

Perspectiva crítica del sistema de subsidio familiar y el microcrédito FONEDE: un programa diseñado para incentivar el empleo en Colombia^{1*}

LUZ MARY CÁRDENAS HERRERA²

RESUMEN

El objetivo de este artículo es presentar, desde la óptica del Análisis Económico del Derecho, una revisión del sistema de subsidio familiar colombiano específicamente del programa Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo –FONEDA– como herramienta para la generación de empleo, ofertado por las cajas de compensación familiar. En este contexto, el artículo propone una lectura crítica al diseño y ejecución de este programa orientado al desarrollo de políticas públicas por parte de las entidades estatales y para el caso particular de las cajas de compensación como entidades privadas con función social para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos nacionales. El artículo no pretende realizar un estudio económico al sistema de subsidio familiar, sino un análisis económico al programa diseñado para incentivar el empleo por medio Microcrédito FONEDA. El análisis económico del mercado de micro-crédito, a la par del desarrollo legislativo colombiano,

* Fecha de recepción: 23 de octubre de 2012. Fecha de modificación: 4 de junio de 2013. Fecha de aceptación: 18 de septiembre de 2013.

1. Para citar el artículo: CÁRDENAS HERRERA, LUZ MARY (2013). "Perspectiva crítica del sistema de subsidio familiar y el micro-crédito FONEDA: un programa diseñado para incentivar el empleo en Colombia", en *Revista Con-texto*, n.º 40, pp. 115-128.
2. Contadora pública, especialista en revisoría fiscal y magíster en Derecho Económico. Asesora Externa de municipios en temas económicas, presupuestales y de fiscalización, y docente catedrática de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Correo electrónico: luzmarycardenas@gmail.com

da cuenta de la influencia de las fallas del mercado, en especial en la oferta que denota la unificación de criterios entre las cajas de compensación familiar, lo cual facilita la colusión y de esta forma los recursos son canalizados para vivienda y no para el micro-crédito. Se pierde de esta forma la eficacia en la regulación del programa FONEDE como medio para generar empleo y lograr los efectos esperados con la expedición normativa.

Palabras clave: Regulación del Subsidio, Micro-crédito, Sistema de Subsidio Familiar, FONEDE.

A CRITICAL PERSPECTIVE FAMILY SUBSIDY SYSTEM AND FONEDE MICROFINANCE PROGRAM DESIGNED TO ENCOURAGE EMPLOYMENT IN COLOMBIA

ABSTRACT

The aim of this paper is to present through the lens of economic analysis of law an approach to a family benefit system, i.e., the Colombian program FONEDE (Fund for the Promotion of Employment and Unemployment Protection), as a tool for job creation – offered through family compensation. In this context, the article proposes a critical analysis of the program's design and implementation, which are aimed at developing public policies by state agencies and particularly compensation funds as a private social function to improve the quality of life of its citizens. It is not intended as an economic study on the family benefit system, but rather an economic analysis of the program as a way to boost job creation. The economic market analysis of microcredit at the same time as the development of Colombian legislation can influence supply market failures, especially as it denotes the criteria between the family compensation funds, which facilitate collusion, and how resources are channeled to housing and not for microcredit. Regulation of the FONEDE program therefore loses its effectiveness as a means to creating jobs and achieving the prospective effects with reasonable expedition.

Keywords: Benefit Regulation, Microcredit, Family Benefit System, FONEDE.

El desarrollo de programas para el empleo se configura como instrumento para lograr este fin, toda vez que la regulación del sistema de subsidio familiar se basa en el principio de solidaridad; pues asigna funciones para desarrollar actividades de crédito y recaudo de valores a las cajas de compensación familiar, las cuales deben cumplir por mandato legal, con la implementación del programa Fondo para el Fomento del Empleo y Protección al Desempleo –FONEDE– con el fin de, a su vez, generar empleo adicional. De la revisión de los informes de la Superintendencia del Subsidio Familiar que dan cuenta de la ejecución del programa FONEDE, se concluye que con la simple expedición de normas no se logran

los efectos esperados, ya que en la oferta del microcrédito se denota la unificación de criterios entre las cajas de compensación familiar, lo que facilita la colusión y por ende los recursos obtenidos son canalizados para vivienda y no para el microcrédito como medio para generar empleo.

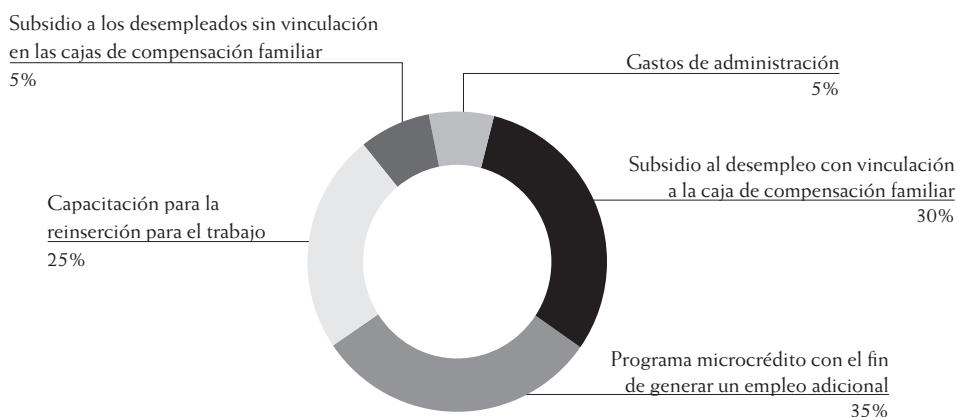
Parte de la regulación del mercado de micro-crédito FONEDE que opera en las cajas de compensación familiar, antes que propiciar la eficiencia del programa y optimizar su función social para mejorar las condiciones de vida de los colombianos mediante la generación de empleo, pareciera eludir esta forma de redistribución de ingresos y utiliza vacíos en la norma para propiciar el traslado de los recursos al Fondo de Vivienda de Interés Social –FOVIS– y facilitar el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social, tornando ineficaz el papel fundamental del programa, que es la generación de empleo desde el interior de las entidades encargadas de administrar el subsidio familiar.

EN QUÉ CONSISTE EL FONDO PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEO

El Estado colombiano, a partir del año 2002, con la reforma al Sistema de Subsidio Familiar, Ley 789 del mismo año, incluyó a las cajas de compensación familiar en el Sistema General de Protección Social no solo en lo concerniente al nivel jerárquico y adscripción al Ministerio de Protección Social sino como un mecanismo de aseguramiento social. De esta forma, el carácter y las funciones iniciales de las cajas de compensación familiar se redefinieron y tales entidades pasaron de ser simples administradoras de subsidios familiares (prestación social) a configurarse como las principales orientadoras de la actividad social para “alcanzar el desarrollo humano” y optimizar las condiciones de vida de los colombianos, desarrollando diferentes actividades, como la oferta de productos subsidiados de acuerdo con la categoría laboral –base salarial de quienes pretenden acceder a ellos. Estos productos compiten en el sector económico nacional con actividades como el mercadeo social, la recreación y el turismo, y servicios sociales inherentes al desarrollo humano como la salud, la educación el empleo y la misma propiedad privada. En este punto vale la pena analizar el papel de las cajas de compensación familiar y la regulación que se aplica a uno de los ejemplos citados antes, como es el programa de micro-crédito FONEDE; es por ello que se crea el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleo – FONEDE, para lo cual la ley dispone de cinco destinaciones de estos recursos con el fin de cumplir con los subsidios familiares. Dentro de ellas están:

1. 30% para el pago de subsidios a los desempleados que hayan estado vinculado con alguna caja de compensación familiar.
2. 35% para microcrédito con el fin de generar un empleo adicional.
3. 25% para capacitación para la reinserción para el trabajo.
4. 5% para subsidio a los desempleados sin vinculación en las cajas de compensación familiar.
5. 5% para gastos de administración para las cajas de compensación familiar.

GRÁFICA 1. FONDO PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO Y PROTECCIÓN AL DESEMPLEO



De ahí nace la destinación para el microcrédito dentro del Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleo –FONEDE. En el artículo 7 de la Ley 789 de 2002, dice:

Con cargo al treinta y cinco (35%) de los recursos que administren las cajas del fondo de que trata el artículo anterior, conforme la regulación prevista para el fondo para apoyo al empleo y protección al desempleado, esta instituciones deberán realizar operaciones de crédito para las microempresas y la pequeña y mediana empresa, con el objeto de promover la creación de empleo adicional.

Las cajas de compensación otorgan un beneficio a una parte del crédito que no será reembolsable, el cual equivaldrá al 100% de las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por un período de contratación equivalente a cuatro (4) meses, siempre que el empleador demuestre que mantiene la relación laboral durante un período adicional al del subsidio.

Lo enunciado es una de las atribuciones que le otorgó la citada ley al Sistema Nacional de Cajas de Compensación Familiar.

La regulación del mercado del micro-crédito en Colombia es la materialización del poder de intervención del Estado, que se traduce en la vigilancia de la actividad por medio de la Superintendencia Financiera de Colombia, que para el micro-crédito establece un conjunto de requisitos formales para la activación del servicio y está abierto a destinatarios indeterminados con fines de inversión diversos³; sin embargo, en el caso del micro-crédito FONEDE regulado para las Cajas de Compensación Familiar mediante el Decreto 2340 de 2003, el esquema normativo traspasa la lógica de la regulación y la convierte en *mutación normativa*, en

3 Se consideran servicios financieros aplicables a las microfinanzas, todos aquellos instrumentos que utilizan los hogares y las microempresas para la realización de transacciones financieras o económicas, incluyendo pagos y transferencias, remesas del exterior, ahorro, crédito, seguros y pensiones (CONPES, 2006).

la medida que adapta la norma general del mercado financiero y crediticio para consolidar un nuevo oferente del producto de micro-crédito FONEDE según las exigencias políticas y sociales en torno de la superación de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un pacto mundial del cual Colombia hace parte y debe acreditar acciones que reflejen el esfuerzo para alcanzarlos. Se entiende que la finalidad de la regulación persigue intereses altruistas para la creación de empleo para mejorar la calidad de vida de los colombianos.

ALCANCE DEL ANÁLISIS ECONÓMICO A LA REGULACIÓN DEL MICRO-CRÉDITO FONEDE

El Análisis Económico del Derecho aplicado al tema de la regulación del micro-crédito FONEDE, permite identificar fallas del mercado y determinar la influencia de ellas en la efectividad de la regulación.

a) La discusión académica, jurídica y política, en torno al régimen de aportes parafiscales y del Sistema General de Protección Social ocupa el lugar central en las páginas de actualidad. Tal discusión generalmente concluye con recomendaciones que sugieren diversas opciones de regulación de los programas de asistencia y protección social diseñados para la ejecución de las políticas públicas nacionales. No obstante, desde la dimensión del paradigma de "mutación normativa e institucional", la motivación para el análisis económico del programa de micro-crédito regulado para el Sistema de Subsidio Familiar que depende de las contribuciones parafiscales y que paralelamente se encuentra inmerso en la integralidad del Sistema General de Protección Social, surge de la lectura crítica acerca de la aplicación desbordada del principio de solidaridad en el sentido de establecer duplicidad de entidades encargadas de desarrollar actividades de protección social, actividades de ahorro y captación de recursos y mercado de productos financieros como el micro-crédito para la generación de empleo en el fondo especial FONEDE.

En la última década, los gobiernos de Colombia han decidido "acabar con la pobreza", determinando como una de sus opciones para la redistribución de ingresos la asistencia familiar a través de los subsidios y la compensación. Se debe advertir que la inadecuada forma de operación del Sistema de Subsidio Familiar podría afectar algunos derechos constitucionales de la sociedad colombiana, en la medida en que si no se realiza la adecuada evaluación y seguimiento con la rigurosidad que se evalúan las políticas públicas aplicadas al desarrollo de los programas y servicios subsidiados ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, se corre el riesgo de obtener resultados adversos en la entrega efectiva de los servicios a sus destinatarios que en principio son los beneficiarios del Sistema de Subsidio Familiar bajo el concepto del empleo formal que ha variado en la medida en que la constante producción normativa amplía el espectro de destinatarios amparado en el principio de solidaridad como derecho y deber constitucional. En estos términos se justifica el análisis a la regulación del programa de micro-crédito FONEDE respecto del modo como opera y su capacidad para generar empleo, administrando los recursos sin lesionar en forma alguna el derecho constitucional de la propiedad privada.

b) Desde el enfoque positivo y los postulados de la Escuela de la Nueva Economía Institucional en el Análisis Económico del Derecho aplicado a la regulación del micro-crédito FONEDE en el Sistema Nacional de Cajas de Compensación Familiar de Colombia y la regulación de situaciones de mercado, el argumento central consiste en considerar las instituciones jurídicas en el marco de su operación que encuentra fundamento en el derecho de propiedad sobre los medios de producción que, para el caso, está representado en los aportes de los empleadores al Sistema de Subsidio Familiar –SSF– y en los costos transaccionales de la operación del programa de micro-crédito FONEDE a partir de los recursos destinados al fomento del empleo y protección al desempleo como alternativa para el financiamiento empresarial y la generación de empleo.

Al desarrollar el presente artículo se evidencia que las limitadas fuentes oficiales para la obtención de datos que permitan medir el impacto de la norma, en términos de costos administrativos del programa de micro-crédito FONEDE a la variable beneficio-cobertura para la generación de empleo, lo cual se convierte en la principal dificultad para demostrar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Cajas de Compensación acerca de la destinación de los subsidios; por lo tanto se tomaron solo los balances generales de cobertura publicados por la Superintendencia del Subsidio Familiar para el SSF y se consultaron los estudios académicos que evidencian el impacto del programa que, por su parte, son exiguos (Observatorio de mercado de trabajo y seguridad social, 2004). A pesar de la contextualización histórica y el paradigma jurídico de la evolución legal, son escasas las publicaciones inherentes al subsidio familiar en Colombia, lo que demuestra que el estudio académico de este tema no trasciende las fronteras de las fuentes principales del Derecho, puesto que, además de amplia "antología normativa" y desarrollo jurisprudencial, no se conoce doctrina alguna que replantee la dogmática del subsidio familiar; aparentemente la estructura del Sistema de Subsidio Familiar no soporta ninguna reforma gracias a su naturaleza jurídica y la constante mutación normativa y regulatoria que adecuó el Sistema de Subsidio Familiar conforme a la actualidad política, económica y social del país.

De otro lado, una de las conclusiones a las que se llega con la revisión bibliográfica consiste en poner de manifiesto que el diseño especial del Sistema de Subsidio Familiar implica la constante producción de estudios e informes que deben ser elaborados por la Superintendencia del Subsidio Familiar y amerita que se originen estudios especializados y doctrinales que desarrollen la teoría del subsidio y la compensación como fin de las instituciones, en especial del régimen del subsidio familiar.

La forma de operación del Sistema con las opciones bibliográficas y el desarrollo doctrinal de tipo histórico jurídico que resulta útil para establecer la estructura organizacional y los desarrollos normativos orientados a lograr la eficacia de Subsidio Familiar en Colombia, está de acuerdo con la eficiencia económica y la integración evolutiva de las instituciones diseñadas para desarrollar funciones de protección social, desde el concepto de integralidad del Sistema de Seguridad Social y los programas sociales para el mejoramiento de la calidad de vida, a partir de las políticas públicas, específicamente las Cajas de Compensación Familiar.

Es posible que el Estado asigne las funciones de micro-crédito FONEDE a las Cajas de Compensación Familiar y genere la expectativa de hacer efectiva la política de subsidio al desempleo y generación de empleo, partiendo del supuesto de que los intereses que manejan las CCF son los más bajos del mercado. El riesgo de estos recursos y el desconocimiento del mercado financiero del micro-crédito por parte de las cajas, que no tienen experiencia como entidades financieras, no les permite ser fuertes en este mercado y facilita la presencia de fallos de mercado que dificultan la operación del programa para cumplir el objetivo de generar empleo adicional. La consecuencia de ello consiste en no colocar los micro-créditos FONEDE correspondientes al 35% y que por consiguiente se trasladen para el programa del Fondo de Vivienda de Interés Social –FOVIS–, es por ello que un indicador de medición de rentabilidad no es posible, porque los recursos no colocados en la modalidad de micro-crédito FONEDE se llevan al programa de vivienda de interés social y se asignan como subsidio de vivienda logrando con ello que aumenten los recursos del programa, considerando que se puede optimizar el derecho a una vivienda en el contexto de política nacional de vivienda; sin embargo, se analiza que las cajas de compensación facilitan el proyecto de vivienda de interés individual y colectivo apoyando con créditos sociales para vivienda, a los que posiblemente acceden los mismos beneficiarios de subsidios por ofrecerse en conjunto dentro de la misma caja, lo que podría originar una correlación de rentabilidad no por el traslado de los recursos, sino por lo que genera conceder mayores subsidios de vivienda.

Se considera que la regulación del micro-crédito FONEDE no cumple con la función del interés público descrito por la perspectiva neo-institucional del Análisis Económico del Derecho de la maximización de utilidades, en la medida que la operación del mismo al interior de las Cajas de Compensación Familiar permite pensar que sus directivos buscan mayor utilidad y cumplimiento de metas favorables a las estadísticas nacionales en cuanto a cobertura, moviéndose en los límites que le permite la norma, sin desarrollar la función establecida por el Estado que es generar empleo vía micro-crédito FONEDE.

El mecanismo de focalización usado por el programa FONEDE micro-crédito es de carácter limitado respecto de la población objeto. Nótese que la regulación en la oferta de micro-crédito FONEDE que hace el sistema de cajas de compensación familiar está previsto solo para las microempresas, las pequeñas y medianas empresas legalmente constituidas y afiliadas a una caja de compensación. Este es un mecanismo descentralizador en la medida que está diseñado atendiendo al principio de universalidad y como medio de aseguramiento universal a la población con mayor riesgo económico, al mismo tiempo que incentiva el empleo formal y la estabilidad laboral por medio de la condonación del crédito en proporción de los empleos adicionales generados. Los beneficiarios del micro-crédito son los que generen empleo y garanticen por lapso mínimo de cuatro (4) meses la ocupación y la participación laboral adicional [son los beneficiarios del incentivo].

Este mecanismo de focalización no genera riesgo moral en el sentido de que no crea dependencia por parte de los beneficiarios; por el contrario, existe correlación de beneficios al exonerar de unos pagos a un particular pero en contraprestación este particular contribuye al interés general de disminuir el desempleo.

Los mecanismos de focalización determinados en los programas de seguridad social en Colombia son los siguientes:

- Edad.
- Nivel de ingresos.
- SISBEN.
- Por estado de salud (en el caso de la priorización de los servicios para discapacitados).
- Por género.
- Posición geográfica.
- Categorías salariales.

El mercado de los servicios sociales de las Cajas de Compensación Familiar se caracteriza por estar dirigido en forma general al sector formal de la Economía y excepcionalmente a la regulación del mercado de servicios de recreación y el acceso a programas de asistencia social permite el acceso al sector informal y a la población en general, para garantizar el aseguramiento universal a partir de la solidaridad y así la demanda es realizada por los microempresarios motivados por la consecución de un incentivo condicionado al cumplimiento de la generación de un empleo adicional y la exoneración del pago correspondiente a los aportes a la seguridad social.

La unificación de criterios entre las Cajas de Compensación Familiar facilita la colusión de la oferta y la demanda que operan de acuerdo con la oportunidad de costos y beneficios, pero en el caso del estudio, la lógica del mercado del micro-crédito para el empleo se comporta respecto del margen de ganancia para el administrador de los recursos. Es decir, para la Caja de Compensación Familiar que oferta el servicio y de esta forma los recursos son canalizados para vivienda y no para el micro-crédito FONEDE.

De acuerdo con la oferta y la demanda de mercado, podemos analizar el servicio social micro-crédito FONEDE administrado por las Cajas de Compensación Familiar, desde las diferentes fallas del mercado, como monopolio, concentración de servicios, oligopolio y colusión, externalidades e impacto de la asimetría de la información que se desarrollan a continuación.

Se considera que el monopolista como único productor de un producto se encuentra en una posición única, el monopolista es el mercado y controla la cantidad ofrecida en el mismo y cuenta con poder absoluto sobre la cantidad de producción que pone a la venta, entendido éste como la capacidad de influir ampliamente en el precio de un bien o servicio (PINDYCK, 2001: 336). Se supone que lo excelente (en competencia perfecta) es que en un mercado los precios de bienes y servicios se fijen por los agentes en aquel punto donde el ingreso marginal (IMg), igual al costo marginal (CMg), a un precio superior, se excedería la disposición de pago de los compradores respecto del costo marginal de producir una unidad; a un precio inferior, el costo marginal de producir la última unidad es mayor que la disposición a pagar de los compradores (BALDWIN, 1999: 207).

Bajo condiciones de monopolio, la combinación de precio y cantidad que maximizan el beneficio del productor se encuentran en un punto en el cual el precio supera el CMg

de la producción. El monopolista, al igual que la empresa competitiva, maximiza su beneficio produciendo al nivel en el que el costo marginal se iguala al ingreso marginal. El costo marginal del monopolista, como en el caso de la empresa competitiva, es el costo de producción de una unidad más. Pero el ingreso marginal del monopolista disminuye a medida que aumenta el número de unidades vendidas, por consiguiente la venta de cada una de esas unidades aumenta los ingresos totales de la empresa, pero a una tasa decreciente (COOTER y ULLEN, 2002: 50-51).

En condiciones de precio del monopolio hace que algunos consumidores cambien a otros productos, que se vuelven más atractivos por el aumento del precio monopólico. La sustitución involucra una pérdida de valor, y el costo adicional es un desperdicio para la sociedad (POSNER, 1999: 264).

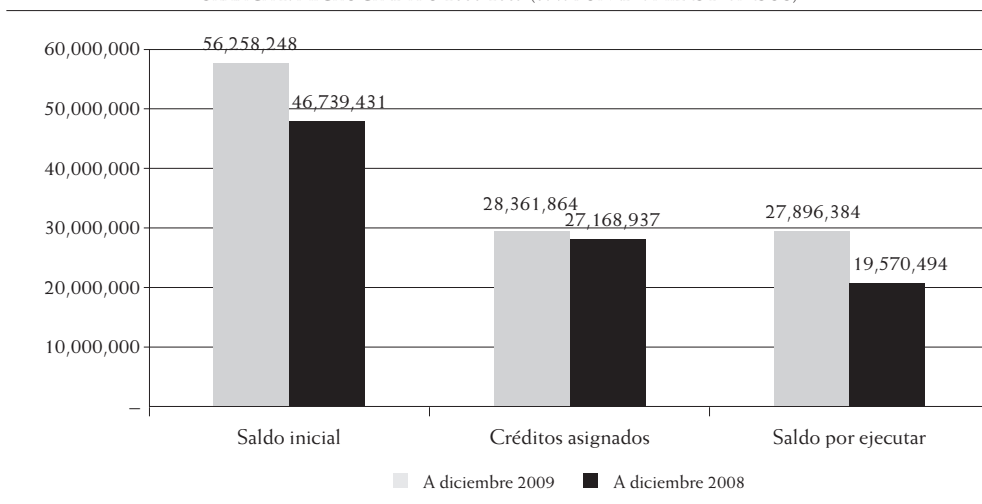
Otra falla del mercado es la concentración de servicios que determina cuándo un agente de poder de mercado excesivo puede generar ineficiencia económica, debido a su capacidad de afectar unilateralmente las principales variables del mercado (precio, cantidad e incluso calidad), las cuales pueden producir cantidades sub óptimas y a precios y condiciones inadecuadas.

El sistema de Cajas de Compensación Familiar está altamente concentrado en los departamentos debido a las barreras jurídicas de ingreso para la creación de nuevas cajas de compensación, establecidas en el capítulo V de la Ley 21 de 1981, Régimen General del Subsidio Familiar, dentro de las cuales están: (i) El estudio de conveniencia económica social, (ii) Un mínimo de empleadores y trabajadores beneficiarios, y (iii) Trámite de autorización previa. Con la exigencia de los anteriores requisitos y argumentos de legalidad por territorialidad, llegando a restringir la competencia y aumentando el nivel de cobertura en volumen de afiliados, con lo que se garantiza una renta monopólica de pocos agentes que componen el mercado⁴.

En la Gráfica 2 se observa que el 100% de los recursos iniciales para colocar en el servicio de micro-crédito solo se asigna el 50%, quedando pendiente de asignación un 50%, siendo el saldo trasladado al fondo de vivienda interés social –FOVIS–. Pese que en la Constitución Política debe prevalecer el interés general sobre el particular, se observa poca gestión para ofertar el micro-crédito FONEDE, dado que los saldos que no se ejecuten son trasladados al FOVIS, que podría generar mayor rentabilidad y menos riesgo, aspecto que permite pensar, como afirma GEORGE JOSEPH STIGLER, en el riesgo de captura del regulador por los regulados. Los directores de las cajas de compensación son seres humanos que tienen intereses particulares en la mayor colocación de subsidios de vivienda, construcción de viviendas y créditos para vivienda, mas no establecidas tiene metas claras para la colocación de micro-crédito FONEDE que ayuda a ejecutar la política de empleo y disminución de la pobreza, aspecto en el cual aplica la teoría de interés privado versus interés general, es decir la maximización de la utilidad definida por el enfoque neoinstitucional, donde los directivos toman sus propias

4 Se considera que los países con mayores barreras de entrada tienen más altos niveles de corrupción, pero no garantiza una mejor calidad de bienes privados o públicos. Por eso los países con gobiernos democráticos y limitados tienen menores controles de entrada (DJANKOV, LAPORTA, LÓPEZ DE SILANES, SHLEIFER, s.f.).

GRÁFICA 2. MICROCRÉDITO 2008-2009 (35% FONEDE-MILES DE PESOS)



Fuente: Información remitida por las C.C.F 2009-2008 a la División Operativa-Superintendencia del Subsidio Familiar – Oficina de Planeación y Desarrollo – Grupo de Estadística.

decisiones; en este caso, el interés privado predomina porque se puede pensar que ellos persiguen sus propias metas dentro de los límites permitidos por el sistema en que operan.

En cuanto al oligopolio y la colusión, se considera que el principio que nace en la regla del hombre prudente tiene un sentido económico, en particular aplica a la norma de inversiones individuales y no a la cartera en conjunto. Por bien que se desempeñe la cartera, el fiduciario puede ser considerado responsable del mal desempeño de una de las inversiones de la cartera si no verificó la sensatez de la inversión antes de hacerla. Esta condición puede ser analizada desde tres consecuencias negativas: (i) Se induce al administrador a gastar tiempo y dinero para investigar las perspectivas de mejores inversiones, (ii) Los administradores se abstienen de invertir en valores muy buenos, por la perspectiva de baja ganancia de emisor, y (iii) En la aplicación de la regla del hombre prudente en cada una de sus inversiones, evitando mayor diversificación de la cartera (POSNER, Ob. cit.: 416).

En los mercados oligopolísticos, el producto puede o no estar diferenciado, pero se considera que unas cuantas o pocas empresas (debido a la barrera de entrada económica o jurídica) producen la mayor parte o toda la producción. Las consideraciones estratégicas pueden ser complejas: cuando las empresas toman decisiones, deben sopesar las reacciones de sus competidoras; si son dinámicas y evolucionan con el tiempo, la racionalidad en la toma de decisiones, o sea la empresa, elige la mejor estrategia posible a la vista de lo que hacen las empresas competidoras, a lo que se le llama equilibrio de NASH (PINDYCK, Ob. cit: 441 a 443).

Bajo la anterior definición se considera el mercado de los servicios que presta el Sistema de Subsidio Familiar de orden nacional, se caracteriza por ser oligopolios debido a las

condiciones de ingreso de nuevas cajas de compensación al sistema, analizada desde las condiciones restrictivas de la territorialidad y aumento del gastos administrativos.

Es por ello que los servicios que prestan las Cajas de Compensación Familiar ingresan a un proceso de competir fuertemente o no hacerlo, y cooperar para mantener sus servicios en forma pacífica, con el fin de maximizar el beneficio a sus afiliados dejando de lado los programas especiales que por ley fueron ordenados para ser manejados por las cajas. Esto permite que los bienes y servicios ofrecidos adquieran la colusión tácita o implícita, lo que lleva a una fuente de ineficiencia para el cumplimiento de la ejecución de micro-crédito, generando recursos improductivos.

Por ello, se pensaría que las cajas pueden tomar sus decisiones con racionalidad económica en el concepto de la maximización del beneficio para la caja y sus afiliados, considerando que si una caja toma decisiones racionales, todas las demás cajas optarán por dichas conductas, lo cual conduce a un equilibrio de NASH. En la información enviada por la Superintendencia de Subsidio Familiar se evidencia que de las cincuenta (50) cajas de compensación solo diecinueve (19) cajas realizan actividades de micro-crédito FONEDE, sin alcanzar a colocar entre las cajas el 50% del valor del fondo en este tipo de micro-créditos, posiblemente generando una condición de maximización del beneficio de los recursos, produciendo mayores subsidios de vivienda, en vez de préstamos a los microempresarios, porque se puede considerar que es más racional no prestar recursos de micro-crédito FONEDE con riesgo, pero sí generar mayor número de subsidios de vivienda donde va implícito el crédito social para vivienda por descuento de libranza, y la compra de vivienda construida por la misma caja de compensación. Es, como se puede observar, porque no hay información para evidenciarlo, que las cajas pueden tomar decisiones racionales en la asociación de cajas para cumplir con algunas tareas que el Estado les ha encomendado, dejando de lado otras que por ineficiencia de las normas se pueden no considerar y no dar cumplimiento porque no tienen ningún incentivo ni tampoco sanción.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión señalaré que las evaluaciones de impacto del programa FONEDE micro-crédito son inexistentes. La Superintendencia del Subsidio Familiar a la fecha no reporta ni un solo estudio que permita verificar la forma como ha evolucionado la cobertura del programa en proporción con el cumplimiento del objetivo trazado por la política pública contra el desempleo.

La dispersión de los programas de micro-crédito en diversas entidades dificulta la medición en términos estadísticos de la reducción de la pobreza en la ejecución total de los recursos destinados para tal fin. La evaluación de impacto debería incluir los costos administrativos y la provisión de los recursos de manera eficiente sin sobrepasar los límites del principio de la solidaridad, pues resultaría equitativo en la medida que contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Las Cajas de Compensación Familiar facilitan el proyecto de vivienda de interés individual y colectivo apoyando con créditos sociales para vivienda, a los que posiblemente

acceden los mismos beneficiarios de subsidios por ofrecerse en conjunto dentro de la misma caja, lo que podría originar una correlación de rentabilidad no por el traslado de los recursos, sino por lo que genera conceder mayores subsidios de vivienda.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTAMIRANO, M. A. (2010, 16 de mayo). *Nueva Economía Institucional (NEI), instituciones y desempeño económico. ¿Ineficiencia institucional = atraso económico?* Disponible en <http://alvaroaltamirano.wordpress.com/2010/05/16/nueva-economia-institucional-nei-corrupcion-e-instituciones-ineficientes/>. Consultado el 11 de enero 2011.
- COMFAMA (2009). *Análisis del modelo de inserción productiva de COMFAMA desde una mirada integral*. Disponible en http://www.sipa.columbia.edu/academics/concentrations/epd/documents/COMFAMAFinalReport_Spanish.pdf. Consultado el 15 de mayo 2010.
- BALDWIN, ROBERT; MARTIN CAVE (1999). *Understanding regulation. Theory, strategy and practice*, 1ª ed. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco de la República (2010). "Situación actual del micro-crédito en Colombia: Características y experiencias", en *Reporte de Estabilidad Financiera*, septiembre 2010.
- BARONA, BERNARDO (2004). "Micro-crédito en Colombia", en *Estudios Gerenciales*, n.º 90, Marzo de 2004.
- BARROSO, G. M. (2005, junio). *Estado de bienestar y crisis económica: una revisión bibliográfica*. Disponible en <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>. Consultado el 23 de septiembre 2010.
- Caja de Compensación Familiar de Boyacá (2009, marzo). Disponible en www.comfaboy.gov.co. Consultado el 13 de noviembre de 2009.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación –CONPES– (2006). Documento 3424 del 16 de mayo de 2006. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/CONPES/DocumentosConpes.aspx>. Consultado el 11 de noviembre 2010
- COOTER, ROBERT y THOMAS ULLEN (2002). *Derecho y Economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- COSSIO, JOSÉ RAMÓN (1997). *Derecho y análisis económico*, 1.ª ed.; México, Fondo de Cultura Económica.
- DELL'ORDINE, J. L., (2003). Política social. Consultado el 18 de octubre 2009, en www.monografias.com
- Departamento Nacional de Planeación y Sistema de las naciones unidas en Colombia (2006, diciembre). *Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Disponible en http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/Erradicar_la_pobreza_extrema_y_el_hambre.pdf. Consultado el 20 de enero 2011.
- DJANKOV, SIMEÓN; RAFAEL LAPORTA; FLORENCIO LÓPEZ DE SILANES; ANDREI SHLEIFER (s.f.). *The Regulation of entry*. Disponible en http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/reg_entry.pdf. Consultado el 26 de junio 2010.
- ESLAVA, ADOLFO (2008, 3 de octubre). "Políticas Públicas y Control Social una Aproximación Neoinstitucional". Disponible en <http://www.google.com.co/#hl=es&q=eslava+adolfo+%E2%80%9CPol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas+y+Control+Social+una+Aproximaci%C3%B3n+Neoinstitucional%E2%80%9D.+&aqi=&aql=&oq=eslava+adolfo+%E2%80%9CPol%C3%AD>

- ticas+P%C3%BAblicas+y+Control+Social+una+Aproximaci%C3%B3n+Neoinstitucional%E2%80%9D.&fp=64ea39930f48b43f. Consultado el 10 de enero 2011
- HURTADO, R. G. (2010, julio). Revista institucional *Más Vida* de ASOCAJAS. 9. Disponible en http://asocajasrevistamasvida.asocajas.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=24. Consultado 22 de noviembre 2010
- KLIKSBERG BERNARDO. Apertura del segundo Foro de Pensamiento Social Estratégico 26 y 27 de 2008. Disponible en <http://www.fondoespanapnud.org/2010/01/bernardo-kliksberg-apertura-segundo-foro-de-pensamiento-social-estrategico/>. Consultado el 21 de julio 2010
- LÓPEZ, CARLOS (s.f.). La jerarquía de necesidades humanas de Abraham Maslow. Disponible en http://scholar.google.com.co/scholar?hl=es&q=piramide+de+abraham+maslow&btnG=Buscar&lr=lang_es&as_ylo=&as_vis=0. Consultado el 15 de junio de 2010.
- MAX-NEEF, MANFRED A. (1998, octubre). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. Upsala: p. 25. Disponible en http://www.max-neef.cl/download/Max-Neef_Desarrollo_a_escala_humana.pdf. Consultado el 7 de noviembre 2010
- NÁÑEZ, LAURA, Tema 2: La Formulación de Políticas Públicas y Programas Públicos. Disponible en <http://politicaspublicasunefa.blogspot.com/2008/06/tema-2-la-formulacin-de-polticas.html>. Consultado el 07 de junio 2008.
- NÚÑEZ, J. S. E. (2007, diciembre). Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuesta. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/Portadas/ASISTENCIA%20SOCIAL.pdf>. Consultado el 11 de agosto 2010.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004). "Seguimiento a la Ley 789 de 2002, de Reforma Laboral. Año 2003", Cuaderno de Trabajo n.º 5, junio.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2010). "Reporte de Bancarización. Marzo 2010".
- OLESKER, DANIEL (2005, 29 de junio). "¿Qué son políticas sociales?", en *Revista La Onda Digital*. Disponible en <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/001100/50/que%20son%20las%20politicas%20sociales.htm>. Consultado el 08 de agosto 2010
- PINDYCK, ROBERT S. (2001). *Ubinfeld, aniel Microeconomía*, 5.ª ed. Madrid: Prentice Hall.
- Posner, Richard A. (1999). *El Análisis Económico del Derecho*, 1a ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- RENTERÍA, CAROLINA. Directora General, Departamento Nacional de Planeación DNP, 2008. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/politica%20social%20febrero>. Consultado el 28 de noviembre 2010.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2004). "Antología Normativa del Subsidio Familiar" Bogotá, diciembre de 2004.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2008). Informe Estadístico Anual del Sistema de Subsidio Familiar, Cajas de Compensación Familiar Enero – Diciembre 2007, Bogotá, septiembre de 2008.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2009). Informe Estadístico Anual del Sistema de Subsidio Familiar, Cajas de Compensación Familiar Enero – Diciembre 2008, Bogotá, septiembre de 2009.
- Superintendencia del Subsidio Familiar (2010). Informe Estadístico Anual del Sistema de Subsidio Familiar, Cajas de Compensación Familiar Enero – Julio 2009, Bogotá, julio de 2010.
- Superintendencia Financiera de Colombia (2010). *Análisis de Cartera. Junio 2010*.

- Superintendencia Financiera de Colombia (2010). *Informe CEPAL, serie 212 Financiamiento del desarrollo*.
- Observatorio de mercado de trabajo y seguridad social (2004). *Mitos y realidades de la Reforma Laboral Colombiana la Ley 789 dos años después*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- VITERI DÍAZ, GLO (s.f.). *Política Social: Elementos para su discusión*. Disponible en <http://www.eumed.net/libros/2007b/297/define-política-social.htm>. Consultado el 21 de octubre 2009.