Algunas reflexiones

En conclusión, el análisis realizado muestra una correcta progresividad en cuanto a las tasas de interés promediadas respecto al aumento de ingresos de los beneficiarios de las diferentes categorías, pero se reitera la importancia de ampliar el portafolio a quienes actualmente se ubican en la categoría C (aunque representen la menor cantidad de beneficiarios). Como se ve reflejado al comparar las tablas 19 y 20, aunque las predicciones varían de las tasas de interés realmente ofrecidas, sí existe un salto notable en cuanto a la tasa efectiva anual establecida para los beneficiarios de categoría B y los beneficiarios de categoría C. Esto, especialmente, al observar los créditos educativos.

Análisis futuros, que aborden los beneficios de las tasas de interés de los créditos sociales, deben profundizar en los requisitos de acceso al crédito para las diferentes categorías de beneficiarios y reconocer los múltiples factores de vulnerabilidad de las familias afiliadas, no necesariamente por el nivel de ingreso. Gran parte de las familias de clase media son aquellas que se ven menos beneficiadas por los créditos que ofrecen las CCF. Si esperamos que la clase media colombiana aumente, esto deberá ir alineado con todos los beneficios otorgados por las CCF. Adicionalmente, parece muy relevante considerar mecanismos de transición efectivos, que faciliten el paso de una categoría a la siguiente debido a las grandes diferencias entre tasas de interés. El reto a futuro de las CCF es crear líneas de créditos más personalizadas al perfil completo de los beneficiarios y que, a diferencia de la lógica de los bancos comerciales, sigan permitiendo una tasa más baja a las categorías de menores ingresos y mayor riesgo de no pago sin poner en desventaja o limitar la oferta para alguno de los grupos de afiliados y sus familias.

6. Mecanismo de protección al cesante como seguro de desempleo para las familias:

6.1. Descripción del Mecanismo de Protección al Cesante en el marco del sistema del subsidio familiar.

El primer acercamiento que tuvo el país frente a la construcción de un seguro al desempleo consistió en el Fondo Para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo (FONEDE) que se creó mediante la Ley 789 de 2002, este fondo brindaba a los beneficiarios un subsidio de 1.5 Salario Mínimos Mensuales Vigentes y un servicio de capacitación para la inserción laboral; estos beneficios se le entregaba a todos los beneficiarios del programa que hubieran cotizado al Sistema de Subsidio Familiar por al menos un año en los últimos 3 años. Por otra parte, los desempleados también podían acceder a la intermediación laboral, este servicio se encontraba a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

El servicio de intermediación laboral se brindaba a todos los desempleados, sin importar que estuvieran vinculadas al FONEDE, este servicio también era ofrecido a los aprendices, egresados del SENA y a los demás desempleados. Este servicio no contaba con un ente que lo articulara con el seguro al desempleo que se ofrecía a través del FONEDE, con lo cual carecía de herramientas para el eficiente desarrollo de sus funciones.

En el año 2013, el Gobierno nacional al observar la desarticulación del FONEDE y de la agencia pública de empleo, decidió crear el Mecanismo de Protección al Cesante (MPC), mediante la expedición de la Ley 1636 de 2013; este mecanismo tenía “la finalidad la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores”¹⁴

Este Mecanismo estaba compuesto por el Servicio Público de Empleo, Capacitación en competencias básicas y específicas, El Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) y las cuentas de cesantías de los trabajadores.

El acceso a este mecanismo estaba enfocado en todos aquellos trabajadores que hubieran cotizado por lo menos 1 año en los últimos 3 años si eran trabajadores dependientes o 2 años en los últimos tres años si eran trabajadores independientes, el tiempo de afiliación exigido podía ser continuo o discontinuo.

¹⁴ Artículo 1 de la Ley 1636 de 2013.

Los servicios a los que podían acceder los cesantes cuando ingresaban al mecanismo eran variados, cotización a la seguridad social en salud y pensiones, cuota monetaria y asesoría de búsqueda, orientación ocupacional y capacitación; así mismo, también pueden acceder a un incentivo monetario si realizó un ahorro voluntario de sus cesantías; por otra parte, un par de años después, mediante la Ley 1753 de 2015 se incluyó dentro de las prestaciones económicas un subsidio correspondiente a unos bonos de alimentación que luego en el decreto 582 de 2016 se estableció el monto, 1.5 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV) divididos en 6 pagos iguales.

6.2. Evolución del Mecanismo de Protección al Cesante

El programa inició prácticamente desde el año 2014, este año la ejecución de recursos del programa así como el número de beneficiarios fue menor, parte de esta situación es reflejo de la inexistencia en un principio de un beneficio que ayudara a disminuir el impacto económico del desempleo en los hogares, hay que recordar que en un principio el MPC solo contaba con el beneficio de capacitación, cuota monetaria (solo si la venía recibiendo), y el incentivo monetario por el ahorro voluntario de las cesantías.

Tabla 21 Asignación de recursos por beneficio del MPC (Miles de Millones)

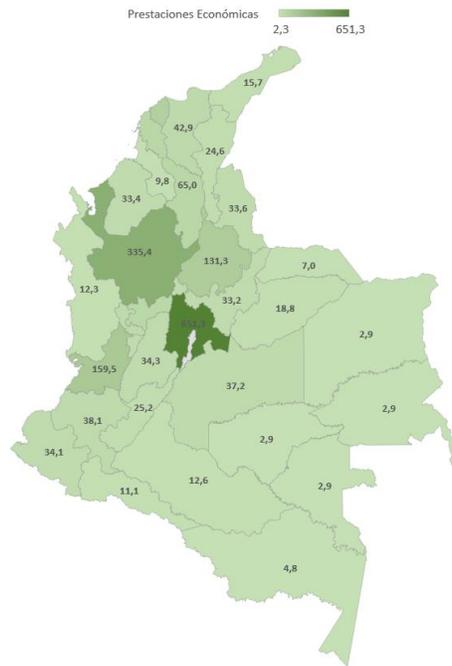
Beneficio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Prestaciones económicas</i>	\$29	\$81	\$299	\$395	\$359	\$302	\$381
<i>Programa de Gestión y Colocación</i>	\$33	\$71	\$91	\$116	\$121	\$137	\$115
<i>Capacitación</i>	\$31	\$119	\$177	\$234	\$234	\$199	\$123
<i>Total</i>	\$93	\$271	\$567	\$745	\$714	\$638	\$619

Como se observa en la tabla anterior, durante el año 2016 hubo un aumento importante en la asignación de recursos del programa, esto está relacionado con el inicio del beneficio del bono de alimentación el cual también impactó en el aumento del número de beneficiarios del programa.

El aumento de recursos en el año 2016 fue de más del 100% respecto al año 2015 lo que equivale a un aumento de 296 mil millones de pesos más para ese año. Es importante mencionar que estos bonos de alimentación los venían entregando las cajas de compensación y generalmente para ser redimidos en sus supermercados.

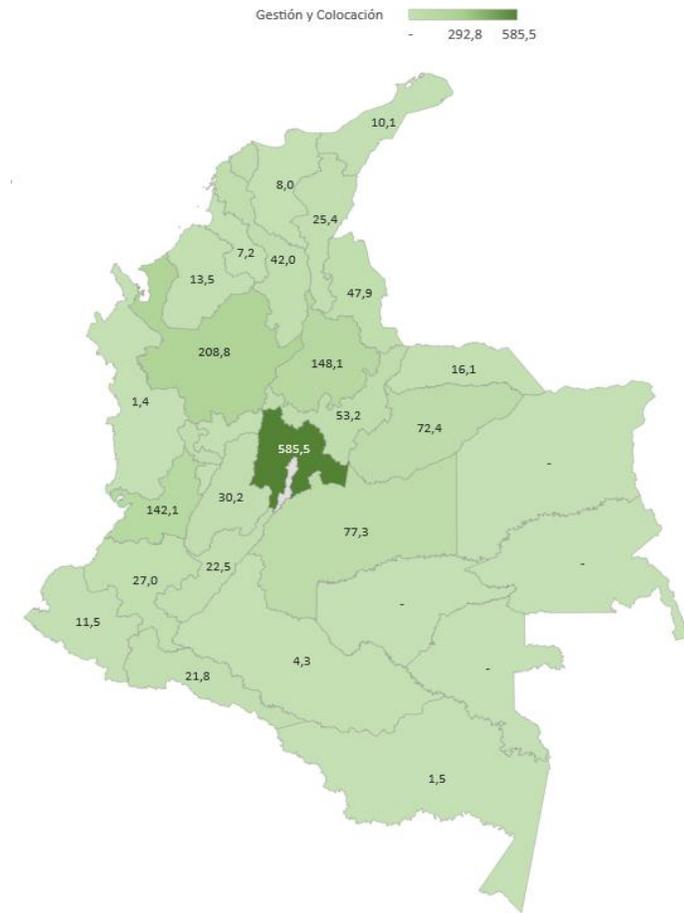
Por otra parte, este beneficio de bonos de alimentación se otorgó hasta el año 2020 cuando la Corte Constitucional mediante sentencia C-473 de 2019 declaró inexecutable el inciso 2 del artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 mediante en donde se habilitaba al Gobierno Nacional para disponer de los recursos parafiscales de forma discrecional.

Ilustración 1 participación de beneficiarios de las prestaciones económicas por departamento



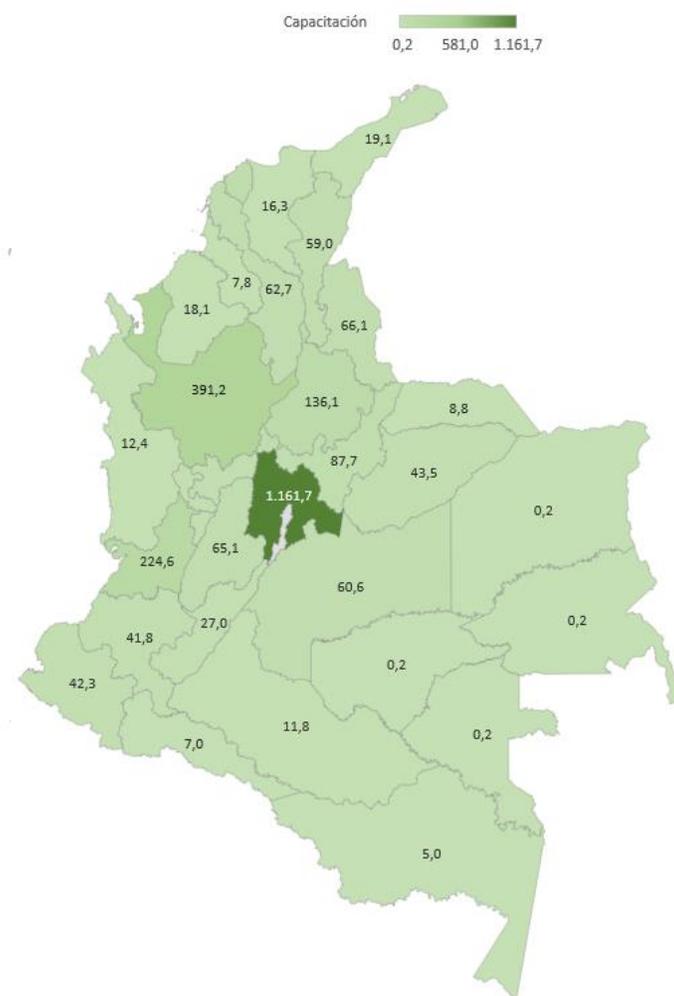
En el periodo analizado se encontró que se han beneficiado con las prestaciones económicas un total de 2.011.949 personas siendo Cundinamarca el departamento con más beneficiarios atendiendo un 32% del total seguido de Antioquia con un 17% y Valle del Cauca con un 8%, lo que coincide con los departamentos con mayor número de trabajadores y una alta formalidad laboral medida a través de la cotización a la seguridad social. Frente a los departamentos con menor número de beneficiados se encuentra una relación entre los departamentos con mayor informalidad y el menor número de beneficiarios atendidos, estos departamentos son Vaupés, Vichada, Guainía y Guaviare; con menos del 1% de los beneficiarios del MPC, cabe resaltar que estos departamentos solo cuentan con una caja de compensación, Comcaja que es conocida como la Caja de Compensación campesina y es la única que no tiene una jurisdicción nacional.

Ilustración 2 Beneficiarios del servicio de Gestión y Colocación de empleo del MPC por departamento 2014 - 2022 (mayo) – datos en miles



El servicio de gestión y colocación de empleo está compuesto por servicios enfocados a vincular la oferta con la demanda laboral y todos los relacionados con la búsqueda de empleo. Este servicio estuvo a la mano de todos los trabajadores desempleados sin importar el cumplimiento de la vinculación anterior a cajas de compensación y era ofertado por todos los centros de empleo no solo por las cajas de compensación y tampoco era un servicio exclusivo para los desempleados, también podían acceder a él todos los trabajadores activos que querían cambiar de empleo.

Ilustración 3 Beneficiarios del programa de capacitación para la inserción laboral del MPC por departamento 2014 - 2022 (mayo) – datos en miles



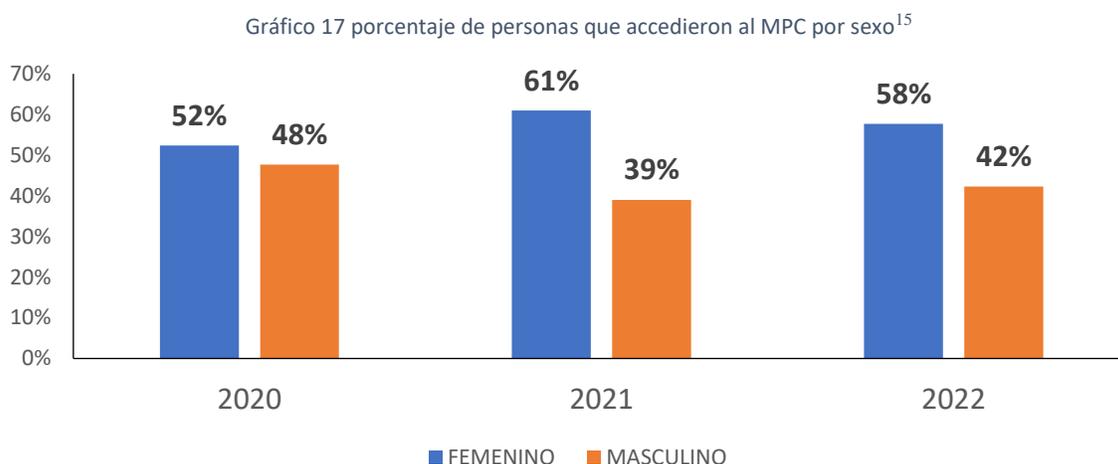
Frente al servicio de capacitación que se brinda en el marco del MPC, es importante mencionar que está enfocado en la formación de competencias básicas y competencias laborales específicas. Este componente es precisamente el que mayor número de beneficiarios tuvo en el periodo de análisis, exactamente un total de 2.8 millones de beneficiarios.

6.3. Caracterización de los beneficiarios del Mecanismo de protección al cesante entre 2020 y 2022.

El MPC cuenta con varias herramientas para mitigar los efectos del desempleo y para fortalecer las competencias del cesante, lo que va a ayudar en la búsqueda de un nuevo empleo; estas herramientas están compuestas por políticas activas y políticas pasivas de empleo, estas últimas están enfocadas solo en los trabajadores que son formales, por lo que

las familias que probablemente más necesitan suavizar el consumo en un eventual momento de desempleo de uno de sus miembros, que son los trabajadores informales, quedan por fuera.

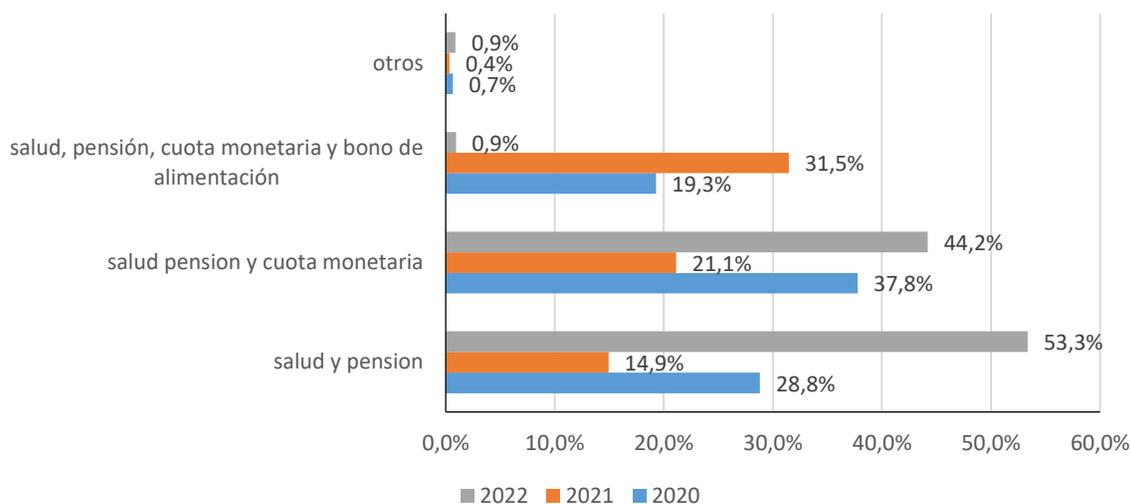
Si bien este programa está enfocado en los trabajadores formales, es importante poder caracterizar los beneficiarios del mecanismo para identificar a que personas está llegando el programa y así poder realizar recomendaciones sobre los ajustes que se consideren necesarios.



En todos los 3 años analizados las personas que más accedieron al MPC fueron las mujeres con un pico importante en el año 2021 en donde participaron con el 61% del total de personas que accedieron al programa. Esta observación responde principalmente a la pérdida de empleos que afectó al mercado laboral como consecuencia de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada como respuesta a la pandemia por el Covid-19 y que para el caso de las mujeres, aumentó la brecha de desempleo en 3.1 pps en 2020 respecto a 2019 (DNP; Unicef; IPA, 2021).

¹⁵ Para el año 2022 la información analizada

Gráfico 18 prestaciones económicas recibidas 2020 - 2022



Las prestaciones económicas del MPC están compuestas por diferentes subsidios, que van desde el pago de la seguridad social en salud y pensiones, la cuota monetaria, el subsidio por el ahorro voluntario de las cesantías y el bono de alimentación; todas estas prestaciones tienen algunas excepciones o condiciones para ser beneficiario y que se hagan efectivas, por ejemplo, para recibir la cuota monetaria, el afiliado debió ser beneficiario de esa prestación cuando se encontraba afiliado a la Caja de Compensación Familiar que a su vez para ser beneficiario requiere tener hijos menores de 18 años y/o padres dependientes económicamente y/o hermanos en condición de discapacidad y tener ingresos inferiores a los 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), entre otras especificidades.

Para acceder a todas las prestaciones también deben realizar el curso de capacitación para la reinserción laboral que se le exija a cada beneficiario y de acuerdo con los resultados que arroje el perfilamiento que se le realiza a todas las personas que se postulan al programa. Para acceder al incentivo por ahorro de las cesantías es necesario que el beneficiario haya decidido trasladar la totalidad de sus cesantías o parte de ellas; sin embargo, esta prestación ha tenido poca acogida en parte porque normalmente estos recursos se utilizan para temas educativos o de compra o mejoramiento de vivienda y no para su sentido original que fue el de proteger al trabajador y su familia en los periodos de desempleo.

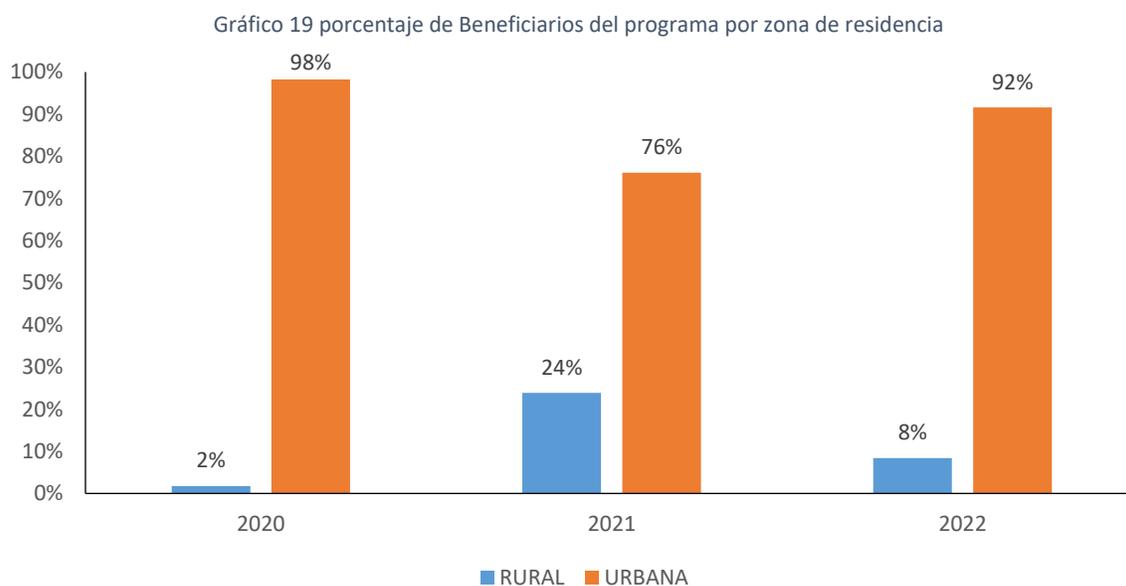
Los diferentes requisitos causan que los beneficiarios no accedan a todas las prestaciones por esta razón se observa una serie de combinaciones en la Ilustración 5 y no una sola combinación de prestaciones.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, como se observa en la tabla 5, la prestación económica a la que más accedieron los beneficiarios del programa fue la del aporte a la seguridad social en salud y pensiones, seguido de la combinación aporte a salud

y pensiones y cuota monetaria y en tercer lugar la combinación salud, pensión, cuota monetaria y bono de alimentación.

Este comportamiento demuestra que son los trabajadores de más bajos ingresos los que vienen accediendo al MPC puesto que en el año 2020 el 57.1%, en el 2021 el 52.6% y en el año 2022 el 45.1% los beneficiarios del programa accedieron a la cuota monetaria lo que indica que fueron trabajadores con ingresos inferiores a los 4 SMMLV los que accedieron a las prestaciones económicas.

Frente al acceso al MPC según la zona en la que reside el beneficiario se encontró que en su mayoría se encuentran en la zona rural lo que coincide con el comportamiento de la formalidad medida a través de la cotización a la seguridad social.



Para el periodo en observación en el año en el que la zona rural tuvo mayor participación fue en el año 2021 en donde llegó al 24% del total de beneficiarios de ese año, mientras que para los años 2020 y 2022 la participación fue inferior al 10%.

Otras de las desagregaciones que existe respecto de los beneficiarios del MPC corresponde al de etnias donde mayoritariamente frente a otras, los afrocolombianos corresponde al de mayor participación frente a las demás; por otra parte, otra de las condiciones que se observa en la información brindada por la SSF está relacionada con alguna condición de vulnerabilidad tales como Cabeza de familia, Desplazados por la violencia, población migrante entre otros, de estas categorías la de principal participación es la desplazados por la violencia, las otras categorías cuentan con muy baja participación.

La anterior desagregación no se presenta porque las observaciones están muy concentradas en una sola categoría mientras; por tanto, presentar la información desagregada no agrega mayor valor.

7. El rol de la Cajas de Compensación Familiar en la Política Habitacional de Colombia

7.1. Funcionamiento de la asignación de subsidios familiares de vivienda-SFV del FOVIS

- *Antecedentes*

En el cumplimiento de su objetivo de mejorar la calidad de vida de los trabajadores, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) desde los años 90 han cumplido y cumplen un rol crucial en el desarrollo de la política habitacional de nuestro país. De acuerdo con cálculos de Asocajas las CCF han realizado un aporte promedio del 22,5% en la reducción del déficit habitacional beneficiando a cerca de 600 hogares de menores ingresos con subsidios de vivienda desde su creación (Asocajas, 2021).

De manera particular, en el último lustro se han integrado como agentes activos de los programas de vivienda promovidos por el Gobierno nacional, no solo en el otorgamiento y complementariedad de recursos, si no que han facilitado aspectos operativos para que la política de vivienda pueda llegar más hogares a lo largo del territorio.

Adicionalmente, se destaca el rol de promotores que han tenido estas entidades al generar oferta de vivienda de interés social (VIS) y proyectos urbanos de gran magnitud que han marcado hitos en el desarrollo de las ciudades. En este punto, se destaca su visión de contar con viviendas y entornos adecuados para que los hogares puedan desarrollar sus actividades.

Marco normativo:

La Constitución Política de Colombia en su artículo 51 consagra el derecho de todos los colombianos a tener una vivienda digna. Además, establece que el Estado es el encargado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. Así mismo, la Ley 49 de 1990 estableció que cada Caja de Compensación Familiar (CCF) debe contar con un Fondo para el Subsidio Familiar de Vivienda (FOVIS) para facilitar el acceso a la Vivienda de Interés Social (VIS).

La Ley 3 de 1991 estableció que las Cajas de Compensación Familiar hacen parte el Subsistema de Financiación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Por lo cual queda establecida la relevancia de estas entidades para apoyar las políticas del Gobierno nacional en la provisión de vivienda digna.

De acuerdo con el Decreto 1077 (2015) los recursos del FOVIS se conforman principalmente con los porcentajes de los aportes parafiscales definidos por la Superintendencia del Subsidio Familiar para cada CCF y, del capital y los rendimientos de las inversiones realizadas con recursos de cada fondo. Con estos recursos las CCF realizan la asignación de Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) el cual, es un aporte en dinero o en especie que se otorga por una sola vez al beneficiario como un complemento de su ahorro para facilitar la adquisición o construcción de una solución de vivienda de interés social o el mejoramiento de esta.

Los requisitos que deben cumplir los hogares para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda son los siguientes:

Conformar un hogar que comparta el mismo espacio habitacional.

Tener ingresos familiares inferiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).

No ser propietaria o propietario de vivienda, en el caso de compra de vivienda nueva o usada.

Ser propietaria o propietario del lote o que el lote sea de la entidad promotora, para los casos de construcción en sitio propio.

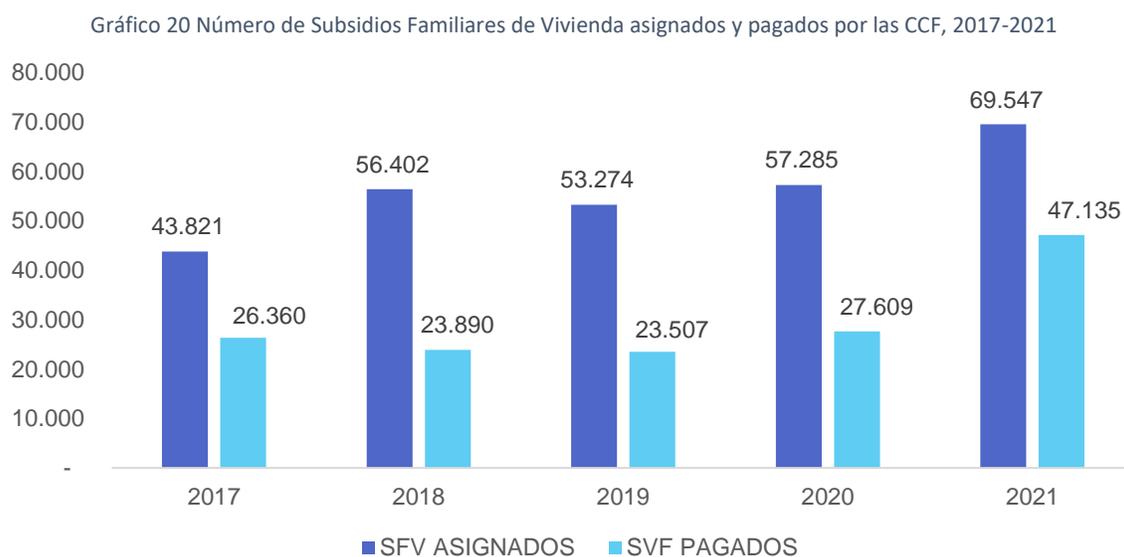
En el caso de subsidio de mejoramiento, ser propietaria o propietario de vivienda con carencias básicas en pisos, techos, etc.

No haber sido beneficiaria o beneficiario anteriormente de un subsidio familiar de vivienda. No haber sido beneficiaria o beneficiario de préstamos del Instituto de Crédito Territorial o del Fondo Nacional del Ahorro.

Asimismo, en el Decreto 1077 (2015) se establece el valor del SFV de las CCF para cada uno de los modelos de atención: i) adquisición de vivienda nueva, el subsidio asciende a 30 SMMLV para hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV y a 20 SMMLV para hogares con ingresos entre 2 SMMLV y 4 SMMLV, ii) vivienda usada, depende del rango de ingresos, el subsidio oscila entre 4 SMMLV y 22 SMMLV, iii) construcción en sitio propio y mejoramiento, el subsidio es en ambos casos de máximo 18 SMMLV; por último, iv) arrendamiento o arrendamiento con opción de compra, el subsidio es otorgado por 24 meses con un monto máximo de 0,6 SMMLV.

Finalmente, el Decreto 1533 (2019) reglamentó la concurrencia del SFV. Con este mecanismo el hogar beneficiario puede acceder al SFV otorgado por distintas entidades partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y aplicarlo de manera concurrente. Para el caso de las CCF este mecanismo se encuentra dirigido a hogares con ingresos de hasta 2 SMML y el valor del subsidio es hasta de 50 SMMLV, de los cuales 30 SMMLV son asignados por las CCF con recursos del FOVIS y 20 SMMLV por el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN).

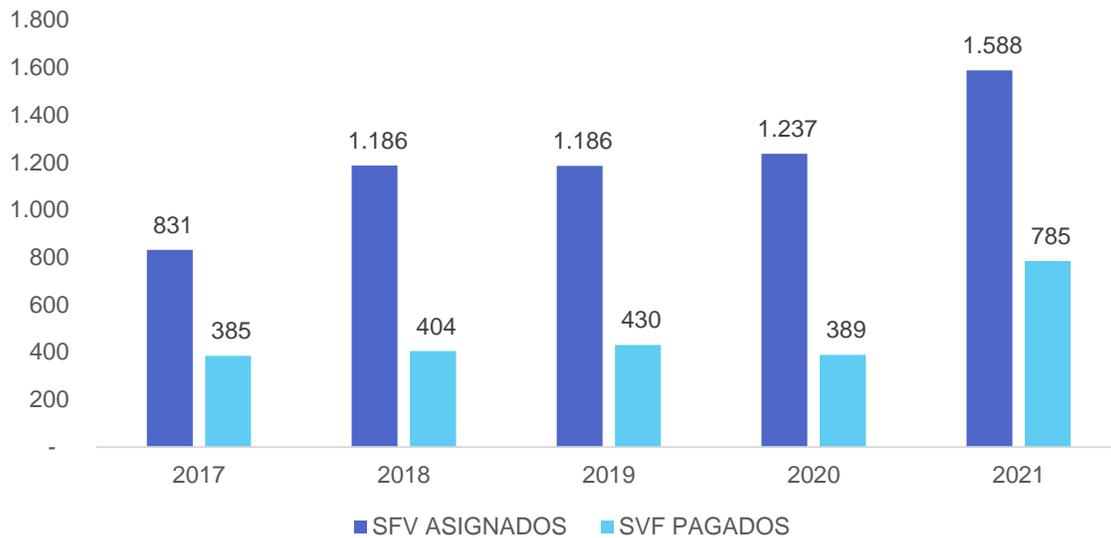
De acuerdo con la información de la Superintendencia del Subsidio Familiar basado en el reporte de 43 CCF entre 2017 a 2021 se han asignado 280.329 SFV y se han pagado 148.501 SFV. El año con mayor número de asignaciones fue el año 2021 con 69.547 SFV en todas las modalidades de vivienda, incrementando en un 21,4% frente a las asignaciones de 2020 (Gráfico 20).



Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

Adicionalmente estos SFV han representado \$6 billones de pesos asignados y \$2,4 billones de pesos pagados entre 2017 a 2021. En particular, en el año 2021 se asignaron \$1,6 billones por las CCF para subsidiar diferentes soluciones de vivienda (Gráfico 21).

Gráfico 21 Valor de Subsidios Familiares de Vivienda asignados y pagados por las CCF, 2017-2021- miles de millones de pesos



Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

La diferencia entre los subsidios asignados y pagados es persistente a lo largo de los 5 años analizados. Esto puede deberse a dos factores fundamentales: i) Existe un periodo de tiempo entre la asignación y la ejecución del subsidio que se da en el momento de la entrega del inmueble y de la escrituración, lo que genera un rezago en los pagos. De otro lado, ii) se encuentra que anualmente hay un promedio de cerca de 17 mil renunciaciones o vencimientos del SFV asignado (2017-2021), esto se podría deber, entre otros, a que los hogares no logran el cierre financiero ante las entidades financieras y por tanto no pueden hacer efectivo el subsidio (Asocajas, 2021) (CEPAL, 2022).

7.2. Caracterización de las modalidades de atención a través del FOVIS

Las CCF pueden asignar el SFV (Decreto 1077, 2015) para diferentes modalidades de atención en vivienda. Esto significa que los hogares beneficiados de acuerdo con sus necesidades pueden aplicarlo para: i) la adquisición de una vivienda nueva o usada, ii) construcción en sitio propio, iii) mejoramiento de viviendas VIS; y, iv) arrendamiento o arrendamiento con opción de compra en cuyo caso el canon pactado no debe superar el 1% del valor de una VIS.

Los datos de la SSF revelan que en las áreas urbanas del país se han asignado 276.991 SFV, es decir, el 98,8% del total de subsidios asignados entre 2017-2021. Se evidencia que los SFV destinados a compra de vivienda nueva tienen una mayor participación en el total con un promedio de 49.298 SFV asignados anualmente. En la modalidad de arrendamiento o

arrendamiento con opción de compra se han asignado en promedio 12.048 SFV anualmente desde 2020 (Gráfico 22, Panel a), evidenciando el impulso que han brindado las CCF al programa de Semillero de Propietarios del Gobierno nacional.

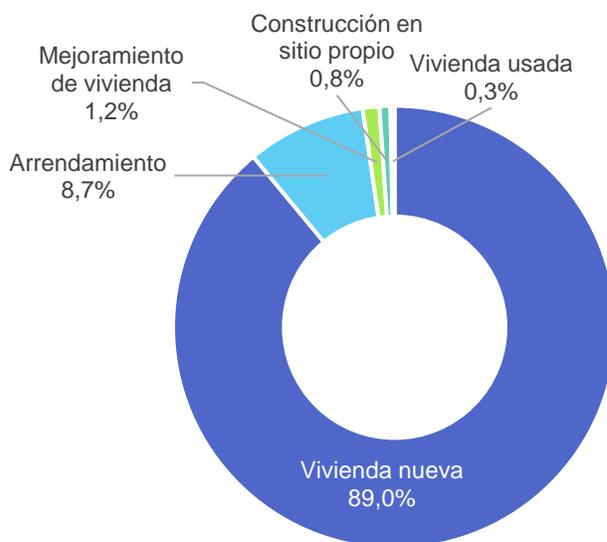
Así las cosas, se encuentra que durante el periodo 2017-2021 el 89% de los SFV asignados en áreas urbanas han sido destinados a compra de vivienda nueva, seguido con un 8,7% para arrendamiento, 1,2% para mejoramiento de vivienda, 0,8% para construcción en sitio propio y 0,3% para vivienda usada (Gráfico 22, Panel b).

Gráfico 22 Subsidios Familiares de Vivienda urbanos asignados por las CCF según el tipo de modalidad de atención, 2017-2021

Panel a. Número de subsidios por modalidad



Panel b. Porcentaje por modalidad 2017-2021



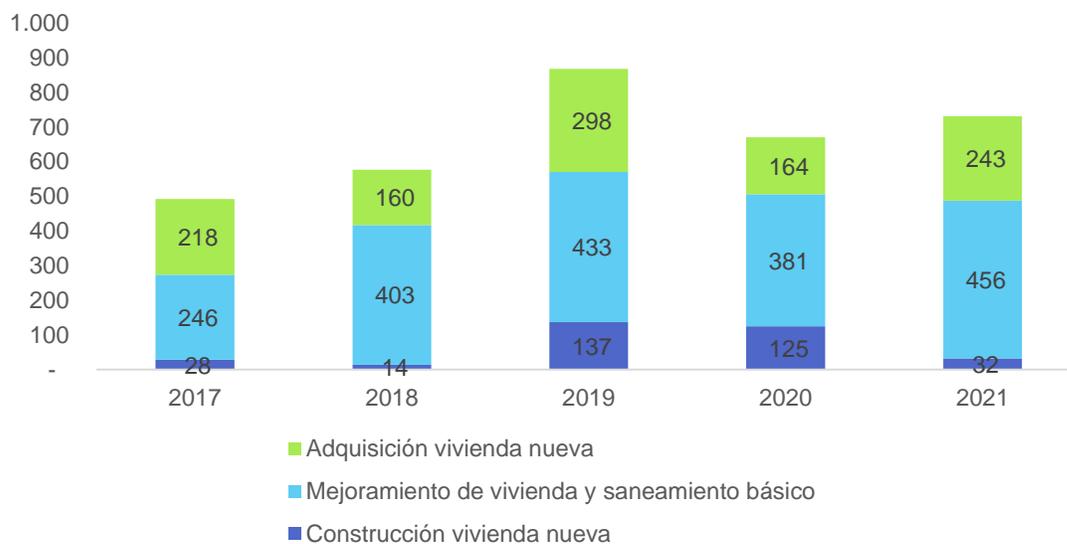
Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

En contraste con la vivienda rural, se registran 3.338 SFV asignados durante el periodo 2017-2021. Se evidencia que para las áreas rurales el mayor número de SFV se destinan a la modalidad de construcción en sitio propio con un promedio de 384 SFV anuales, seguido de la modalidad de mejoramiento de vivienda (Gráfico 23, Panel a).

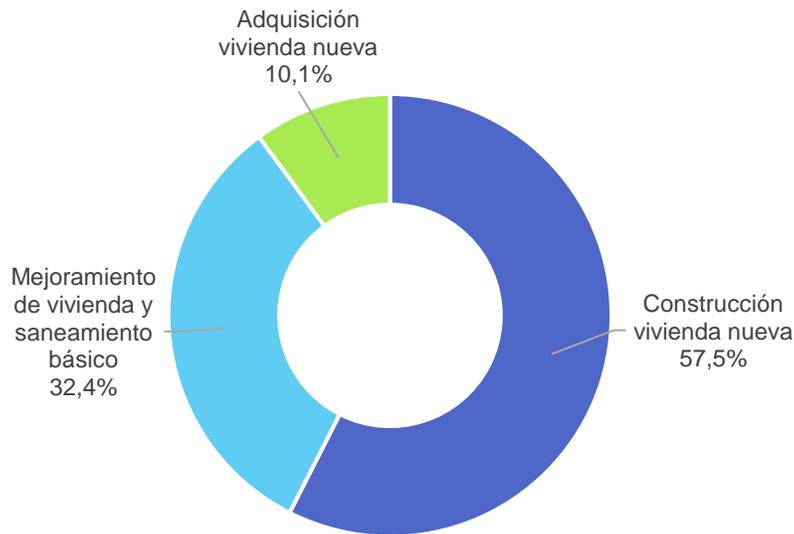
Los resultados consolidados de los 5 años analizados se muestran que el 57,5% de los SFV asignados en áreas rurales han sido destinados para la construcción en sitio propio, seguido con un 32,4% para mejoramiento de vivienda y 10,1% para compra de vivienda nueva (Gráfico 23, Panel b.).

Gráfico 23 Subsidios Familiares de Vivienda rurales asignados por las CCF según el tipo de modalidad de atención, 2017-2021

Panel a. Número de subsidios por modalidad



Panel b. Porcentaje por modalidad 2017-2021



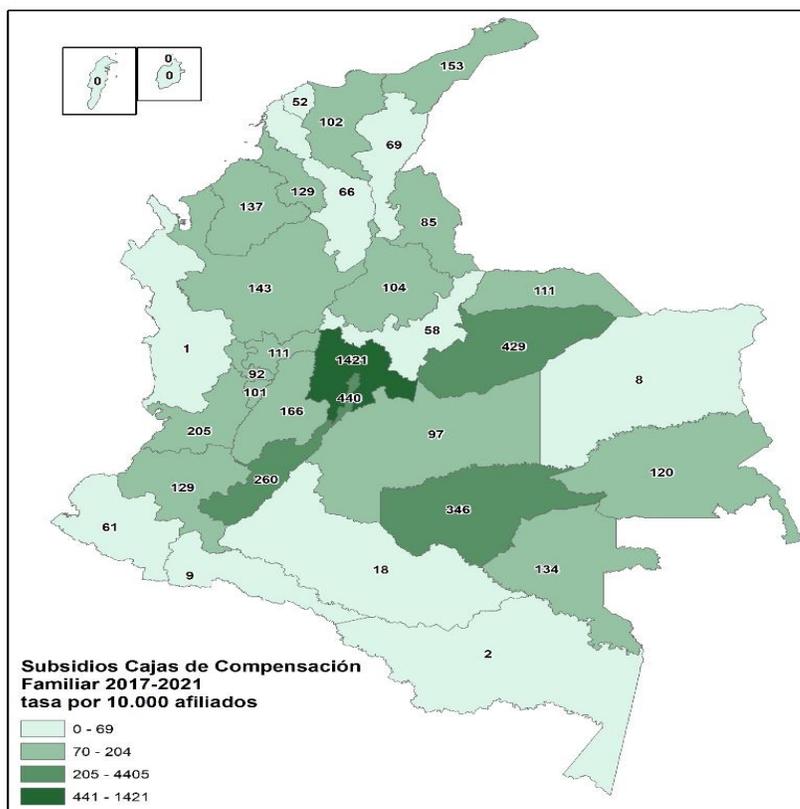
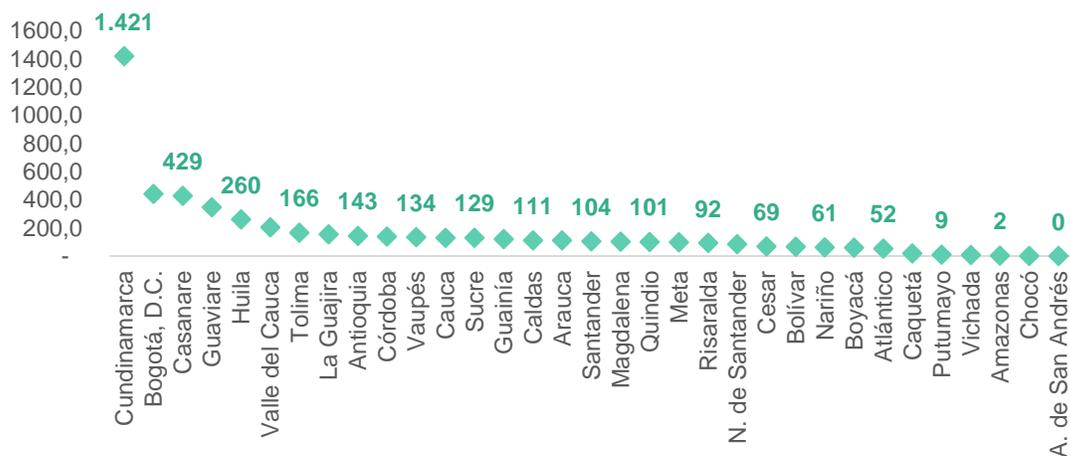
Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

7.3. Análisis de la distribución de los SFV del FOVIS

De acuerdo con la información del Sistema del Subsidio Familiar de Vivienda a junio de 2021 se encontraban afiliados a las CCF 9,5 millones de personas en todo el país, al incluir a las personas a cargo alcanzaba una cobertura de cerca de 21 millones de personas.

Durante el periodo 2017-2021 Cundinamarca es el departamento que tiene una mayor absorción de los SFV con una tasa de 1.421 subsidios asignados por cada 10 mil afiliados. Seguidamente se encuentra Bogotá, Casanare, Guaviare, Huila y Valle del Cauca con 440, 429, 346, 260 y 204, respectivamente (Gráfico 24). En el total nacional se registra una tasa de 295 SFV por cada 10 mil afiliados.

Gráfico 24 Subsídios Familiares de Vivienda asignados por cada 10.000 afiliados a las CCF por departamentos, Acumulado 2017-2021



Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF. * Los departamentos de Amazonas, Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés tienen una población afiliada menor a 10 mil.

Los datos revelan que las CCF han asignado subsidios para vivienda en 707 municipios del país, lo que muestran una importante cobertura a nivel nacional. El top 15 de municipios con mayor número de SFV asignados entre 2017 y 2021 es encabezado por Bogotá con

132.683 subsidios, seguido de Soacha, Medellín, Madrid, Tocancipá y Cali con asignaciones superiores a 6 mil SFV (Tabla 22).

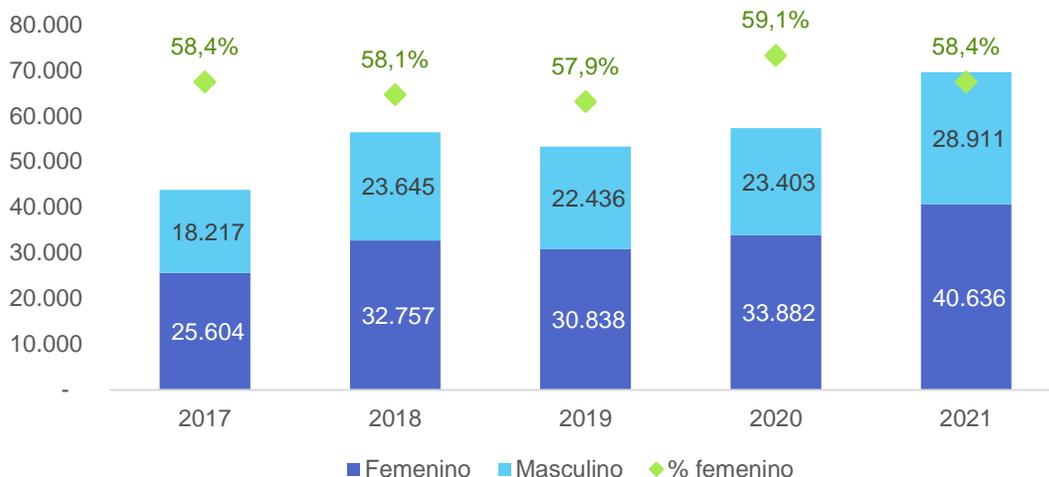
Tabla 22 Top 15 de municipios con mayor número de Subsidios Familiares de Vivienda asignados, 2017-2021

Puesto	Municipio	2017	2018	2019	2020	2021	Total
1	Bogotá D.C	16,766	24,006	24,438	28,318	39,155	132,683
2	Soacha	5,832	8,134	6,108	5,553	6,052	31,679
3	Medellín	2,660	1,953	1,914	2,281	1,354	10,162
4	Madrid	954	1,775	1,174	1,185	1,750	6,838
5	Tocancipá	166	897	1,335	2,007	1,750	6,155
6	Cali	996	1,608	1,154	1,114	1,268	6,140
7	Girardot	541	720	294	519	874	2,948
8	Neiva	695	572	690	478	419	2,854
9	Facatativá	407	442	295	1,403	195	2,742
10	Ibagué	243	312	304	555	1,106	2,520
11	Zipacquirá	424	455	213	457	842	2,391
12	Ricaurte	622	629	510	189	420	2,370
13	Candelaria	240	387	410	589	720	2,346
14	Jamundí	374	434	385	510	554	2,257
15	Yopal	396	410	384	613	355	2,158

Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

Dentro del análisis es relevante conocer algunas características de la población beneficiada de los subsidios de vivienda en sus diferentes modalidades. De acuerdo con la información disponible en 2021 del total de subsidios de vivienda asignados el 58,4% fueron destinados a mujeres afiliadas y 41,6% a hombres, consolidando una tendencia en el periodo de análisis (Gráfico 25). Resaltar que en 2021 el 43,3% del total de afiliados eran mujeres, lo cual indica la importancia que le dan las mujeres a la propiedad.

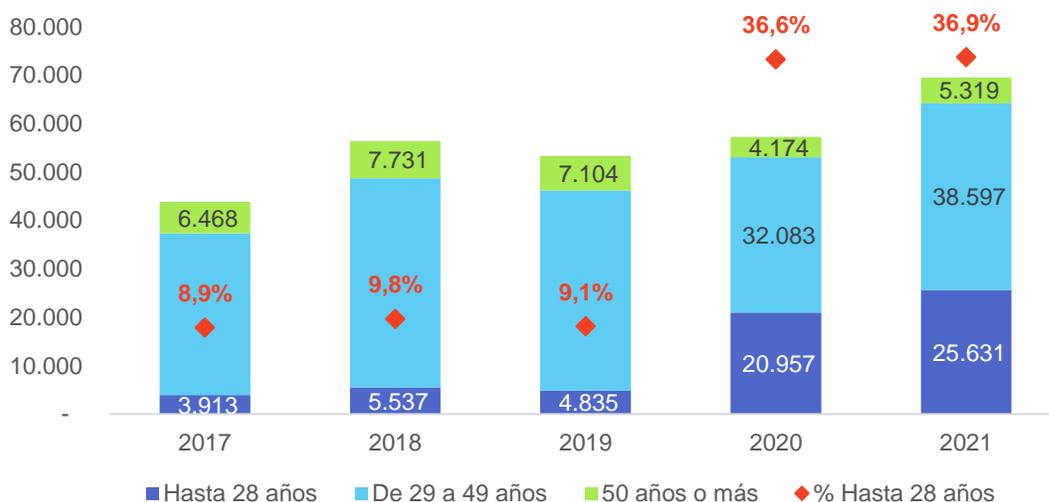
Gráfico 25 Subsidios Familiares de Vivienda asignados por género del afiliado, 2017-2021



Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

Los subsidios de vivienda asignados por las CCF en 2021 el 55,5% (38.597 SFV) se concentraron en la población de entre 29 a 49 años, el 36,9% (25.631 SFV) para afiliados de hasta 28 años y un 7,6% (5.319 SFV) a afiliados con 50 años o más (Gráfico 26). Se destaca la participación de la población joven (hasta 28 años) que creció en cerca de 28 puntos porcentuales durante el 2020 y 2021, mostrando efectividad de las medidas tomadas por el Gobierno nacional para acercar más a los jóvenes a la política habitacional del País (Documento CONPES 4040).

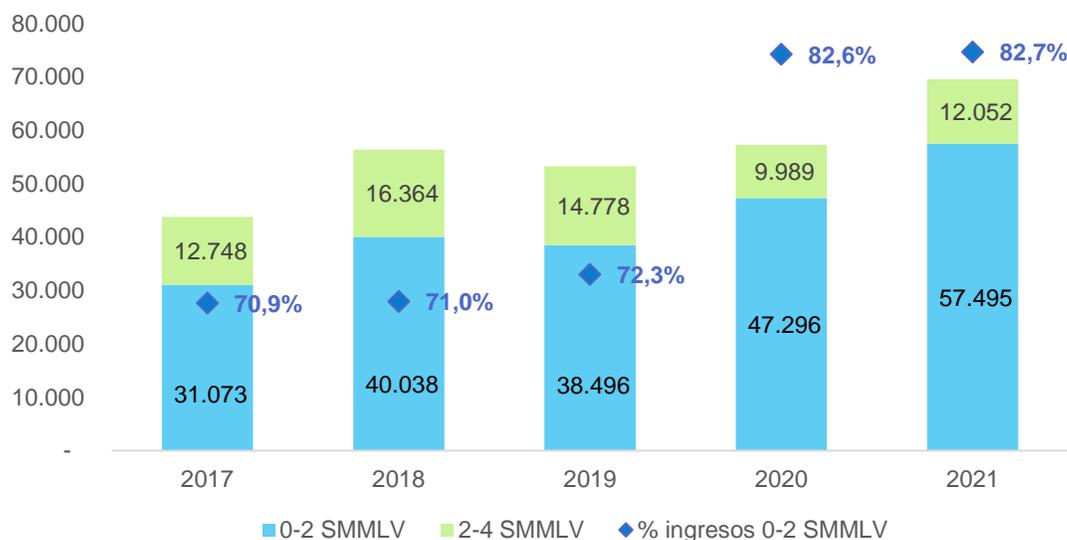
Gráfico 26 Subsidios Familiares de Vivienda asignados por rango de edad del afiliado, 2017-2021



Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

En cuanto al nivel de ingresos, en 2021 el 82,7% de los beneficiarios de los subsidios de vivienda tenían ingresos de hasta 2 SMMLV, lo que corresponde a 57.495 afiliados, y el restante 17,3% a hogares con ingresos entre 2 SMMLV a 4 SMMLV (Gráfico 27). Entre 2017 a 2021 la proporción de beneficiarios con ingresos de hasta 2 SMMLV ha incrementado 11, 8 p.p., este comportamiento puede explicarse por el mecanismo de concurrencia de SFV entre las CCF y Fonvivienda (49.753 SFV desde diciembre 2019) y a la mayor participación de esta población en el total de afiliados de las CCF (75% en junio de 2021).

Gráfico 27 Subsidios Familiares de Vivienda asignados por rango del ingreso del afiliado o grupo familiar, 2017-2021



Fuente: DDU-DNP a partir de datos FOVIS SSF.

7.4. Algunas reflexiones

Las CCF cumplen un rol crucial en la provisión de vivienda digna a la población con empleos formales en Colombia. De acuerdo con la información de la Superintendencia del Subsidio Familiar entre 2017 a 2021 se presentaron 280.329 asignaciones de SFV que equivalen a inversiones por \$6 billones de pesos, se destaca que estas asignaciones han presentado un crecimiento anual compuesto de 12,2%.

Las áreas urbanas concentran el 98,8% de las asignaciones que equivalen a 276.991 SFV, de los cuales se destinaron 246.489 (89,0%) para la modalidad de adquisición de vivienda nueva, seguido de subsidios para arrendamiento que desde 2020 suman 24.097 (8,7%). El resto de las modalidades de atención como construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y compra de vivienda usada tienen participaciones inferiores al 1,5%.

Los departamentos con mayor asignación de subsidios para vivienda por cada 10 mil afiliados son; Cundinamarca (1.559 SFV), Bogotá (440 SFV), Casanare (427 SFV), Huila (242 SFV) y Valle del Cauca (190 SFV). Mientras que algunos departamentos como Amazonas, Chocó, Guainía, Guaviare, San Andrés, Vaupés y Vichada no registran ninguna asignación en el periodo de análisis.

Respecto a los afiliados y grupos familiares beneficiados se encuentran tres puntos a destacar: i) el 58,4% de los SFV asignados se han destinado a mujeres afiliadas a las CCF, porcentaje superior a la participación de las mujeres en el total de afiliados que fue de 43,4% a junio de 2021, ii) el grupo de jóvenes de hasta 28 años beneficiados con SFV se ha incrementado anualmente hasta llegar a representar el 36,9%; y, iii) el 82,7% de los hogares beneficiados con subsidios para vivienda tienen ingresos de hasta 2 SMMLV para 2021, esto significa un incremento de 11,8 p.p. frente a la participación en 2017 (70,9%), guiado en gran medida por el mecanismo de concurrencia de subsidios.

Las CCF muestran una dinámica creciente en las asignaciones de los SFV con recursos provenientes del FOVIS. A nivel poblacional se observa una mayor participación de beneficiarios de jóvenes, mujeres y hogares con ingresos de hasta 2 SMMLV.

Entre tanto, se evidencia un espacio para avanzar la aplicación efectiva de los subsidios, en la focalización de SFV para las áreas rurales del país y en diversificar los modelos de atención en vivienda, fortaleciendo la atención en mejoramiento, arrendamiento o construcción en sitio propio.

Se requiere mejorar la distribución de recursos del FOVIS a nivel nacional con el fin de suplir las necesidades por viviendas de los departamentos y municipios con mayores necesidades.

7.5. Conclusiones generales

En materia de género, se evidencia que históricamente son más los hombres afiliados a las CCF, en 2020 se presentó una considerable disminución, pero desde 2021 debido a la reactivación económica se ha incrementado la participación de las mujeres. De acuerdo con CEPAL (2022), el papel de las CCF en la reactivación económica del país ha sido importante, en especial en materia de generación de empleo y emprendimiento, por lo que se requiere revisar las estrategias existentes con base en los impactos que tuvieron durante la pandemia en el acceso a oportunidades laborales según el sector económico y determinar retos diferenciados para ciertas poblaciones como las mujeres y jóvenes.

Frente a la brecha salarial de las personas afiliadas a las CCF, se evidencia que las mujeres reciben salarios más bajos que los hombres, aunque se ha ido cerrando la brecha a nivel general, a cierre 2021 se observa que persiste una diferencia de 1,9%. Cuando se revisa la

brecha salarial de acuerdo con el nivel educativo se observa que es mucho mayor a nivel de posgrados con el 24,9% y a nivel de profesional universitario con el 16%. Las mujeres solo reciben ligeramente más salarios en niveles de secundaria y primaria. Al revisar la brecha salarial por oficios ocupados se observa la brecha más alta a nivel de los cargos directivos (17,4%) y en oficios asociados a servicios profesionales, científicos e intelectuales (15,5%).

Se recomienda a las CCF priorizar a las mujeres en temas de capacitación y formación para el trabajo, ofreciéndole la posibilidad de acceder a cursos de reentrenamiento, liderazgo y aprehensión de nuevos conocimientos, para que se actualicen y se incorporen a la vida laboral en mejores condiciones, así mismo que se implementen más acciones que minimicen la recarga laboral por temas asociados a las labores de cuidado en el hogar que permita a las mujeres conciliar su vida laboral y familiar y que les contribuya a escalar a los cargos directivos de las empresas.

Se recomienda a las cajas de compensación que amplíen su modelo de operación en las zonas rurales con el objetivo de que más familias se vean beneficiadas y se contribuya así a mejorar las condiciones de vida de muchas mujeres que ven limitada su participación en el mercado laboral. Ocampo (2015) indica que se podrían pensar en 3 tipos de acciones: i) revisar cuales de los servicios ofrecidos a nivel urbano se pueden potenciar a nivel rural; ii) generar un nuevo tipo de afiliación a agricultores familiares independientes con una cuota más baja; iii) revisar los servicios prestados en el campo con recursos públicos, ejemplo: planes de vivienda, programas productivos de agricultura familiar en los programas de empleo y microfinanzas.

De acuerdo con el estudio realizado por CEPAL (2022), las personas entrevistadas no señalaron intervenciones por parte de las CCF que apuntaran de manera directa a superar las brechas estructurales en el ejercicio de los derechos de mujeres y hombres. Tampoco se mencionan estrategias concretas para la población LGBTIQ y cómo contribuir al cierre de las brechas en el acceso a oportunidades que tiene esta comunidad. Esto se explica, según mencionan los representantes de las Cajas, debido a que las CCF no diseñan programas diferenciados para esta población, e indican que el acceso es el mismo sin importar a que grupo diferencial pertenezca la persona. Es así como se recomienda profundizar en este tipo de estudios de tal forma que se puedan generar lineamientos con enfoque de género a las CCF.

2. Anexos

Descriptivos de créditos sociales por categoría 2020 y 2021

Diciembre 2020					
Variables	Categoría A	Categoría B	Categoría C	Categoría D	Total
Participación femenina	43,02%	47,36%	47,45%	40,96%	43,72%
% Créditos otorgados	83,36%	13,29%	2,99%	0,34%	100%
Monto promedio de crédito	\$ 1.176.251	\$ 3.454.787	\$ 12.570.718	\$ 272.863	\$ 1.816.673
Monto total de créditos (en millones de pesos)	\$ 54.153	\$ 25.358	\$ 20.742	\$ 51	\$ 100.328
Tasa de interés promedio	19,64%	20,25%	20,47%	26,19%	19,76%
Observaciones	46.039	7.340	1.650	188	55.226
Diciembre 2021					
Variables	Categoría A	Categoría B	Categoría C	Categoría D	Total
Participación femenina	43,65%	48,39%	48,57%	45,08%	44,39%
% Créditos otorgados	84,34%	12,38%	3,08%	0,19%	100%
Monto promedio de crédito	\$ 1.373.693	\$ 4.468.941	\$ 18.026.463	\$ 249.739	\$ 2.270.554
Monto total de créditos (en millones de pesos)	\$ 73.674	\$ 35.197	\$ 35.332	\$ 30	\$ 144.394
Tasa de interés promedio	20,18%	20,00%	18,86%	26,46%	20,13%
Observaciones	53.632	7.876	1.960	122	63.594

Fuente: Elaboración propia con datos SSF 2020 y 2021

Nota. En diciembre de 2020 se otorgaron nueve convenios por un valor total de \$23 millones de pesos. Por otro lado, en diciembre de 2021 se entregaron cuatro créditos a empresas aportantes por un monto total de \$160 millones de pesos.

8. Conclusiones

Indiscutiblemente los servicios que componen al SSF tienen un efecto positivo en la calidad de vida de las familias; sin embargo, una de las primeras observaciones a realizar con base en lo observado, es que gran parte de la población se encuentra excluida de su oferta al encontrarse en una situación de informalidad, es decir que no se encuentran cotizando al SSF. En este sentido se considera necesario continuar promoviendo la formalización de los trabajadores con el fin de que el SSF llegue a más hogares.

Frente a las brechas de género es importante resaltar que se observa una mayor afiliación de hombres que de mujeres por lo que se considera importante promover especialmente la afiliación de las mujeres al SSF, esto puede contribuir de manera importante en los ingresos de las mujeres dado a que una vez estén afiliadas al sistema van a empezar a recibir ayudas económicas de importancia como la cuota monetaria lo que afectaría positivamente sus ingresos. Por otra parte, es importante que las Cajas de Compensación amplíen su oferta en la zona rural y se contribuya así a mejorar las condiciones de vida de muchas mujeres que ven limitada su participación en el mercado laboral.

Los programas de Jornada Escolar Complementaria y Atención Integral a la Niñez están dirigidos a niños y jóvenes con alto grado de vulnerabilidad; es importante que se continúe fortaleciendo estos dos programas de la mano de las alcaldías y gobernaciones para aumentar la cobertura.

En el periodo analizado se observó que los servicios de recreación, deportes, cultura y capacitación cuentan con un número importante de usos utilización; sin embargo, frente al número de afiliados la participación es baja. Es importante estimular el uso de estos servicios así como de los subsidios de Ley 115 y de capacitación principalmente entre los afiliados de menores ingresos.

El programa de Mecanismo de Protección al Cesante funciona como un seguro al desempleo solo que no es universal, frente a esto es importante reestructurar el programa para ampliar la cobertura, para que en la medida de lo posible esta protección sea universal y no acotada solo a los trabajadores informales, para lograr esto es importante buscar otras fuentes de financiación como las cesantías mismas o un impuesto al despido.

La importancia del Sistema de Subsidio Familiar en la provisión de vivienda es muy alta; sin embargo, este programa se encuentra muy enfocado en la zona urbana, tal vez por los pocos afiliados en la zona rural lo cual a su vez está relacionado con la alta informalidad de esta zona; Se hace necesario buscar mecanismos o estrategias para lograr avanzar en el otorgamiento de subsidios en esta zona.

Bibliografía

- Asocajas. (2021). *Aportes del Sistema de Compensación Familiar en la solución de vivienda de los hogares*. Obtenido de https://www.asocajas.org.co/wp-content/uploads/2021/04/Boletin-de-vivienda_Abril.pdf
- Asocajas. (S.F.). *¿Hacia dónde vamos? Propuesta de política pública sectorial. Dirección de proyectos sociales y económicos*. Obtenido de <https://www.asocajas.org.co/wp-content/uploads/2019/03/Educaci%C3%B3n-copia.pdf>
- Banco Mundial. (18 de Abril de 2022). *Education*. Obtenido de World Bank: <https://www.worldbank.org/en/topic/education/overview>
- CEPAL. (2022). *Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia*. Obtenido de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47734>
- City of Richmond. (2022). *Recreation Fee Subsidy Program*. Obtenido de City of Richmond: <https://www.richmond.ca/services/communitysocialdev/accessibility/subsidy.htm>
- Cristancho, M., Cortina, A., & Ardila, A. P. (2015). *Oferta educativa de las cajas de compensación, hacia un horizonte de responsabilidad social*. *Revista LOGOS*.
- DNP. (2022). *Política Nacional de Lectura, Escritura, Oralidad y Bibliotecas Escolares*. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- DNP; Unicef; IPA. (9 de abril de 2021). *www.dnp.gov.co*. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Notas_politica_publica_EMPL EO_09_04_21_v4.pdf
- Fernandez, R., & Rogerson, R. (1995). *On the Political Economy of Education Subsidies*. *Review of Economic Studies*. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/2297804>
- García - Peñalosa, C., & Wälde, K. (2000). *Efficiency and equity effects of subsidies to higher education*. *Oxford Economic Papers*.
- OIT. (2014). *Libro Blanco del Sistema de Subsidio Familiar*.
- Rivera, L. R. (2022). *Servicios prestador por las cajas de compensación familiar en Colombia*.
- Saavedra Umbariva, A. F. (2021). *Implementación de servicios deportivos online en las cajas de compensación familiar Cafam, Colsubsidio y Compensar de Bogotá, consecuencia del virus Covid-19*. Bogotá, D.C.
- SuperSubsidio. (2022). *ABC del Subsidio Familiar*. Obtenido de SuperSubsidio: https://ssf.gov.co/noticias/-/asset_publisher/OtnANBInIEgH/content/abc-del-subsidio-familiar

Referencias Bibliográficas

- CEPAL. (2022). *Servicios prestados por las Cajas de Compensación Familiar en Colombia*. Recuperado de:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47734/1/S2101000_es.pdf
- DANE, (2020). *Brecha salarial de género en Colombia*. Recuperado de:
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2020-brecha-salarial-de-genero-colombia.pdf>
- Ocampo, J.A. (2015). *Subsidio familiar y vivienda, los retos de las Cajas de Compensación en el Campo*. *La República* (Octubre de 2015). Recuperado de:
<https://www.larepublica.co/economia/subsidio-familiar-y-vivienda-los-retos-de-las-cajas-de-compensacion-en-el-campo-2317026>
- SSF. (2022). *Boletín Estadístico*. *El número de mujeres afiliadas al sistema del subsidio familiar se incrementó en 9%*.



**El futuro
es de todos**

DNP
Departamento
Nacional de Planeación