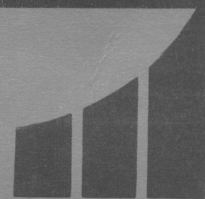
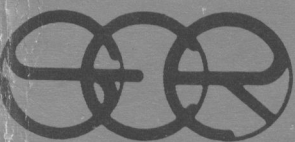


CS

Gasto social y  
crecimiento

# Coyuntura Social



FEDESARROLLO

## **COYUNTURA SOCIAL**

**FEDESARROLLO**

**INSTITUTO SER  
DE INVESTIGACION**

**DIRECTOR EJECUTIVO**

Eduardo Lora Torres

**DIRECTOR EJECUTIVO**

Jorge E. Acevedo

**EDITORIA**

María Clara Rueda

**COMITE EDITORIAL**

Antonio Ordoñez Plaja

Julio Carrizosa U.

Humberto de la Calle.

**INVESTIGADORES**

Mauricio Alviar

Alvaro Camacho

María Emma Mejía

Carlos Molina

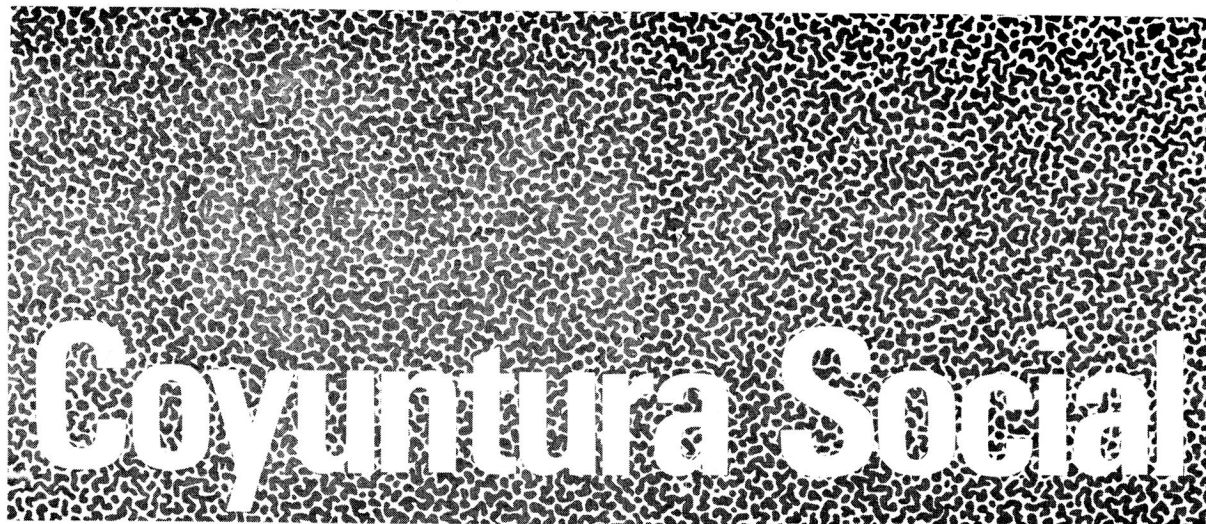
Alfonso Reyes

María Clara Rueda

**SECRETARIA GENERAL**

Pilar Medina V.





Número 6  
Junio de 1992

## Gasto social y crecimiento

**Coyuntura Social** es una publicación de  
la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESARROLLO,  
y el Instituto SER de Investigación

Resolución No. 6083 de diciembre 22 de 1989 del Ministerio de Gobierno

**FEDESARROLLO**

Calle 78 No. 9 - 91  
Tels: 2 11 80 18 - 2 11 81 25 - 211 82 67  
Apartado Aéreo 75074  
Bogotá. D.E., Colombia

**Instituto SER de Investigación**

Carrera 15 A No. 45-65  
Tels: 2 88 01 00  
Apartado Aéreo 1978  
Bogotá. D.E., Colombia

Portada  
Foto  
Carlos Tapia

Impresión  
Tercer Mundo Editores

Artes  
Néstor E. Trujillo Hernández  
FEDESARROLLO

Fotografía  
Carlos Tapia

ISSN 0121-2532

Tarifa Postal Reducida  
Resolución No. 0362 del 25 de enero de 1990

# Contenido

---

<b>Editorial</b>	7
------------------	---

## **Indicadores sociales**

Gasto Social	13
Educación	21
Situación Laboral	31
Justicia y Violencia	38
Mujer	55

## **Seguimiento a programas de gobierno**

La protección especial a los menores  
en Colombia

*María Claudia Archila*

*Alonso Reyes Alvarado*

69



## (Continuación)

---

### Informes especiales

Ajuste estructural y desarrollo humano: opciones de política y experiencias internacionales

*Juan Mauricio Ramírez*

85

Un plan de desarrollo humano de largo plazo para Colombia

*Eduardo Lora*

*Carlos G. Molina*

*Miguel Urrutia*

99

Cambios de estatura en Colombia durante el presente siglo

*Antonio Ordoñez Plaja*

*Doris Polania*

141

# LOS SECRETOS DE OXY

Cuidar  
el medio  
ambiente



Occidental Petroleum Corporation tiene como política internacional cumplir con las exigencias mundiales mas altas en la conservación del medio ambiente. El desarrollo petrolero de Arauca es una prueba concreta de ello.

En la zona de Caño Limón disponemos de un vivero para el cultivo de especies arbóreas nativas del cual se han obtenido más de 400.000 árboles para siembra.

También hemos construido sistemas para el mane-

jo adecuado de residuos, tanto industriales como domésticos, incluyendo un relleno sanitario de avanzada. Los técnicos crearon y desarrollaron un plan maestro para prevención de derrames de petróleo y simultáneamente se realizaron estudios sobre diferentes aspectos del ecosistema local para asegurar un mantenimiento sano del ambiente.

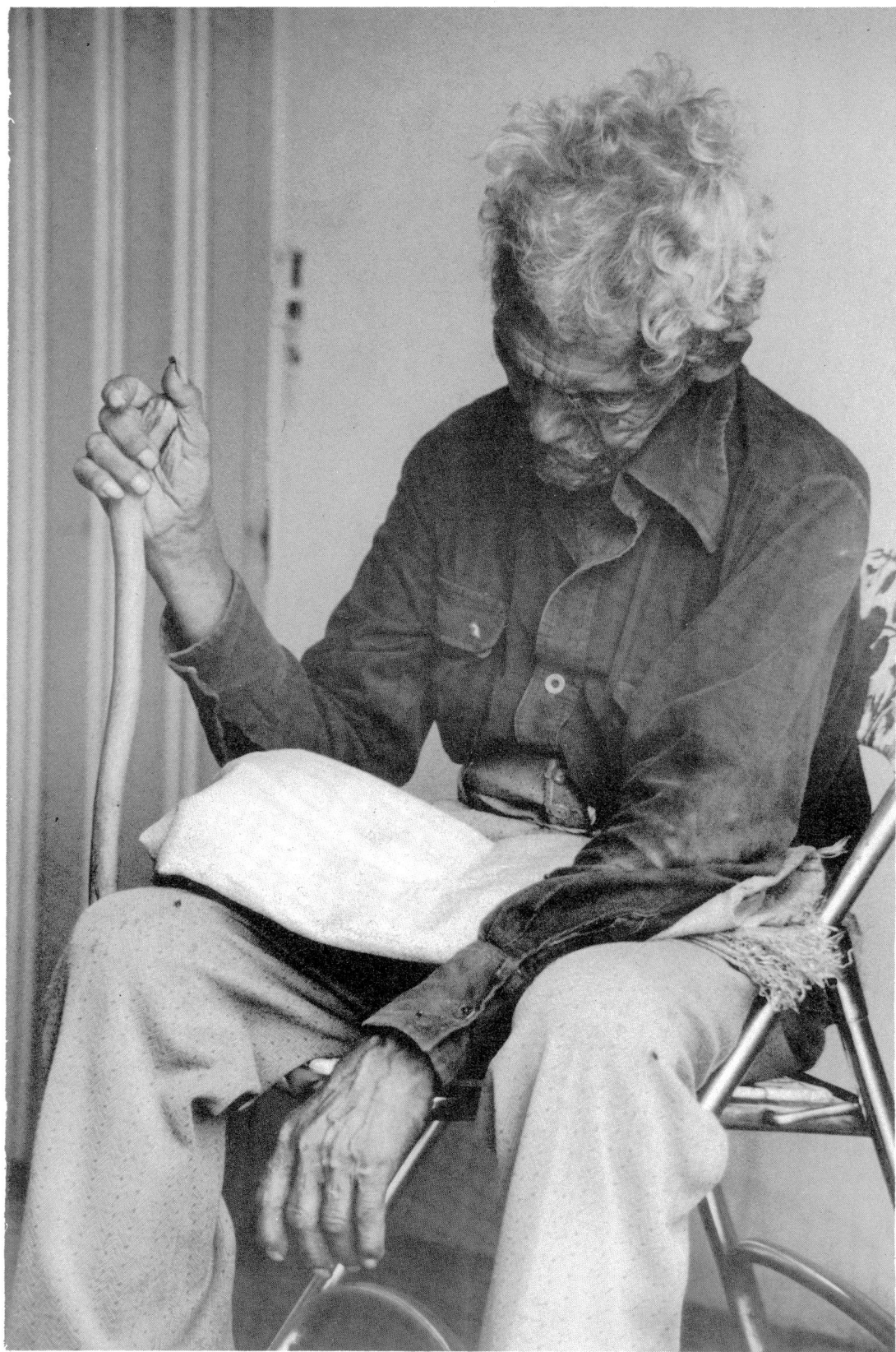
Pero nuestro mayor logro ha sido promover, conjuntamente con el Estado, una conciencia de responsabilidad ecológica entre las comunidades del área de Caño Limón.

**Otro secreto de OXY es haber confirmado una vez mas los beneficios comunitarios que proporcionan sus programas ambientales.**



Occidental de Colombia, Inc.

... también contribuye al descubrimiento del progreso





# Editorial

---

Aunque la comparación con otros países del hemisferio muestra que Colombia, en lo que a su situación social se refiere, salió airosa de la crisis de los ochenta, lo cierto es que los años recientes implicaron para el país un serio estancamiento del gasto público social, cuyo efecto, en algunos sectores, se empieza a sentir de manera preocupante. Al mismo tiempo, el crecimiento económico en el segundo lustro de los 80 estuvo acompañado de incrementos en la incidencia de la pobreza por ingresos, frente al cual pocas soluciones han sido avanzadas hasta el momento.

La política social de los noventa enfrenta así el doble reto de corregir las tendencias de largo plazo del gasto social, cuyo rezago frente a los patrones internacionales es notable, y proveer respuestas prontas al creciente problema de la pobreza en el corto plazo.

Como proporción del gasto público total, el gasto social pasó de representar el 43% en 1984 a un modesto 34% en 1990. Según patrones internacionales, tal proporción debería superar el 40% en un país cuyo gasto público se situara alrededor del 25% del PIB. En Colombia, el gasto público oscila alrededor del 20%. El atraso del gasto social

que experimentó el país en el segundo quinquenio de los 80 es, pues, evidente.

Adicionalmente, a nivel sectorial el decenio pasado estuvo caracterizado por un comportamiento errático del gasto, consecuencia de la ausencia de un claro propósito nacional de desarrollo humano. En virtud de ello, la década de los noventa se inicia con serios desequilibrios en algunos sectores, como el de vivienda, cuya planta administrativa supera con creces su capacidad de inversión, y un preocupante estancamiento en otros, sobre todo en los de salud y educación.

Dada la importancia de la educación en la capacidad de crecimiento en el largo plazo de la economía, el atraso de este último sector parece especialmente grave. En pesos constantes, el gasto en funcionamiento en educación no alcanzó, en 1990, el nivel presentado en 1984.

Los indicadores sobre la calidad de la educación señalan ya los costos para el país de lo anterior. En efecto, desde 1984 la calidad de la educación secundaria nacional, medida según la clasificación que hace de los planteles educativos el ICFES, muestra un deterioro constante. Los

colegios clasificados en rendimiento alto, pasaron de representar el 25% en 1984, al 17% en 1990. Simultáneamente, los de rendimiento bajo aumentaron su participación del 27% al 46% en el mismo período. Los planteles oficiales, que en 1984 contribuían con el 35% de los establecimientos de rendimiento bajo, habían aumentado su participación en este rango al 51% en 1990.

Por su parte, el gasto en salud, aunque muestra señales de recuperación desde 1988 no representó, en 1990, más que el 1.2% del PIB nacional, cifra ésta que debe compararse con el 2% que invierte Latinoamérica, en promedio, en el sector, o con el 8.3% del PIB que dedican a ello los países industrializados.

La experiencia internacional, reseñada por Ramírez en el artículo que se incluye en esta revista, pone de manifiesto la importancia de la inversión en capital humano, y en particular en el capital humano de los pobres, para el logro del crecimiento con equidad en el largo plazo. La educación ha jugado un papel central en "la adecuación del aparato productivo para sostener tasas más altas y de crecimiento sostenido" en los países del sudeste asiático y la evidencia empírica también señala relaciones positivas significativas entre productividad, salud y nutrición.

Para la situación colombiana, el trabajo de Lora, Molina y Urrutia, demuestra cómo una estrategia de desarrollo humano logra mejorar de manera apreciable los indicadores sociales en el largo plazo y, por este mismo camino, genera posibilidades adicionales de crecimiento "reforzando así los efectos favorables de las reformas estructurales en el largo plazo". El artículo propone incrementos del gasto social como proporción del PIB del 7.3% en 1990 al 9% en 1995 y al 10% en el

2000 (sobre un escenario de crecimiento del PIB de 3.5% anual) y demuestra la viabilidad macroeconómica de dicha propuesta.

En lo que se refiere al corto plazo, la situación social del país impone también serios retos al gasto social. Hasta 1991, pese a los pocos alentadores augurios que despertaron los planes de reestructuración económica, la tasa de desempleo se había mantenido relativamente constante -incluso descendió entre 1990 y 1991-. En el primer trimestre de este año, sin embargo, el desempleo empezó a mostrar alguna tendencia al alza, presionada sobre todo por incrementos en la tasa de participación que superaron el crecimiento de la ocupación.

El deterioro en los ingresos reales de los trabajadores debe hallarse en el origen de estos incrementos en las tasas de participación. El índice del salario mínimo legal, en efecto, pasó de 104.4 en 1986 a 96 en 1991. El incremento en la tasa de subempleo en los últimos 3 años (del 11% en promedio en 1989 al 16% en 1991), que puede leerse como una medida indirecta del deterioro de los ingresos laborales, apunta en la misma dirección, así como el desempleo femenino que, para 1991, doblaba el masculino en el grupo de edad entre 30 y 59 años y era 1.6 veces mayor que el masculino entre la población más joven.

Este fenómeno, en conjunción con el aumento que han mostrado las tasas de participación relativas de las mujeres, sugiere una expansión preocupante del número de trabajadores secundarios de los hogares, motivado por la caída de los ingresos de los principales perceptores. Como resultado, ha tenido lugar una importante polarización de los ingresos laborales femeninos: en 1985 el 44% de las mujeres trabajadoras

devengaba hasta un salario mínimo. Para 1991, esta proporción se había elevado al 57%.

Se corrobora así el aumento en la incidencia de la pobreza en el país durante el segundo lustro de los ochenta, sobre la que otros analistas han llamado la atención. Medida sólo por ingresos, ésta abarcaba al 24% de los hogares en 1986, población que aumentó al 30% en 1990<sup>1</sup>. Frente a estos resultados, llama la atención la carencia de programas específicos de alivio a la pobreza en el corto plazo.

Entre los indicadores que mostraron cambios positivos, vale la pena destacar la evolución reciente del sistema judicial colombiano. Aunque aún es demasiado pronto para evaluar de manera concluyente las bondades de la nueva jurisdicción de orden público, lo cierto es que los resultados observados señalan aumentos importantes en la

eficiencia del sector.

Bajo el nuevo esquema de operación, la jurisdicción especializada de orden público está produciendo 15 sentencias por juez al año, frente al promedio de 4 que se producía con anterioridad a la reforma. Al mismo tiempo, la proporción de sentencias condenatorias aumentó, del 30% al 80%. Estas cifras señalan una mayor eficacia en la labor de investigación y una disminución en la presión a la que eran sometidos los jueces de esta jurisdicción anteriormente.

En la medida en que la reforma constitucional a la organización administrativa de la rama judicial sigue muy de cerca los lineamientos generales de la jurisdicción especializada de orden público, hay lugar para creer que se avanza ahora en el camino correcto hacia una justicia penal ágil y eficiente.

---

1 Sarmiento, Libardo, "Magnitud y evolución de la pobreza en Colombia 1972-1990" en *"Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia"*, Fresneda, Sarmiento, Muñoz y otros, PNUD, 1991.





# Indicadores sociales

# CONCURSO COYUNTURA SOCIAL

El Concurso Coyuntura Social, apoyado por la Occidental de Colombia, convocó a la presentación de propuestas de investigación sobre temas sociales durante los primeros meses de 1992.

La entrega de propuestas se cerró el 12 de abril. Fueron presentadas 110 propuestas relacionadas con temas tales como salud, educación, vivienda, medio ambiente, participación comunitaria y seguridad social, entre otros.

El jurado calificador, compuesto por Carlos Castillo, María Emma Mejía, Jorge Orlando Melo y María Elvira Samper, estudió cuidadosamente las propuestas y decidió otorgar los premios así:

---

## PRIMER PREMIO

Correspondiente a \$7'600.000, a la propuesta titulada **"Escenarios de la Violencia Urbana en Colombia"**, presentada por Alvaro Camacho Guizado.

## SEGUNDO PREMIO

Correspondiente a \$6'200.000, a la propuesta titulada **"La Basura: Un Problema Ambiental con Contenido Social"**, presentada por Alejandro Ospina T., Hector Collazos P., Jaime Mayorga P., Ivan García Q. y Myriam Jimeno S.

---

De acuerdo con los términos del Concurso, los proponentes seleccionados deberán destinar el valor de los premios a la realización de las propuestas de investigación, las cuales deberán ser concluidas en un plazo de ocho meses.

La revista Coyuntura Social y los organizadores del Concurso expresan su felicitación a los investigadores galardonados y su reconocimiento a todos los demás participantes del Concurso, muchas de cuyas propuestas son de la más alta calidad académica y se ocupan de asuntos de gran relevancia para el país.

La Occidental de Colombia merece nuestra gratitud por esta noble iniciativa, al igual que los jurados del Concurso por su dedicación y seriedad.



# I. Gasto social

Esta sección actualiza los indicadores sobre gasto social presentados en los números 1 y 2 de *Coyuntura Social*. Las definiciones utilizadas son las discutidas en estas publicaciones y nos abstenemos aquí de repetirlas. Remitimos pues al lector a estos dos números para cualquier aclaración que sea necesaria.

## A. Evolución del Gasto social total

El segundo quinquenio de los ochenta estuvo marcado por una creciente pérdida de importancia del gasto social como proporción del gasto público total. Según se observa en el Cuadro 1, esta proporción se mantuvo, hasta 1984, siempre por encima del 40%, cifra ésta que ha sido estimada como óptima por el informe del PNUD sobre desarrollo humano, para países con un gasto público de alrededor del 25% del PIB.

Ahora bien, vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que mientras los óptimos estimados por el PNUD no incluyen en el gasto social el gasto en vivienda, éste sí está contemplado en los cálculos que aquí se presentan. Tal como se muestra en el Cuadro 2, el gasto en vivienda

**Cuadro 1**  
INDICADORES DE GASTO PUBLICO (%)

	G. Social/ G. Total	G. Total/ PIB	G. Social/ PIB
1980	40.73	18.29	7.45
1981	39.56	20.41	8.08
1982	40.47	20.11	8.14
1983	40.02	21.31	8.53
1984	42.94	21.90	9.40
1985	36.37	21.22	7.72
1986	35.80	20.70	7.41
1987	36.18	20.54	7.43
1988	33.42	21.56	7.21
1989	32.89	23.10	7.60
1990	34.47	22.09	7.62

**Fuente:** *Coyuntura Social* No. 2; DANE. Cuentas Nacionales; Contraloría General de la República; Cálculos Fedesarrollo.

representó entre un 7% y un 14% del gasto público social en el país entre 1980 y 1984. Así las cosas, la exclusión del gasto en vivienda implicaría que, incluso durante el primer quinquenio de la década pasada, cuando el gasto social alcanzó su mayor participación sobre el gasto público total, éste se encontraba varios puntos por debajo del óptimo recomendado por las Naciones Unidas.

## Cuadro 2

### GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS FUNCIONAMIENTO E INVERSION (Como porcentaje del Gasto Social)

Años	Educación (1)	Seguridad		Vivienda (4)	Total G. Social
		Salud (2)	Social (3)		
1980	37.3	15.3	38.2	9.2	100
1981	37.4	13.7	39.4	9.5	100
1982	38.6	14.0	39.8	7.6	100
1983	38.5	13.1	36.1	12.2	100
1984	38.3	12.3	34.8	14.6	100
1985	40.9	13.9	35.6	9.6	100
1986	40.1	14.3	36.8	8.7	100
1987	38.2	13.6	41.0	7.3	100
1988	36.9	14.0	42.3	6.8	100
1989	36.4	17.1	41.3	5.2	100
1990	33.2	16.3	45.8	4.7	100

1) Sector Central, Universidades y Sena

2) Sector Central, ICBF, Instituto de Cancerología, INAS

3) Sector Central, ISS, Cajanal

4) Sector Central, Incredial

Fuente: Contraloría General de la República

Pese a la recuperación que empieza a mostrar el gasto social desde 1988, al cerrar la década éste no representaba más que el 33% del gasto total. Para 1990 el indicador de 34.4% sigue siendo bajo con respecto a estándares internacionales.

Como proporción del PIB nacional, lo anterior significó que el gasto social pasó de representar el 9.4% en 1984, pico más alto de la década, al 7.6% en 1990 (Cuadro 1).

Con respecto al incremento observado en 1984 y al posterior declive en la participación del gasto social en 1985 vale la pena un comentario. El aumento que se observa en la tasa de crecimiento del gasto social entre 1983 y 1984 obedece, casi en su totalidad, al incremento en los gastos de inver-

sión en vivienda, sector privilegiado en los primeros años de la administración Betancur -fruto de la concepción de generador de empleo del sector de la construcción en ese momento-. Estos, en efecto, pasaron de ser 27 mil millones de pesos en 1983 a 46 mil millones en 1984, con lo que el peso de la vivienda sobre el gasto social llegó a ser del 14.6% en este año.

El cambio de orientación de la política social de esta administración, a partir de 1984, se refleja en una disminución igualmente abrupta de los dineros destinados a inversión en vivienda social que, en 1985 se redujeron a 26 mil millones de pesos corrientes. Desde entonces, la vivienda social ha seguido perdiendo importancia dentro del gasto social, hasta representar, en 1990, menos del 5% del mismo.

Los cambios de énfasis en la política social reciente, se observan también en la evolución del gasto en términos reales (Cuadro 3). El gasto social mostró un crecimiento negativo en 1985 y nulo en 1986. Aunque desde entonces ha presentado tasas positivas, el comportamiento ha sido errático, dejando ver una falta de coherencia en la política social del país. Llama también la atención el que el esfuerzo gubernamental en materia de gasto social no guarde ninguna relación con el comportamiento de la economía. Por ejemplo, las mayores tasas de crecimiento del gasto social se presentaron en momentos de crecimiento económico moderado: entre 1980 y 1981, entre 1983 y 1984 y entre 1988 y 1989. Análogamente, entre 1985 y 1986, cuando la economía presentó las más alta tasa de crecimiento en la década, el incremento del gasto, según se anotó arriba, presentó su nivel más bajo.

**Cuadro 3**  
**CRECIMIENTO REAL DEL GASTO SOCIAL Y DEL PIB**

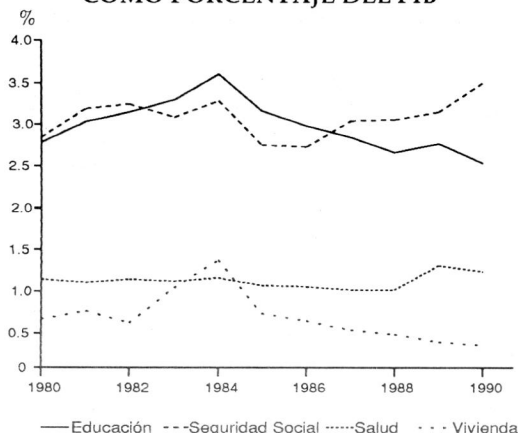
	Gasto Social	PIB
1980-81	10.9	2.3
1981-82	1.7	0.9
1982-83	5.8	1.6
1983-84	14.6	3.3
1984-85	-15.4	3.1
1985-86	0.3	5.8
1986-87	6.5	5.4
1987-88	2.0	4.1
1988-89	8.2	3.2
1989-90	4.5	4.2

**Fuente:** Contraloría General de la República; DANE, Cuentas nacionales. Cálculos FEDESARROLLO.

## B. Comportamiento por sectores

La disminución del esfuerzo gubernamental en materia de política social, afectó principalmente a los sectores de educación y vivienda (Gráfica 1 y Cuadros 4 y 5), los cuales pasaron de representar, respectivamente, del 3.6% del PIB al 2.5% y del 1.4% al 0.36% entre 1984 y 1990.

**Gráfica 1**  
**GASTO SOCIAL POR SECTORES 1980-1990**  
**COMO PORCENTAJE DEL PIB**



En pesos constantes, el gasto de funcionamiento en educación en 1990 fue inferior al nivel presentado en 1984 (recuérdese que el gasto en funcionamiento equivale a más del 85% del gasto público en este sector).

Los resultados del rezago en el gasto en educación se hacen sentir ya. En efecto, según se anota en los indicadores sobre educación que se presentan en esta misma revista, la calidad de la educación en el país ha venido deteriorándose de manera sostenida en los últimos años y buena parte de ello es atribuible a problemas en la oferta de educación oficial.

Es quizá este aspecto del desarrollo social, por otro lado, el que más fácilmente puede vincularse con el desarrollo económico, pues el deterioro de los indicadores del primero comprometen las posibilidades de crecimiento del segundo. No cabe duda de que el impacto sobre la productividad y la eficiencia del trabajo de un sistema educativo adecuado, tiene un efecto significativo sobre las tasas de inversión de la economía. De allí que el comportamiento del gasto público en educación que viene presentado el país, aparezca como incompatible con las políticas de reestructuración económica dirigidas, justamente, a incrementar productividad y eficiencia.

En lo que respecta al gasto en vivienda, cuyo comportamiento general se anotó más arriba, cabe mencionar lo siguiente: si se observan las cifras del Cuadro 6, se aprecia cómo mientras decrece el gasto en inversión aumenta la participación del gasto en funcionamiento. Esto es de esperar cuando se han creado plantas grandes de personal para administrar los recursos de inversión sin la misma elasticidad para reducirse que la de estos últimos. La notoria caída en la participación de la

**Cuadro 4**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL**  
**SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 1980-1990**  
**FUNCIONAMIENTO**  
**(Millones constantes 1990=100)**

Años	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad Social (3)	Vivienda (4)	Gasto Social Funcionamiento
1980	327.676	76.183	325.996	23.907	753.761
1981	367.353	82.353	368.780	16.978	835.464
1982	395.273	82.708	382.594	10.266	870.841
1983	426.564	90.830	392.800	20.306	930.500
1984	457.231	104.674	464.517	24.534	1.050.955
1985	422.929	100.132	400.364	33.034	956.458
1986	458.997	107.725	449.781	43.410	1.059.913
1987	438.289	115.710	529.011	49.604	1.132.614
1988	443.553	118.452	552.164	45.531	1.159.700
1989	470.375	140.638	588.365	31.655	1.231.032
1990	444.471	135.017	618.201	42.711	1240.400

**Fuente:** *Coyuntura Social* No.2 p.16. DANE. Cuentas Nacionales. Contraloría General de la República. Cálculos de FEDESARROLLO.

**Cuadro 5**  
**GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL**  
**SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 1980-1990**  
**INVERSION**  
**(Millones constantes 1990=100)**

Años	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad Social (3)	Vivienda (4)	Gasto Social Inversión
1980	45.120	77.257	56.005	67.991	246.373
1981	35.012	65.502	54.749	85.498	240.761
1982	30.394	71.242	55.481	73.686	230.803
1983	37.389	67.339	42.029	126.403	273.161
1984	88.860	71.264	30.740	183.197	374.061
1985	80.383	70.250	37.371	85.097	273.100
1986	69.671	81.107	34.608	71.789	257.175
1987	94.325	74.020	42.488	52.026	262.860
1988	75.406	78.983	43.006	49.958	247.354
1989	85.404	120.691	42.020	47.942	296.057
1990	78.036	120.873	102.646	31.101	332.656

**Fuente:** *Coyuntura Social* No.2 p.16. DANE. Cuentas Nacionales Contraloría General de la República y Cálculos de FEDESARROLLO.

## Cuadro 6

COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN FUNCIONAMIENTO E INVERSION 1980-1990  
(porcentajes)

Años	Educación		Salud		Seguridad Social		Vivienda	
	Func.	Invers.	Func.	Invers.	Func.	Invers.	Func.	Invers.
1980	87.9	12.1	49.6	50.4	85.3	14.7	26.0	74.0
1981	91.3	8.7	55.7	44.3	87.1	12.9	16.6	83.4
1982	92.9	7.1	53.7	46.3	87.3	12.7	12.2	87.8
1983	91.9	8.1	57.4	42.6	90.3	9.7	13.8	86.2
1984	83.7	16.3	59.5	40.5	93.8	6.2	11.8	88.2
1985	84.0	16.0	58.8	41.2	91.5	8.5	28.0	72.0
1986	86.8	13.2	57.0	43.0	92.9	7.1	37.7	62.3
1987	82.3	17.7	61.0	39.0	92.6	7.4	48.8	51.2
1988	85.5	14.5	60.0	40.0	92.8	7.2	47.7	52.3
1989	84.6	15.4	53.8	46.2	93.3	6.7	39.8	60.2
1990	85.1	14.9	52.8	47.2	85.8	14.2	57.9	42.1

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos de FEDESARROLLO.

inversión en el gasto de este sector en 1990, responde al cambio de orientación en la política de vivienda plasmada en la Ley 9 de 1989 o Reforma Urbana, y el consecuente desmonte del Inscordial. Los aportes nacionales para construcción de vivienda a este instituto pasaron de 26 mil millones en 1989 a 8 mil millones en 1990. El gasto total en inversión en vivienda social, pasó de 48 mil millones en 1989 a 31 mil millones en 1990 (en pesos de 1990). Al tiempo, el gasto en funcionamiento estaba aumentando de 32 mil millones a 43 mil millones.

Así las cosas, para el comienzo de la década de los noventa el sector presenta un importante desequilibrio en su distribución de gastos, expresado en el sobredimensionamiento de su planta administrativa frente a los recursos para inversión.

La recuperación que presenta el gasto social como proporción del PIB a partir de 1988, y como

proporción del gasto total en 1990, corrió, pues, por cuenta de los sectores de salud y seguridad social. En lo que hace a salud, los incrementos observados en los últimos dos años deben explicarse en buena medida por el aumento en los aportes al ICBF que pasaron del 2% al 3% entre 1989 y 1990.

En cuanto a la seguridad social la Ley 62 de 1989 incrementó los aportes a los fondos del seguro social que regían desde 1977, en lo que concierne a la Promoción y el Desarrollo de la Salud, la Promoción de la Salud Industrial y los Servicios Sociales Complementarios. Adicionalmente, el artículo 5 de dicha Ley obligó la inversión de los recursos no utilizados hasta el 31 de diciembre de 1989, para el mejoramiento de la infraestructura hospitalaria y la dotación médica y para el reforzamiento de la inversión financiera del seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y las correspondientes al Fondo de Servicios Sociales Complementarios. Esto se reflejó



en un importante aumento en la inversión en el sector de seguridad social, la cual pasó de 42 mil millones de pesos en 1989 a 102.6 mil millones en 1990 (en pesos de 1990).

En resumen, en lo que hace a la salud y la seguridad social, el gasto social en el primero, que como proporción del PIB nacional venía en caída libre desde prácticamente 1980, logró alguna recuperación para fines de la década situándose en un modesto 1.3% en 1989 (Gráfica 1). No obstante volvió a caer en 1990 cuando representó el 1.2%. Entretanto, en 1986, según datos del PNUD, Latinoamérica invirtió en salud, en promedio, un 2% del PIB y los países industrializados un 8.3%. Por su parte el gasto en seguridad social aumentó del 2.8% en 1980 al 3.5% en 1990, reflejando la importancia que ha vuelto a ganar el sector en la política social de los últimos años.

### C. Comentarios Finales

De los indicadores aquí analizados se desprende que, paradójicamente, durante los primeros años de la década, cuando la economía presentó las mas bajas tasas de crecimiento, el esfuerzo en materia de gasto social aumentó y el mismo alcanzó su punto más alto como proporción del PIB en 1985. No obstante, durante el segundo quinquenio, el gasto social comenzó a perder terreno y para comienzos de los noventa se había

rezagado considerablemente de los óptimos aconsejados como proporción del gasto público total para un país con las características de desarrollo económico del nuestro.

Más aún, el comportamiento un tanto errático de la política social de los últimos diez años, dio por resultado el crecimiento desequilibrado de ciertos sectores, como el de vivienda, al tiempo que otros, tan importantes para el desarrollo en el largo plazo como el de educación, no alcanzaron a recuperar, en 1990, los niveles que como proporción del PIB representaron en 1980.

Los anteriores desequilibrios son especialmente preocupantes en el momento actual. El país enfrenta ahora los problemas concomitantes a la reestructuración económica que muchos de nuestros vecinos enfrentaron en los años pasados. Aunque en condiciones más favorables, la transición hacia un modelo de desarrollo más abierto puede acarrear una nada deseable disminución de los indicadores de bienestar social, si los niveles de gasto social no se adecúan a las exigencias sectoriales del país. El plan de desarrollo de la actual administración concede una gran importancia a la política social y a su correlación con el desarrollo económico. Los indicadores aquí presentados, ponen de manifiesto la magnitud del reto que se enfrenta, dado el retroceso que en materia de gasto público social marcó la década pasada.

# SU VIDA, NUESTRA HISTORIA.



Más de 100 años escribiendo historias con finales felices. Historias Nestlé. Y cada una nos emociona muchísimo porque en la historia de Nestlé usted siempre ha sido y será nuestro gran protagonista.

**Nestlé®**  
Su vida, nuestra historia



## II. Educación\*

---

**E**n esta entrega de *Coyuntura Social* se presentan indicadores de la calidad de la educación secundaria en Colombia, uno de los temas más controvertidos del sector educativo. Resulta de la mayor importancia hacer una revisión del estado y evolución de la calidad de la educación secundaria, ahora que el país se ha comprometido en el proceso de apertura e internacionalización de la economía. El éxito de este proceso depende, en buena medida, de la calidad de la formación de los recursos humanos del país para afrontar el reto de una economía más competitiva e inscrita en el concierto mundial. Asimismo, el reto de la política educativa en la actualidad es preparar a la población para vivir en una sociedad libre y descentralizada, que contribuya al logro de mayores niveles de bienestar en la población, haciendo posible aumentos en la productividad y permitiendo, a mayores estratos de la población, acceder fácilmente a los cambios en la ciencia y la tecnología.

Esta sección consta de tres partes. En primer lugar, se presentan algunos elementos que inter-

vienen en el concepto de calidad. En segundo lugar se muestra, en forma general, la metodología de un indicador de calidad y, por último, se presentan los resultados a nivel nacional y para las cinco áreas metropolitanas más importantes.

### A. Elementos que intervienen en el concepto de calidad

Sin pretender desarrollar una amplia discusión de lo que es calidad en educación, vale la pena señalar que no existe unidad de criterios en los enfoques que se utilizan para definirla. En algunos casos se la relaciona con el nivel académico de los docentes y con la disponibilidad de textos y materiales pedagógicos. Otros, se concentran en el análisis de los métodos pedagógicos y de los contenidos de los programas de estudio.

Independientemente del enfoque utilizado para abordar el problema de la calidad, resulta igual de frustrante no poseer educación, poseerla incompleta, o tenerla en condiciones deficientes. Ambas situaciones actúan en contra del desarrollo

---

\* Esta serie de indicadores hace parte del estudio realizado por Alviar, M. y Polania, D. "Calidad de la educación secundaria en Colombia", FEDESARROLLO, mimeo diciembre de 1991, financiado por la SECAB.

endógeno de la ciencia y la tecnología. Cuando se habla del desarrollo de la ciencia y la tecnología en el contexto de la apertura económica y la modernización de la estructura productiva del país, no podemos dejar de referirnos a la ausencia de una mentalidad investigadora cuya formación no se puede separar del proceso educativo.

El desarrollo de la ciencia y la tecnología, como punto de partida para calificar la calidad del modelo educativo, puede resultar muy útil ya que permite considerar tres áreas que son integrantes y fundamentales en el proceso educativo: los conocimientos, las destrezas y las aptitudes.

De ahí la importancia de convertir en un propósito nacional la asimilación, ampliación, creación y aplicación de conocimientos científicos que alimenten la ciencia y la tecnología con las cuales el país pueda enfrentar los retos de la apertura económica. Obviamente, esto implica la formación de los estudiantes en el espíritu de la investigación renovando métodos y contenidos.

En este sentido, aunque en forma muy vaga e imprecisa, parece haber consenso en que la educación debe proporcionar al estudiante determinados conocimientos y desarrollar habilidades y destrezas que faciliten la incorporación a la comunidad de la cual hace parte. Es decir, "capacitarlo directa o indirectamente para realizar un trabajo productivo, proveerlo de algunos elementos que le permitan su autoafirmación como persona útil, así como su participación activa y crítica como ciudadano y adquirir determinados valores que le faciliten un desenvolvimiento aceptable en sus actividades cotidianas acorde con determinados parámetros sociales"<sup>1</sup>.

Frente a ello, reviste especial importancia resolver los problemas de calidad que presenta la educación del país tanto en primaria como en secundaria. Dado el nuevo modelo de desarrollo, el Estado debe tener como prioridad en materia educativa el mejoramiento de la calidad de la educación para afrontar el reto de un mercado laboral más dinámico.

El estudio sobre la calidad de la educación debe incluir varios aspectos, tales como las características propias de los programas educacionales, los procesos y los productos, así como su acercamiento a patrones de valor, utilidad, mérito, etc, en sí mismos independientes.

No pueden desconocerse tampoco las condiciones de vida de la población, aunque éstas sean de carácter exógeno al proceso educativo. Este elemento actúa en forma determinante a la hora de calificar los resultados del mismo. En efecto, los hijos de padres de altos ingresos, alto nivel educativo y ocupacional, tienden a aprender mejor; tienen acceso a libros, viajes, conocimientos académicos de sus padres y a muchas otras condiciones favorables. En consecuencia, la escuela debe suplir a la población de ingresos medios y bajos lo que la familia no esta en capacidad de ofrecer y para ello debe contar con las mejores características académicas y pedagógicas no sólo en cantidad sino en calidad.

Al respecto, en los indicadores de Educación presentados en la *Coyuntura Social* No.2, se hace referencia a los resultados de las pruebas del ICFES comparando diferentes niveles socioeconómicos con la naturaleza de los planteles, esto es oficiales y privados. Allí se muestra cómo

1 Facundo D, Angel, Rojas C, Carlos. "La calidad de la educación secundaria. Lo que dice la investigación". MEN Bogotá. 1982.



los colegios de alto rendimiento académico del sector privado están asociados a los estudiantes de mayores ingresos y los de baja calidad a tener estudiantes con bajos ingresos. Por su parte, en el sector oficial, las diferencias en los estratos socioeconómicos en las categorías de rendimiento son menos marcadas y a su vez la calidad de la educación resulta más homogénea.

El indicador de calidad de la educación que aquí presentamos es una medida indirecta obtenida a través de los resultados de los exámenes de Estado o pruebas del ICFES. Estas pruebas ayudan a evaluar el proceso educativo en un momento dado y a mirar su evolución en el tiempo. No obstante, frente a la discusión anterior, el mismo tiene algunas limitaciones que vale la pena destacar: en primer lugar las pruebas del ICFES tienden a privilegiar más que la capacidad de razonamiento, las aptitudes para enfrentar las pruebas de escogencia múltiple y la información propia de la memoria. No sucede lo mismo con las áreas de destrezas y aptitudes cuya evaluación exige preguntas abiertas y respuestas amplias; de otro lado, no se incluye aquí información por estrato socioeconómico de los estudiantes en los distintos establecimientos educati-

vos, por lo que los resultados obtenidos por plantel no pueden atribuirse en su totalidad a variables endógenas del sistema.

## B. Aspectos metodológicos

El indicador presenta los rendimientos obtenidos por los colegios para la década 1981-1990. En cada año se consideran los exámenes de Estado de los estudiantes que aspiran ingresar a la educación superior en ese momento. Para cada colegio se realiza una prueba de hipótesis para establecer si su promedio es estadísticamente igual, superior o inferior al promedio nacional. De esta manera se ubica en las siguientes categorías de rendimiento:

**-Alto:** Colegios que estadísticamente son superiores al promedio nacional

**-Medio:** Colegios que estadísticamente son iguales al promedio nacional

**-Bajo:** Colegios que estadísticamente son inferiores al promedio nacional

La forma como se clasifican los colegios en cada categoría de rendimiento esta dada por el proceso de construcción de intervalos de confianza<sup>2</sup>.

2 El intervalo de confianza para cada colegio esta dado por:  
Límite superior (LS):  $50 - (1.96 \times \text{des})$

Límite inferior (LI):  $50 + (1.96 \times \text{des})$

		SQRT (N)
Siendo	50:	Promedio Nacional
	des:	Desviación estándar del promedio general del colegio
	N:	Número de estudiantes de cada colegio
	1.96:	Valor del estadístico para un nivel de confianza del 95%
	SQRT:	Raíz cuadrada

Una vez obtenido el intervalo de confianza para cada uno de los colegios, se clasifican en los rendimientos de acuerdo a los siguientes parámetros:

- LI  $\leq$  M  $\leq$  LS Rendimiento Medio
- LI  $\leq$  M Rendimiento Bajo
- M  $\geq$  LS Rendimiento Alto

Siendo M el promedio general del colegio



Para todas y cada una de las pruebas se informa un puntaje en una escala estándar que varía aproximadamente entre 20 y 80 puntos. La escala estándar es una escala de unidades iguales, que tiene su origen en la distribución normal o curva ideal de los datos o puntajes. Tiene dos características: su promedio aritmético o media es de 50 y su desviación estándar es de 10 puntos.

La media es una medida que representa la tendencia de los datos hacia un valor central. La desviación estándar es una medida de la dispersión de los resultados del grupo. Un grupo ideal de resultados en una prueba sería aquel con un promedio mayor de 50 y una desviación menor de 10. Este sería un grupo homogéneo alrededor de un rendimiento superior en tal prueba

### **C. Evolución del rendimiento de los colegios**

Las cifras del Cuadro 1 muestran un deterioro relativo en la calidad de la educación secundaria del país. En efecto, aunque la proporción de colegios de rendimiento alto ha permanecido relativamente estable, si se comparan los períodos extremos de la década para el total nacional (16.81% y 17.28%), se observa una reducción en dicha proporción a partir de 1986. Así, en ese año, el 22.2% de los colegios se ubicaban en rendimiento alto mientras que en 1990 esa cifra era de 17.3%.

Más preocupante resulta el aumento de los colegios de rendimiento bajo, para el total nacional, que han visto crecer su participación año a año, desde 1985, al pasar de 33.8% en ese año a 46.1% en 1990. A tal aumento han contribuido especialmente los colegios de rendimiento medio, al pasar de 44.1% a 36.6%, para los mismos años.

Cuando se miran los resultados para las cinco áreas metropolitanas se encuentran diferencias importantes. En efecto, Medellín presenta la situación más dramática en cuanto a deterioro de la calidad de la educación. Los colegios de rendimiento bajo pasaron de representar el 34.5% en 1985 al 57.4% en 1990, y además los colegios de rendimiento alto disminuyeron su participación. Barranquilla se encuentra en niveles igualmente preocupantes. Su proporción de colegios de rendimiento bajo ha permanecido relativamente constante alrededor del 65% en toda la década, muy alto por cierto, mientras que los colegios de rendimiento alto representan una proporción muy inferior a las demás ciudades e incluso al promedio nacional.

Aunque en todas las ciudades la participación de los colegios de rendimiento bajo ha aumentado a lo largo del tiempo, en Bogotá, Cali y Bucaramanga no ha sido tan rápido el deterioro y la disminución de la proporción de los colegios de rendimiento alto no ha sido tan significativa.

#### **1. Rendimiento de los colegios por naturaleza**

Es importante anotar que la proporción de colegios oficiales y privados en el total de colegios del país, prácticamente se mantiene a lo largo de la década en 55% y 45% respectivamente. Cuando se comparan los rendimientos de los colegios según la naturaleza, esto es, oficial o privada, se tiene que, en rendimiento alto, los colegios privados participan con una proporción que se sitúa alrededor del doble de la de los colegios oficiales. Así, en 1990 por ejemplo, los colegios oficiales de rendimiento alto representaban el 11.3% en tanto que para los privados ese porcentaje era de 24.6%. En el mismo año, los colegios

**Cuadro 1**  
**CLASIFICACION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO**  
**TOTAL NACIONAL Y CINCO AREAS METROPOLITANAS 1981 - 1990 (porcentajes)**

Año	T.Nacional	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	Bu/manga
<b>Alto</b>						
1981	16.81	29.61	24.34	32.86	16.28	27.78
1982	17.28	31.36	21.34	41.50	13.33	30.30
1983	19.28	36.80	24.16	44.65	15.50	41.67
1984	25.47	45.60	34.76	39.77	19.44	48.68
1985	21.97	42.19	28.08	33.51	17.96	41.18
1986	22.24	41.48	29.47	31.44	15.68	45.98
1987	21.91	42.88	25.89	32.69	15.27	48.28
1988	19.70	38.15	24.38	30.45	12.86	43.48
1989	18.48	36.59	20.65	32.90	15.32	40.43
1990	17.28	35.28	20.31	30.58	12.33	36.46
<b>Medio</b>						
1981	44.95	43.58	38.82	44.29	25.58	51.85
1982	40.15	38.53	32.93	40.14	20.95	42.42
1983	40.95	37.82	33.15	40.25	15.50	40.28
1984	47.85	39.84	36.90	34.50	22.22	44.74
1985	44.15	36.12	37.44	41.36	16.17	50.59
1986	42.77	40.30	32.37	40.72	18.92	44.83
1987	41.72	38.19	31.25	40.38	20.20	47.13
1988	40.77	40.23	29.75	45.00	19.05	47.83
1989	39.15	40.03	27.13	38.10	15.77	36.17
1990	36.61	38.88	22.27	41.32	18.50	37.50
<b>Bajo</b>						
1981	38.23	26.82	36.84	22.86	58.14	20.37
1982	42.57	30.11	45.73	18.37	65.71	27.27
1983	39.77	25.38	42.70	15.09	68.99	18.06
1984	26.68	14.56	28.34	25.73	58.33	6.58
1985	33.88	21.70	34.48	25.13	65.87	8.24
1986	34.98	18.22	38.16	27.84	65.41	9.20
1987	36.36	18.93	42.86	26.92	64.53	4.60
1988	39.54	21.61	45.87	24.55	68.10	8.70
1989	42.38	23.38	52.23	29.00	68.92	23.40
1990	46.10	25.84	57.42	28.10	69.16	26.04

\*: Los porcentajes indican la proporción de colegios en el rendimiento respectivo encada año

**Fuente:** Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P) -ICFES- Cálculos de FEDESARROLLO.

oficiales de rendimiento bajo participaban con el 50.5% y los privados lo hacían con el 40.7% (véase Cuadro 2).

En rendimiento bajo, las diferencias se acortan pero la participación de los colegios oficiales es

mayor que la de los colegios privados entre cinco y diez puntos porcentuales.

El deterioro de la calidad de la educación oficial es tanto más preocupante por cuanto que la cobertura de la educación secundaria se ha ex-

**Cuadro 2**  
**DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO,**  
**MEDIO Y BAJO, SEGUN NATURALEZA\* TOTAL NACIONAL 1981-1990 (porcentajes)**

Año	Alto		Medio		Bajo	
	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
1981	12.1	22.5	47.2	41.6	40.7	36.0
1982	12.3	22.8	40.8	39.3	46.8	37.9
1983	14.2	25.7	43.1	38.1	42.7	36.2
1984	21.3	30.4	52.6	42.2	26.1	27.4
1985	17.1	28.0	48.0	39.5	35.0	32.5
1986	17.1	28.4	45.6	39.4	37.3	32.1
1987	16.3	28.6	45.1	37.7	38.6	33.7
1988	14.4	26.1	43.6	37.3	42.0	36.6
1989	12.3	26.0	42.0	35.6	45.7	38.4
1990	11.3	24.6	38.2	34.7	50.5	40.7

\*: Naturaleza: Oficial y Privada

**Fuente:** Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P) -ICFES- Cálculos de FEDESARROLLO.

tendido fundamentalmente a través de este sector. El mismo, pasó de acoger el 50% de la población estudiantil en secundaria, en 1970, a ocuparse del 62% en 1988. Parecería pues que este aumento en cobertura se está haciendo a costa de la calidad de la educación impartida lo cual le estaría restando capacidad de impacto a los esfuerzos realizados.

Dadas las diferencias en las poblaciones atendidas por los sectores oficial y privado, los anteriores resultados merecen especial atención. En efecto, según se dijo más arriba los colegios privados con más altos rendimientos se concentran en población de altos ingresos, mientras el sector oficial se ocupa de población de ingresos medios y bajos. El que la brecha en la calidad de la educación ofrecida por unos y otros se amplíe, sólo puede disminuir la capacidad que tiene la educación de afectar la redistribución de ingresos y permitir un desarrollo más equitativo.

## 2. Rendimiento de los colegios según el tipo

Los resultados de la clasificación de los colegios en las categorías de rendimiento según al tipo de colegio, esto es, masculino, femenino o mixto, favorecen a los colegios masculinos con una participación, en el rendimiento alto, que oscila entre 54% y 68% en toda la década. Le siguen en orden los colegios femeninos y los mixtos. Es importante anotar que la participación de los colegios masculinos, en esta categoría, casi duplica a la de los femeninos, mientras los colegios mixtos sólo llegan a representar el 17% en 1984 (véase Cuadro 3).

Resulta importante anotar que más del 70% de los colegios oficiales son de tipo mixto, hecho éste que debe estar incidiendo en los resultados obtenidos por el sector oficial en su conjunto y que se reseñaron en el aparte anterior.

**Cuadro 3**  
**DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y**  
**BAJO, SEGUN TIPO\* TOTAL NACIONAL 1981-1990 (porcentajes)**

Año	Alto			Medio			Bajo		
	Mascl.	Femen.	Mixto	Mascl.	Femen.	Mixto	Mascl.	Femen.	Mixto
1981	54.7	23.1	10.5	37.0	38.7	47.2	8.4	38.3	42.3
1982	52.4	26.2	10.9	38.9	37.4	41.0	8.7	36.4	48.1
1983	59.2	29.6	12.4	31.1	36.2	43.2	9.7	34.2	44.4
1984	68.1	40.6	17.4	26.8	37.5	52.6	5.1	22.0	30.1
1985	68.8	34.2	15.0	23.8	37.8	47.4	7.4	28.0	37.7
1986	65.2	36.7	15.5	26.2	36.5	45.6	8.6	26.8	39.0
1987	67.2	37.0	15.2	22.6	36.0	44.4	10.3	26.9	40.4
1988	65.1	34.7	13.3	22.8	38.1	42.6	12.1	27.3	44.1
1989	60.9	35.2	12.3	28.1	35.6	40.6	11.1	29.2	47.2
1990	60.7	33.6	11.2	27.7	33.1	37.9	11.6	33.3	50.9

\*: Tipo: Masculino. Femenino y Mixto

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P) -ICFES- Cálculos de FEDESARROLLO.

En la categoría de rendimiento medio las participaciones se acercan más pero predominan los colegios mixtos. Por su parte, en rendimiento bajo, la participación de los colegios mixtos es muy superior y en cambio los colegios masculinos sólo llegan a representar el 12% en 1988 en esta categoría.

Falta profundizar en las razones para el pobre desempeño de los colegios mixtos, pero sí parece claro que en ellos deberá concentrarse buena parte del esfuerzo por elevar la calidad. Igualmente, importa destacar el sesgo que persiste en nuestro sistema educativo en contra de la formación femenina, con serias repercusiones sobre las condiciones laborales de la mujer en el país (ver al respecto los indicadores sobre mujer en esta misma revista).

### 3. Rendimiento de los colegios según la jornada

Los resultados que se presentan en el Cuadro 4, señalan la varias veces mencionada deficiencia de

la educación impartida en escuelas nocturnas.

En efecto, en la categoría de rendimiento alto, se observa una participación similar en los colegios de jornada diurna normal, de la mañana y de la tarde. Por su parte, los colegios nocturnos tienen una participación insignificante en esta categoría. En 1990 para las diferentes jornadas las participaciones, en rendimiento alto, son 22.%, 21%, 17.% y 0% respectivamente (véase Cuadro 4).

En rendimiento medio todos los colegios con jornada en la tarde y los nocturnos tienen una participación ligeramente menor que los diurnos.

En rendimiento bajo, los colegios nocturnos registran la mayor participación, llegando a registrar, en 1990 el 76%. Esta situación debe poner alerta a las autoridades educativas con el objeto de tomar medidas de control de calidad a las instituciones de educación nocturna que han ve-



**Cuadro 4**  
**DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y**  
**BAJO, SEGUN JORNADA\* TOTAL NACIONAL (porcentajes)**

Año	Alto				Medio				Bajo			
	Diurno	Mañan.	Tarde	Noctur.	Diurno	Mañan.	Tarde	Noctur.	Diurno	Mañan.	Tarde	Noctur.
1981	20,3	18,0	20,9	1,3	45,4	46,2	39,6	40,5	34,3	35,8	39,6	58,2
1982	19,4	21,6	18,9	0,8	41,5	41,8	44,1	30,0	39,1	36,6	36,9	69,2
1983	21,3	24,1	25,9	0,9	41,6	44,0	38,9	35,3	37,1	31,9	35,2	63,8
1984	29,2	29,4	34,2	3,1	48,2	50,2	41,1	46,5	22,7	20,4	24,8	50,4
1985	24,2	26,3	28,5	2,1	43,7	46,3	42,6	40,8	32,2	27,5	29,0	57,1
1986	25,8	25,6	29,2	1,7	39,7	46,0	40,7	40,5	34,6	28,5	30,1	57,8
1987	25,2	25,7	27,8	1,1	41,8	44,5	37,0	37,5	33,0	29,8	35,2	61,5
1988	22,5	24,1	23,2	0,2	39,8	44,3	38,2	34,6	37,7	31,6	38,6	65,3
1989	21,9	22,8	19,6	0,1	40,1	42,8	37,8	28,6	38,0	34,4	42,6	71,3
1990	22,2	21,0	16,9	0,0	36,9	40,9	37,2	23,7	40,9	38,1	45,9	76,3

\*: Jornada: Diurna, Mañana, Tarde y Nocturna

**Fuente:** Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P) -ICFES- Cálculos de FEDESARROLLO.

nido proliferando en los últimos años con resultados poco halagadores en materia de calidad.

Estos resultados contribuyen al debate suscitado en los últimos años acerca del estudiante trabajador. Si bien es cierto que algún sector de la sociedad, público o privado, debe ofrecer el servicio de la educación para la población que estando ocupada quiera mejorar o completar su ciclo educativo secundario, también es cierto que dicho servicio debe cumplir un mínimo nivel de calidad, porque de lo contrario y tal como esta ocurriendo, se trata de una inversión poco redistributiva. Así, quienes están incurriendo en el enorme esfuerzo que significa estudiar tras completar una jornada laboral, no están recibiendo los elementos necesarios para competir en mejores condiciones en el mercado laboral ni para ingresar a la educación superior.

Es posible suponer que, en la medida en que se amplíe la cobertura educativa en secundaria, sin sacrificar calidad, y aumenten los índices de

escolaridad y de retención en el grupo de edad correspondiente a este nivel, la demanda por educación en la jornada nocturna se reduzca en el largo plazo.

## D. Conclusiones

Puede decirse que ha habido un deterioro relativo en la calidad de la educación secundaria en el país a partir del segundo quinquenio de los 80. Ese deterioro ha sido más importante en el sector oficial que en el privado. Como el aumento en la cobertura en este nivel educativo ha sido fundamentalmente de carácter oficial, puede decirse que dicho aumento se ha logrado sacrificando calidad.

El deterioro en la calidad de la educación secundaria es un precio que el país está pagando por la reducción del esfuerzo estatal en esta materia. En efecto, según se señala en indicadores sobre gasto social en esta misma revista, la parti-

cipación del gasto en educación como proporción del PIB nacional, ha venido decreciendo sistemáticamente desde 1984, hasta situarse, en 1990, en un pobre 2.5% del PIB<sup>3</sup>. Precio éste muy alto por lo demás, dadas las exigencias de recursos humanos del nuevo modelo de desarrollo en el que el país se embarca.

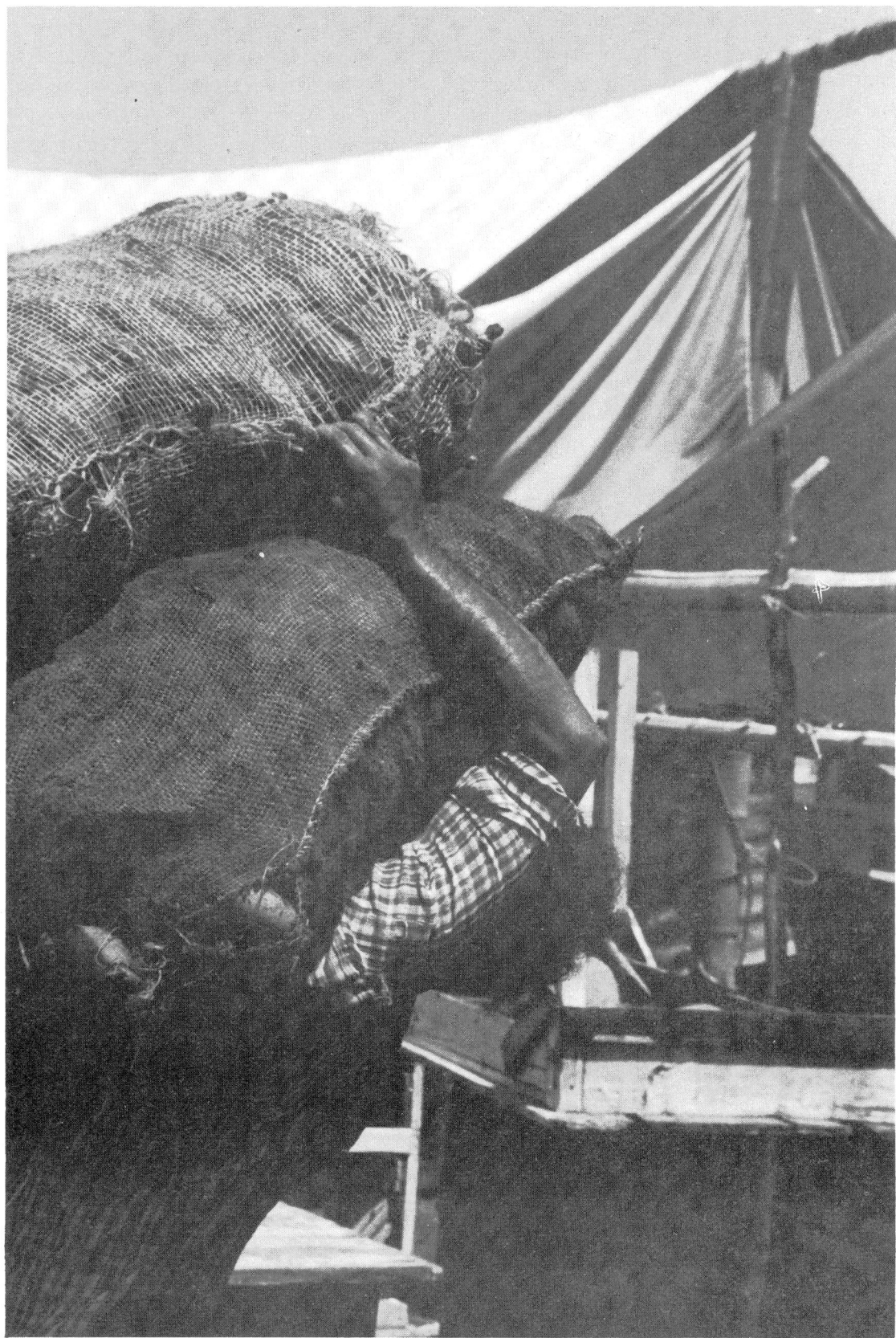
Debe insistirse, adicionalmente, en la importancia que tienen los factores socioeconómicos en el desempeño académico de los estudiantes. Este tipo de variables determina, en última instancia, la calidad del proceso educativo visto en forma global. Por lo tanto, deben ser el argumento para

lograr que la educación de carácter oficial disponga de las mejores condiciones (infraestructura, dotación, recursos pedagógicos, etc), capaces de compensar las desventajas de la educación de ingresos medios y bajos frente a la población de ingresos altos, sin lo cual el impacto redistributivo del gasto en educación se reduce.

También importa llamar la atención sobre la necesidad de eliminar los sesgos en contra de la educación femenina que persisten en el país. En efecto, si por el lado de la cobertura se ha logrado equidad, por el lado de la calidad siguen observándose desequilibrios importantes.

---

3 En el artículo "Un Plan de desarrollo humano de largo plazo para Colombia" publicado en este número, se plantea la necesidad de incrementar esta participación hasta hacerla equivalente a un 4.6% del PIB en la primera década del siglo XXI lo cual, frente a comparaciones internacionales, sigue siendo bajo.



## III. Situación Laboral

---

### A. El panorama nacional

La situación laboral en 1991 presentó rasgos más de estancamiento que de deterioro. Para el total de siete áreas metropolitanas la tasa de participación global presentó una leve reducción al pasar de 59.8 en junio a 59.3 en diciembre. Por su parte, la tasa de ocupación registró un ligero incremento en el último semestre. El efecto combinado del comportamiento de estas dos variables explica la leve reducción de la tasa de desempleo cuando se comparan las cifras de junio a diciembre. De la misma manera, si se observan las tasas de desempleo entre diciembre de 1990 y 1991, puede decirse que su disminución se debió más a la reducción en la tasa de participación que a aumentos en la ocupación (véase Cuadro 1).

Habiendo sido 1991 un año particularmente confuso para el desempeño de la economía, por los continuos sobresaltos en la política económica y además por la puesta en marcha del programa de apertura y modernización, estas cifras no son evidencia de un deterioro en el empleo de la magnitud que algunos sectores predecían. No

obstante lo anterior, la incertidumbre sobre lo que pueda ocurrir en 1992 se mantiene en cabeza de los empresarios lo cual puede incidir en la situación laboral para el presente año.

En efecto, en materia laboral, el primer trimestre de 1992 presenta signos de deterioro. Así, la tasa de desempleo pasó de 10.7% en marzo de 1991 a 10.9% en marzo de este año. Por su parte, la tasa de ocupación se mantuvo constante y la participación laboral registró un leve aumento.

Por grupos de edad, el mercado laboral tiene un comportamiento con ciertas particularidades. En el grupo de edad comprendido entre 12 y 29 años, aunque la situación de desempleo mejoró notablemente en cada trimestre de 1991 con relación a los años anteriores, aún se registran tasas considerablemente altas. Esta problemática del desempleo entre los jóvenes afecta más al grupo comprendido entre los 12 y 19 años y las clases baja y media baja. En diciembre de 1987, las tasas de desempleo por estratos eran las siguientes:



**Cuadro 1**  
**SIETE AREAS METROPOLITANAS**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANAS.**  
**1986.1-1992.1**

	12 y más años			12-29 años		30-59 años		60 y más años	
	TDP	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD
Promedios anuales (a):									
1988	57.9	51.4	11.3	43.3	18.0	66.9	5.7	26.6	3.9
1989	57.5	51.8	9.9	43.7	15.9	67.5	5.1	26.7	3.2
1990	58.3	52.2	10.5	43.2	16.5	68.1	5.9	25.7	4.1
1991	59.5	53.4	10.2	44.2	16.5	69.5	5.5	26.4	4.0
Cifras a marzo:									
1986*	56.0	48.1	14.0	39.2	21.3	64.7	7.6	27.1	6.2
1987*	57.8	50.1	13.2	41.5	20.7	66.4	6.7	27.1	4.9
1988	57.6	50.3	12.8	41.5	20.4	66.7	6.4	25.7	4.7
1989	57.2	50.9	11.0	42.8	17.3	66.2	5.9	26.9	3.2
1990	58.1	52.2	10.1	43.0	16.2	68.4	5.5	26.4	3.3
1991	59.4	53.1	10.7	43.1	17.4	69.7	5.9	27.5	4.2
1992p	60.2	53.6	10.9						
Cifras a junio:									
1986*	57.0	48.7	14.6	40.4	22.2	64.6	7.6	26.7	5.2
1987*	58.1	51.2	12.0	42.6	19.2	67.2	5.8	28.1	3.3
1988	58.4	51.5	11.9	43.6	18.7	66.8	6.1	27.5	4.0
1989	58.2	52.2	10.3	44.2	16.7	67.8	5.1	27.2	3.0
1990	58.2	51.8	10.9	42.7	17.0	67.6	6.4	25.1	4.9
1991	59.8	53.4	10.7	44.5	17.3	69.4	5.7	25.1	4.5
Cifras a septiembre:									
1986*	56.0	48.7	12.9	40.0	20.1	65.2	6.8	25.4	4.5
1987*	57.1	50.8	11.1	42.7	17.1	66.5	6.0	25.9	4.4
1988	57.2	51.4	10.2	43.3	16.2	66.9	5.3	26.3	2.8
1989	56.8	51.7	9.0	43.3	14.3	67.5	4.9	26.5	3.2
1990	57.2	51.3	10.2	42.2	16.2	67.2	5.9	25.0	3.4
1991	59.4	53.6	9.8	44.4	15.6	69.4	5.6	26.5	3.8
Cifras a diciembre:									
1986*	57.7	50.7	12.1	42.0	19.3	67.0	5.9	27.9	3.5
1987*	57.9	52.1	10.1	44.1	16.2	67.8	4.9	26.2	3.0
1988	58.5	52.4	10.4	44.6	16.8	67.4	4.9	26.9	3.9
1989	58.0	52.5	9.4	44.4	15.2	68.3	4.7	26.4	3.4
1990	59.9	53.5	10.6	44.9	16.8	69.2	5.8	26.4	4.7
1991	59.3	53.6	9.6	44.9	15.6	69.3	4.9	26.6	3.6

TDP = Tasa de participación (población económicamente activa/población en edad de trabajar)

TDO = Tasa de ocupación (ocupados/población en edad de trabajar)

TDD = Tasa de desempleo (desocupados/población económicamente activa) p = Provisional

\* Siete ciudades sin área metropolitana

(a) Promedio anual simple

Fuente: DANE y cálculos de FEDESARROLLO

Bajo-bajo 11.1%; Bajo 12.5%; Medio-bajo 10.3%; Medio-medio 7.5%; Medio-alto 4.6% y Alto 2.7%<sup>1</sup>.

Para los jóvenes menores de 20 años la tasa de desempleo en septiembre de 1991 ascendía a 23.9% mientras que para el total de la población era de 9.8%.

El grupo de edad comprendido entre los 30 y 59 años registró una tasa de desempleo de 5.7%, en promedio, desde enero hasta septiembre de 1991, para ubicarse, en diciembre, en 4.9%. La tasa de ocupación osciló entre 69.7% y 69.3% para el mismo período. Entre 1986-1991, con datos a diciembre, la tasa de desempleo de este grupo de edad ha estado muy cercana al 6%, volviendo a registrar, en el último año, el mismo valor de 1987 y 1988.

Es pues en el grupo de edad entre 12 y 29 años en donde se concentra la problemática laboral del país con las menores tasas de ocupación y las mayores tasas de desempleo.

## B. La situación laboral por ciudades

El desempleo continúa particularmente alto en Pasto y Medellín, pese a una leve reducción entre junio y diciembre de 1991. Entre este último mes y marzo de 1992 la situación de desempleo en ambas ciudades se ha vuelto a agravar. Así, Medellín pasó de 13.1% a 15.8% y Barranquilla de 7.8% a 12.6%. Aunque estas dos ciudades presentan la evolución reciente más crítica, es importante decir que, a marzo de 1992, en las demás ciudades la situación de desempleo también se ha deteriorado como lo muestra el Cuadro 2. No sólo

el desempleo ha aumentado sino que la tasa de ocupación ha disminuido con excepción de Bogotá y levemente Manizales.

Los niveles de desempleo de Medellín y Barranquilla aún distan bastante de los registrados en 1989, año en el cual se observaron tasas de desempleo bastante bajas si se tiene en cuenta la tendencia de ambas ciudades. De igual forma, si se comparan las tasas de desempleo del último año con las registradas para el período 1986-1990, se observa que las de 1991 son bastante superiores. Sin embargo, la situación de Medellín resulta más preocupante porque además de mostrar tasas de desempleo superiores a las del total de las siete áreas metropolitanas también registra las tasas de ocupación más bajas.

Las mayores tasas de ocupación, en marzo de 1992, las registraron Bogotá (57.3%) y Bucaramanga (53.9%). Al mismo tiempo Bogotá y Cali registraron las menores tasas de desempleo con 8.5% y 9.5% respectivamente (véase Cuadro 2).

Según las cifras del mismo cuadro puede decirse entonces que la situación laboral en 1992 presenta claros síntomas de deterioro y refleja la incertidumbre que aún reina en el país por la situación económica general y los sobresaltos en las políticas.

## C. Salarios

La tendencia al deterioro del salario real desde 1986, que se frenó un poco entre 1988 y 1990, vuelve a repuntar en 1991 cuando el poder adqui-

1 López, Hugo. Grupos vulnerables al desempleo abierto en Colombia: los jóvenes y las mujeres. Revista *Planeación y Desarrollo*. Enero-junio de 1989.

**Cuadro 2**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE OCUPACION Y DESEMPLEO EN LAS SIETE AREAS**  
**METROPOLITANAS (1986-1992)**

	Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla		Bucaramanga		Manizales		Pasto	
	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD
<b>Promedios anuales</b>														
1986*	51.9	13.0	44.4	15.1	50.2	12.5	43.8	16.3	48.1	8.1	43.5	13.7	49.8	12.8
1987*	53.7	10.9	46.7	12.2	52.4	12.2	45.7	12.6	50.3	10.4	45.5	13.3	50.6	13.7
1988	56.6	10.5	47.6	12.8	52.0	11.2	45.5	11.6	53.3	10.9	45.6	12.1	50.2	15.4
1989	54.5	8.0	48.6	12.4	52.6	10.3	45.3	11.7	54.0	10.4	47.2	11.3	52.2	13.8
1990	55.1	9.4	48.5	12.5	53.3	9.6	46.3	10.9	54.5	12.0	47.9	10.7	52.3	13.8
<b>Cifras trimestrales</b>														
1989.1	53.8	9.7	48.0	12.7	49.8	10.5	43.4	13.9	53.3	9.9	44.6	13.0	52.2	12.6
1989.2	55.1	8.5	48.9	12.2	52.2	11.3	46.5	11.3	53.4	12.9	50.6	11.0	51.3	13.8
1989.3	54.4	7.4	47.7	11.8	53.4	7.7	45.8	11.5	54.7	8.9	46.4	9.7	52.0	14.3
1989.4	54.8	6.3	49.7	12.8	55.1	11.7	45.5	10.1	54.6	10.0	47.0	11.3	53.1	14.4
1990.1	54.9	8.0	48.6	11.4	53.2	10.9	47.4	12.1	54.0	14.0	47.0	11.5	50.7	15.6
1990.2	55.7	10.1	47.2	12.4	51.9	9.9	45.0	11.7	54.7	12.4	46.5	12.5	53.4	13.1
1990.3	53.9	8.8	48.0	13.7	52.5	8.7	45.1	10.4	54.3	10.9	48.0	10.4	51.5	14.8
1990.4	55.8	10.8	50.3	12.4	55.6	8.7	47.7	9.5	54.9	10.6	50.1	8.2	53.5	11.9
1991.1	56.2	9.2	49.3	13.8	54.7	10.6	47.2	9.6	54.1	13.1	47.3	10.4	52.4	14.8
1991.2	56.2	8.9	49.4	14.8	54.7	9.1	48.4	10.9	55.5	13.0	47.9	10.8	51.8	16.0
1991.3	56.3	8.1	49.0	13.6	54.9	9.1	49.0	10.4	57.3	9.2	47.8	10.5	53.9	14.1
1991.4	55.8	8.1	50.0	13.1	55.8	8.9	49.3	7.8	55.9	10.5	48.4	9.6	54.0	13.1
1992.1 p	57.3	8.5	49.5	15.8	52.9	9.5	49.2	12.6	53.9	13.1	48.6	10.6	51.4	14.7

TDO - Tasa de ocupación (ocupados/población en edad de trabajar)

TDD - Tasa de desempleo (desocupados/población económicamente activa)

p: provisional

\*:Siete ciudades sin área metropolitana

Fuente: DANE, Encuestas Nacionales de Hogares y cálculos de FEDESARROLLO.

sitivo del salario mínimo regresa a niveles inferiores a los de 1986.

El índice real de los salarios muestra una situación de deterioro que afecta principalmente a los grupos de ingresos bajos. Así, en 1991, el mínimo legal pierde poder adquisitivo en una cuantía que se sitúa en el nivel más alto desde 1986 en promedio. Sobre la base de 100 en 1990 el índice de salario real del mínimo legal se ubica en promedio, en 1991, en 96.6. En 1989 este mismo índice se ubicó 2.7 puntos por encima del índice base (véase Cuadro 3).

Si bien es cierto que la vigencia del salario

mínimo comienza en enero de cada año y su poder adquisitivo disminuye con la acumulación del índice de la inflación, este fenómeno es particularmente notorio en 1991.

Como es de esperar, la inflación golpeó más duramente a los ingresos bajos. Si se mira la situación de los salarios de la industria se observa que los ingresos de los obreros resultaron más golpeados por los aumentos de los precios de la canasta familiar. En efecto, en diciembre de 1991 el poder adquisitivo de los salarios de los obreros había llegado al nivel más bajo de todos los diciembres desde 1986.

**Cuadro 3**  
**INDICES DE SALARIO REAL\***

		Mínimo legal	Ind. Obreros	Ind. Empleados	Jornales Agropecuarios**		Construc- ción
					Agric	Ganadería	
1986	Marzo	108.1	99.2	95.6	93.5	103.9	100.6
	Junio	107.2	103.7	98.4	92.2	102.6	102.4
	Septiembre	104.6	102.4	98.0	96.2	107.5	102.7
	Diciembre	97.8	100.3	97.9	96.1	108.2	97.6
	Promedio	104.4	101.4	97.5	94.5	105.6	100.8
1987	Marzo	110.1	101.5	97.6	97.0	98.3	104.2
	Junio	104.6	100.5	97.0	95.0	96.7	101.5
	Septiembre	101.6	101.1	97.6	98.4	99.7	102.1
	Diciembre	95.7	99.7	99.2	103.6	102.9	97.0
	Promedio	104.8	100.8	97.4	98.6	99.5	102.1
1988	Marzo	108.6	100.9	97.5	103.8	104.8	103.2
	Junio	99.5	97.6	96.8	99.7	100.3	96.9
	Septiembre	98.1	98.9	98.5	100.3	101.2	100.1
	Diciembre	93.3	100.2	99.8	103.7	103.2	95.6
	Promedio	101.9	99.5	97.6	101.9	102.3	99.8
1989	Marzo	108.5	100.5	99.0	106.3	107.3	107.5
	Junio	102.4	100.7	100.6	102.1	103.1	102.4
	Septiembre	98.5	99.6	99.6	101.4	101.7	100.5
	Diciembre	93.9	100.3	99.5	102.7	102.1	96.5
	Promedio	102.7	100.6	99.2	103.0	103.4	102.5
1990	Marzo	106.8	103.4	100.9	103.1	103.0	106.6
	Junio	99.9	99.2	99.3	99.0	99.0	99.3
	Septiembre	95.0	98.4	98.7	98.2	97.3	96.5
	Diciembre	88.8	95.7	98.6	100.1	99.6	91.5
	Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	Marzo	102.7	100	101.9	98.2	97.9	102.6
	Junio	96.3	98.2	99.6	95.7	103.42	98.2
	Septiembre	91.9	97.5	100.4	95.3	102.73	96.7
	Diciembre	88.5	89.4	94.3			
	Promedio	96.6	96.3	99.1			

\*: Base 1990=100

\*\* : Series de jornales trimestrales para agricultura en clima frío sin alimentación y para ganadería en clima cálido sin alimentación

Fuente: Dane y Camacol. Cálculos de FEDESARROLLO

El grupo de los empleados, en el sector industrial, hasta septiembre del año en cuestión mantuvo el poder adquisitivo del salario e incluso logró ubicarlo un poco por encima del observado para los años anteriores (véase Cuadro 3).

En el área rural, los jornales agrícolas han sido los más golpeados. En septiembre de 1991 (último dato disponible) éstos presentaron el nivel más bajo desde 1986 para el mes correspondiente. En cuanto a la ganadería, los jornales han mostrado un comportamiento más favorable. Así, en septiembre de 1991 presentaron el nivel más alto desde 1987 pero considerablemente menor al observado en el mismo mes de 1986.

Por su parte, las remuneraciones en el sector de la construcción no han mostrado un deterioro importante en términos reales. Aunque no han logrado aumentar en forma significativa su poder de compra por lo menos ha permanecido constante con excepción de 1988 año en el cual el índice se situó en 99.8 por debajo del año base.

## D. Empleo temporal y subempleo

Las cifras del Cuadro 4 muestran un aumento significativo en estas dos formas de empleo. Por un lado, el empleo temporal pasó de representar el 11.9% del empleo total en septiembre de 1989 al 16.3% en el mismo mes de 1991. En principio estas cifras van en contravía de lo que podría esperarse de la reforma laboral. Es posible que aún sea prematuro esperar resultados positivos en cuanto a la reducción del empleo temporal, pero aún así el 16.3% es una cifra bastante considerable a la hora de medir un fenómeno que tantas discusiones ha motivado en el ámbito empresarial y sindical del país y cuya reducción era uno de los propósitos de la reforma.

**Cuadro 4**  
**EVOLUCION DEL SUBEMPLEO Y DEL EMPLEO TEMPORAL, COMO PROPORCION DEL EMPLEO TOTAL 1987-1991\***

	Siete Areas Metropolitanas	
	Empleo Temporal	Subempleo
Septiembre		
1987	13.9	15.5
1988	12.9	12.5
1989	11.6	10.9
1990	16.0	14.1
1991	16.3	15.8

\*: Septiembre

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares, Cálculos de FEDESARROLLO

En lo que hace a la población subempleada, importa hacer algunos comentarios antes de analizar resultados.

La pregunta sobre subempleo que hace la encuesta de hogares del DANE, cataloga como subempleados a aquellas personas que quisieran trabajar más horas por semana, independientemente del número de horas que efectivamente laboren en ese momento. Así, por ejemplo, en septiembre de 1991, el 76% de la población subempleada trabajaba, de hecho, más de 33 horas a la semana. Para el 70% de estos, la razón fundamental para querer trabajar más horas eran los bajos ingresos. En consecuencia, el subempleo puede entenderse más bien como otra medida del deterioro de los ingresos reales de los trabajadores. El subempleo como proporción del empleo total, viene registrando un aumento en los últimos años. Así, en septiembre de 1989 se ubicó en 10.9% y en el mismo mes de 1991 fue de 15.8%.



## E. Comentarios finales

En resumen, si los pocos alentadores pronósticos que vienen haciéndose desde hace algunos meses con respecto al impacto de las medidas de ajuste y de apertura sobre el empleo aún no se han hecho notar, sí se observa un deterioro preocupante en los

niveles de ingresos laborales de los más pobres. Ello está presionando las tasas de participación, las cuales alcanzaron, en 1991, su nivel más alto en los últimos cuatro años. En consecuencia, aunque las tasas de ocupación han aumentado, las tasas de desempleo siguen manteniéndose relativamente estables, e incluso comienzan a mostrar señales de deterioro.



## IV. Justicia y Violencia

---

### A. Indicadores sobre administración de justicia

En esta sección se retoma nuevamente el análisis del sistema judicial penal que se había iniciado en el número 1 de *Coyuntura Social*. Dos factores lo justifican: el hecho de que existe información estadística consolidada desde 1987, último año considerado en el análisis anterior, hasta 1990, y el esfuerzo continuo de los dos últimos gobiernos por fortalecer la justicia penal.

Estos esfuerzos pueden agruparse en cuatro proyectos gubernamentales: el nuevo Código de Procedimiento Penal, que entró en vigencia el primero de julio de 1987; el desarrollo de la Ley 30 de 1987; la organización de la Jurisdicción Especializada de Orden Público; y la reforma Constitucional de 1991.

A continuación se mostrará el impacto que han tenido sobre el sistema judicial penal los tres primeros proyectos mencionados. El cuarto, es decir, la reforma Constitucional, aún se encuentra

en pleno desarrollo por lo que, seguramente, sus implicaciones en relación con la eficiencia, efectividad y equidad del sistema judicial, tardarán cierto tiempo en poder determinarse.

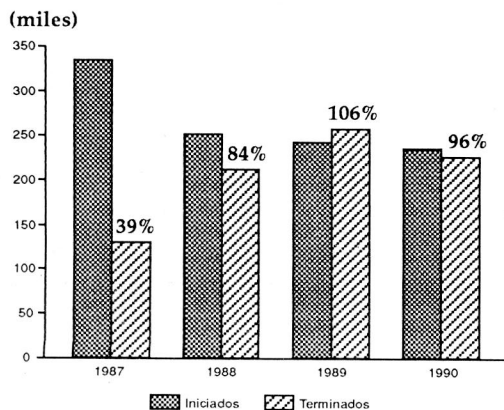
#### 1. El Código de Procedimiento Penal de 1987

Para efectos de este análisis las principales innovaciones introducidas por el Código de Procedimiento Penal de 1987 fueron: la creación del Cuerpo Técnico de Policía Judicial (Art. 326); la iniciación de procesos solamente cuando se conociese la identidad del sindicado (Art. 347 y Decreto 050/87); la calificación del sumario por parte de los jueces de instrucción (Arts. 73, 467 y 469); y el establecimiento de los procesos abreviados (Art. 474 y ss.).

La aplicación de estas normas a partir de julio de 1987 ha tenido un fuerte impacto sobre el sistema penal. La Gráfica 1 muestra la relación entre el número de procesos penales iniciados anualmente desde 1987 a 1990, y el número de procesos terminados en el mismo período<sup>1</sup>. Se

---

<sup>1</sup> Se cuentan como procesos iniciados aquellos en los que se ha dictado auto cabeza de proceso. Se entienden como procesos terminados aquellos con sentencia ejecutoriada, sobreseimiento definitivo y cesación de procedimiento.

**Gráfica 1****EVOLUCION EXCESO ANUAL PROCESOS  
EN LOS JUZGADOS PENALES 1987-1990**

**Fuente:** DANE, Estadísticas Judiciales. Los datos de 1990 corresponden a los tres primeros trimestres.

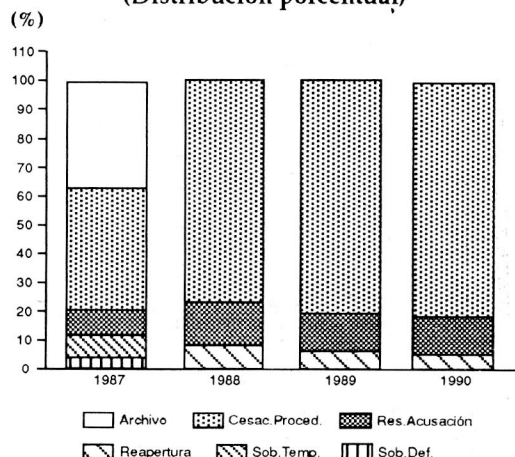
observa que el número de procesos penales iniciados cada año ha ido disminuyendo gradualmente en los últimos cuatro años, mientras que el número de procesos terminados ha ido en aumento cada año. Es decir, el sistema penal judicial se encuentra efectivamente en un proceso de descongestión.

Esta descongestión progresiva del sistema se debe a tres factores. En primer término al hecho de que sólo se inicien procesos cuando haya un sindicado conocido, lo que ha evitado que un gran número de denuncias que anteriormente figuraban "contra N.N." ingresen a los despachos judiciales. Estas han ido a parar a la Policía Judicial. Es decir que, aunque esta medida disminuyó el número de procesos iniciados anualmente, no refleja un decrecimiento de la criminalidad que, en efecto, ha ido en un continuo aumento en el mismo período<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Ver la sección B de estos indicadores

El segundo factor está relacionado con la calificación del sumario y puede observarse en la Gráfica 2. El hecho de que los jueces instructores sólo podían calificar el sumario en uno de los tres sentidos: resolución de acusación, cesación de procedimiento y reapertura de investigación, y que ésta última sólo se pudiese hacer por una sola vez, dio como resultado un aumento muy significativo en el número de cesaciones de procedimientos (pasaron de 90.960 en 1987 a 211.136 en 1989) y a un incremento en el número de resoluciones de acusación (que pasaron de 20.339 en 1987 a 33.141 en 1989).

Lo primero, aunque contribuyó significativamente a descongestionar el sistema penal (las cesaciones de procedimientos en 1989 representaron el 81% del total de calificaciones del sumario), tuvo un aspecto negativo en el hecho de

**Gráfica 2****PROVIDENCIAS DE CALIFICACION  
DEL SUMARIO  
(Distribución porcentual)**

**Fuente:** DANE, Estadísticas Judiciales. Los datos de 1990 corresponden a los tres primeros trimestres.

que un porcentaje muy alto (el 60% en 1989) correspondió a prescripciones. Sin embargo, éstas correspondieron a procesos que se encontraban represados con el procedimiento anterior, pues dada la nueva forma de calificar el sumario, es menos probable la prescripción de un proceso en la actualidad.

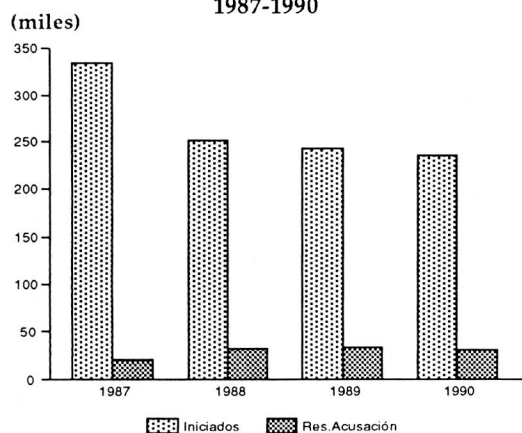
Por otro lado, como puede apreciarse en la Gráfica 3, el aumento en el número de resoluciones de acusación no fue muy significativo, es decir, que el mayor número de procesos penales aún se encuentra represado en la etapa del sumario.

El tercer factor que contribuyó con la descongestión parcial del sistema penal está relacionado con el hecho de que los jueces de instruc-

ción debían calificar el sumario<sup>3</sup>. Probablemente esta nueva responsabilidad llevó a que estos jueces dictasen resoluciones de acusación solamente cuando hubiesen recogido todas las pruebas necesarias para darles una certeza sobre la responsabilidad de los sindicatos. Esta interpretación, que ciertamente no era el espíritu de la norma<sup>4</sup>, y que seguramente se debió a una deficiente capacitación de los jueces instructores en el nuevo procedimiento, trajo consigo una disminución de la labor del juez de conocimiento que, al recibir un proceso tan elaborado, podía emitir una sentencia con mayor facilidad. Esto condujo a un incremento en el número de sentencias emitidas por los jueces superiores y de circuito, lo que a su vez redujo enormemente la congestión en estos despachos judiciales.

La Gráfica 4 muestra el número promedio de casos por juez en las principales ciudades del país. Si se compara con la gráfica análoga presentada en el No. 1 de *Coyuntura Social*<sup>5</sup> se encuentra que mientras los jueces penales municipales aún mantienen niveles muy altos de congestión (el Código de Procedimiento del 87 no los afectó mayormente), los jueces Superiores y de Circuito redujeron dramáticamente sus niveles de congestión. En 1982 en Bogotá los jueces Superiores tenían un promedio de 1.060 procesos en sus juzgados, mientras que en 1990 este promedio era de 107. Análogamente en el mismo año cada uno de los jueces penales del Circuito estaba a cargo de 1.735 procesos, mientras que en 1990 éste número se había reducido a 167. Una reducción parecida ocurrió en las demás ciudades del país.

**Gráfica 3**  
EVOLUCION DEL NUMERO DE SUMARIOS  
QUE PASAN A LA ETAPA DEL JUICIO  
1987-1990



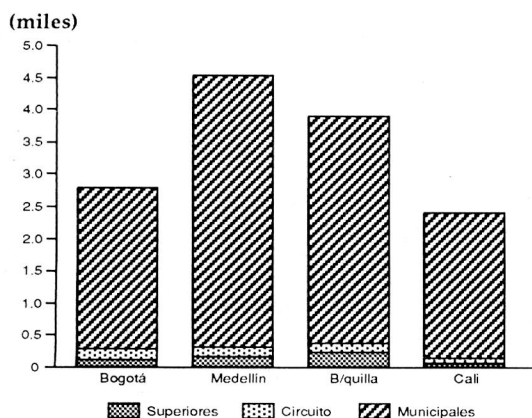
**Fuente:** DANE, Estadísticas Judiciales. Los datos de 1990 corresponden a los tres primeros trimestres.

3 En el Código de Procedimiento Penal anterior quienes calificaban el sumario eran los jueces de conocimiento.

4 El Art. 470 dice "El funcionario dictará resolución de acusación cuando esté demostrada la tipicidad del hecho y exista un testimonio que ofrezca serios motivos de credibilidad e indicios graves de responsabilidad".

5 *Coyuntura Social* No.1 Indicadores de Justicia y Criminalidad página 21.

**Gráfica 4**  
**PROMEDIO DE CASOS POR JUEZ EN LAS**  
**PRINCIPALES CIUDADES**



**Fuente:** Dirección Nacional de carrera judicial. Calificación de jueces, período 1990-1991.

## 2. La ley 30 de 1987

Esta ley, expedida en octubre de 1987, otorgó amplias facultades extraordinarias al presidente de la república para reformar el sistema judicial mediante la creación, supresión o fusión de despachos judiciales, la modificación de las competencias, la organización de nuevas jurisdicciones, la simplificación de los trámites judiciales y la desjudicialización de ciertos procedimientos.

Aunque las facultades se expidieron por dos años, el desarrollo de la ley tuvo serios contratiempos debido principalmente a la gran rotación de ministros de justicia que hubo en ese período. Esto hizo que tan sólo a comienzos de 1989 estuvieran integradas todas las subcomisiones, alrededor de 22, que iban a encargarse de desarrollar la reforma.

Las principales reformas en materia penal se concentraron en algunas modificaciones al Cód-

go de Procedimiento Penal de 1987 (Decreto 1861 de 1989), cuyo impacto sobre el sistema penal se mencionó en el numeral anterior. Es importante, sin embargo, mencionar la eliminación del jurado de conciencia. Este hecho, aunque seguramente agilizó la etapa del juicio en los juzgados superiores, no tuvo mayor repercusión en el sistema global por cuanto el jurado de conciencia estaba restringido a procesos por homicidio cuyo número representa un porcentaje no muy alto (menos del 10%) de los procesos penales. En todo caso, la demora de los procesos en los que existía el jurado de conciencia no debe ser tomada como razón para eliminar esta figura, pues ésta demora se debía principalmente al mecanismo de escogencia de los miembros del jurado y a la falta de un control adecuado para asegurar su asistencia y la de las demás partes del proceso a la realización de la audiencia.

Por otra parte, la ley 30 de 1987 permitió la creación de despachos judiciales y el incremento de su planta de personal. Desafortunadamente los criterios empleados para determinar el sitio y número de estos nuevos cargos no fueron los más adecuados. De los 9.600 cargos creados por esta ley, un estudio contratado por la comisión encargada de implementarla concluyó que tan sólo eran justificables la tercera parte. En todo caso, y dos años después de expedida la ley, la distribución de los despachos judiciales penales en el territorio nacional aún sigue siendo muy deficiente según se puede apreciar en el Cuadro 1.

## 3. La nueva jurisdicción especializada de orden público

Varios han sido los intentos de distintos gobiernos para enfrentar los crecientes índices de criminalidad provenientes del narcotráfico y el te-



**Cuadro 1**  
**NUMERO DE JUECES PENALES**  
**(por 100.000/hab.) 1991**

Departamento	Jueces/100.000 Hab.
Meta	13
Tolima	11
Caquetá	11
Quindío	11
Huila	10
Boyacá	9
Chocó	9
Cauca	9
Santander	8
Risaralda	8
Caldas	8
Valle	7
Norte Santander	7
Antioquia	7
Nariño	7
Cesar	6
Cundinamarca	6
Magdalena	6
Guajira	5
Córdoba	5
Bolívar	4
Sucre	4
Atlántico	4

**Fuente:** DANE, División Político Administrativa de Colombia, 1988. Dirección Nacional de Carrera Judicial.

rrorismo. Estos, sin embargo, han coincidido en la creación de juzgados especiales con procedimientos judiciales excepcionales, en la mayoría de los casos temporales, expidiéndolos por medio de las facultades que le otorgaba el artículo 121 de la Constitución Nacional de 1886 al presidente. Entre estos intentos se encuentran: el juzgamiento de civiles por la jurisdicción penal militar; los

juzgados especializados; el Tribunal Especial de Instrucción; y la jurisdicción de orden público.

#### a. El juzgamiento de civiles por la justicia penal militar

Este mecanismo fue empleado por distintos gobiernos apelando al estado de sitio y consistía en atribuir la competencia de ciertos delitos a los juzgados penales militares. Se argumentaba que esta jurisdicción era más eficaz y rápida. Sin embargo, no sólo los procesos adelantados en esta forma pronto excedieron en demora a los adelantados por la justicia ordinaria, sino que todo el sistema fue hondamente cuestionado por diferentes sectores de la opinión nacional hasta que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de marzo de 1987, lo declaró contrario a la Constitución.

#### b. Los juzgados especializados

En 1984 el Congreso Nacional expidió la ley 2 en la que se hacía un esfuerzo por contrarrestar los delitos de secuestro extorsivo, extorsión y terrorismo, así como aquellos tipificados en el Estatuto Nacional de Estupefacientes. Para ello se crearon 200 nuevos juzgados especializados cuya competencia correspondía a los delitos mencionados<sup>6</sup>. El procedimiento penal se modificó y se previó una duración de seis años para esta experiencia. El gobierno del presidente Barco, sin embargo, decidió prorrogar su existencia mientras que la declaratoria de estado de sitio subsistiera.

6 Según datos de la Oficina de Investigaciones Sociojurídicas del Ministerio de Justicia, a finales de 1990 había 54 juzgados especializados y 7 juzgados de instrucción criminal con funciones de especializados.

### c. El Tribunal Especial de Instrucción

Este tribunal fue creado por el Gobierno de Belisario Betancur para realizar la investigación de los sucesos acaecidos en la incruenta toma del Palacio de Justicia en noviembre de 1985. Posteriormente, y debido al incremento de la violencia en el país, el Gobierno del presidente Barco creó otro Tribunal Especial de Instrucción y le asignó como competencia la investigación de los delitos contra la vida y la integridad personal que causaran "especial conmoción social". La Corte Suprema de Justicia, sin embargo, en fallo del 16 de junio de 1987 declaró inconstitucional este organismo que consideró extraño dentro de la estructura de nuestra rama jurisdiccional.

### d. La jurisdicción de orden público

Este fue el siguiente intento gubernamental por combatir la creciente ola de delitos que atentaban contra la estabilidad estatal. Consistió en crear toda una nueva jurisdicción que incluía un Tribunal de Orden Público con competencia nacional, 90 juzgados diseminados por el territorio nacional, y procedimientos especiales para el juzgamiento de los delitos de orden público. Estos delitos se definieron como aquellos que fuesen realizados "con fines terroristas".

Aunque las experiencias mencionadas demuestran un interés legítimo por parte del Gobierno de enfrentarse a las cada vez más poderosas organizaciones criminales, ha sido necesario realizar ajustes periódicos a estas iniciativas para tratar de adecuarlas a nuestras añejas instituciones. Nuestra vieja tradición jurídica junto con las

especiales características de la criminalidad generada por el cruce de intereses entre el narcotráfico y la guerrilla, han hecho esta labor aún más difícil. Es por esto que resulta importante revisar continuamente el impacto de estas nuevas medidas.

Un estudio realizado por la Oficina de Investigaciones Sociojurídicas del Ministerio de Justicia encontró que aunque hubo un incremento en la eficacia de la jurisdicción de orden público, este no correspondió a las expectativas que se tenían. En efecto, de los 3.339 procesos adelantados por estos juzgados desde su creación hasta comienzos de 1990, 553 concluyeron mediante sentencia, es decir, el 17% de ellos. Comparado con el 12.6% que terminan en la jurisdicción penal ordinaria, este es un incremento muy leve<sup>7</sup>.

Lo anterior, sumado al preocupante número de procesos que concluían por nulidades en el procedimiento debido a conflictos de competencia entre los juzgados especializados y los de orden público, así como a las ya tradicionales fallas administrativas de nuestro aparato judicial, dieron como resultado la necesidad de modificar la estrategia del Gobierno para combatir a las organizaciones criminales anteponiéndoles una organización estatal. Es allí donde surge la nueva jurisdicción especializada de orden público, JEOP.

Esta jurisdicción, regulada por el Decreto 3030 de 1990 y por los Decretos 0090, 0213, 0303, y 1303 de 1991, tiene como finalidad proporcionar un medio eficaz y eficiente para investigar y juzgar los delitos cometidos por organizaciones criminales que persigan desestabilizar el orden institucional vigente.

7 Nemoga Soto, Gabriel Ricardo. "Investigación criminal y administración de justicia penal". En la revista *Análisis Sociojurídicos*, de la Oficina de Investigaciones Sociojurídicas del Ministerio de Justicia, página 103.

Para alcanzar este objetivo el gobierno del presidente Gaviria reorganizó tanto la jurisdicción de orden público existente, como los juzgados especializados.

En primer término se fusionaron los jueces de orden público con los jueces especializados, de este modo se evitó el creciente número de conflictos de competencia y se le dio más coherencia a la acción del Estado para combatir estas conductas.

En segundo término se cambió radicalmente la estructura "insular" tradicional de los despachos judiciales, probadamente ineficiente, por una estructura corporativa en la que se separó tajantemente la función administrativa de la jurisdiccional. Es así como la JEOP se organizó en cinco direcciones seccionales localizadas en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cúcuta. Cada una de estas direcciones seccionales cuenta, a su vez, con cuatro secciones: la sección judicial, compuesta por un grupo de jueces de instrucción y un grupo de jueces de conocimiento; la sección de secretaría, encargada del trámite secretarial de los procesos; la sección administrativa, que se encarga de la administración de los recursos físicos de la dirección seccional; y la sección de dirección que se encuentra a la cabeza del director seccional de orden público.

Las direcciones seccionales dependen de una subdirección nacional de orden público cuyo responsable es nombrado por el director nacional de instrucción criminal. Los jueces dependen nominalmente del Tribunal de Orden Público pero su localización geográfica la determina el director nacional de instrucción criminal.

En tercer término, y en un esfuerzo por acercarse aún más a un sistema acusatorio, la JEOP asigna gran parte de la responsabilidad de la

etapa de investigación preliminar a las Unidades de Policía Judicial de los cuerpos de seguridad del Estado.

Para asegurar un trabajo efectivo de estas Unidades de Policía Judicial se inició una reorganización de los cuerpos de investigación del Estado, y se establecieron mecanismos de control severos por parte del juez y del ministerio público para vigilar los derechos procesales el primero, y los derechos individuales de los sindicados el segundo.

En cuarto término se incrementaron los mecanismos de protección de los funcionarios judiciales. Es así como el procedimiento de investigación establecido evita la movilidad del juez para realizar su labor y la vigilancia de su sitio de trabajo, su vivienda y su transporte con escoltas y vehículos blindados tratan, en lo posible, de asegurar su protección y la de su familia. Finalmente, se creó la figura del juez anónimo para evitar individualizar la responsabilidad del juzgamiento en un proceso determinado.

El quinto y último término, se emplearon técnicas modernas de manejo de oficina para agilizar los trámites secretariales mediante el empleo de computadores, fax, etc.

La Jurisdicción Especializada de Orden Público inició sus labores el 16 de enero de 1991. En ella laboran 96 jueces (71 de instrucción y 25 de conocimiento), un subdirector nacional, 5 directores seccionales, 67 profesionales de apoyo judicial, 6 especialistas en informática, 5 jefes de seguridad, y 62 profesionales administrativos. Aparte de estos se encuentra el personal de escolta, de vigilancia y del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, organismo especializado en investigación y adscrito a la JEOP. Cada juez cuenta con un

microcomputador que le permite su labor y cada seccional cuenta con dos equipos pequeños de cómputo en donde se registra la historia de los procesos que allí se tramitan.

Luego de tan sólo un año de haber entrado en operación no es fácil hacer una evaluación de esta nueva jurisdicción, sin embargo, el Cuadro 2 en donde se compara con la anterior jurisdicción de orden público, muestra algunas cifras interesantes.

En primer lugar se destaca la reducción en el número de jueces, de 114 a 96, y especialmente del personal de apoyo judicial que pasó de 576 a 67. El número promedio de expedientes por juez que se manejaba en la anterior jurisdicción era de 150, mientras que el promedio actual es de 313. Sin embargo, con una carga de trabajo mayor, la nueva jurisdicción ha producido un promedio de 15 sentencias por juez en un año, contra un promedio de 4 sentencias por juez de orden público en la antigua jurisdicción.

Por otro lado, es importante señalar que mientras que en la anterior jurisdicción el 30% de las sentencias fueron condenatorias y el 70% absolutorias, en la nueva jurisdicción ésta distribución se invirtió, 80% de las sentencias fueron condenatorias frente a un 20% de sentencias

absolutorias. Probablemente este hecho refleje una mayor eficacia en la labor de investigación, y ciertamente una disminución en la presión a la que eran sometidos los jueces de esta jurisdicción anteriormente.

#### 4. Comentario final

Muchos han sido los intentos por reformar el sistema penal Colombiano (hay quienes hablan de cerca de 80 reformas al Código de Procedimiento Penal en lo que va de este siglo) pero tal vez ningún intento ha causado tanto impacto sobre la totalidad de la jurisdicción penal como la reforma al Código de Procedimiento de 1987. No sólo inició un efectivo descongestionamiento del sistema penal, sino que fue el primer paso serio hacia el establecimiento de un sistema acusatorio al separar la etapa de investigación de la del juicio, y establecer un cuerpo técnico de policía judicial al servicio del funcionario instructor.

La ley 30 de 1987 fortaleció el espíritu del Código de Procedimiento Penal mencionado con excepción, tal vez, de la eliminación del jurado de conciencia. Sin embargo, desperdió demasiados esfuerzos y recursos en la creación de un exagerado e innecesario número de cargos judiciales.

**Cuadro 2**  
**COMPARACION ENTRE LA ANTIGUA Y NUEVA JURISDICCION DE ORDEN PUBLICO**

Jurisdicción Orden Público	Jueces	Instruc- ción	Conoci- miento	Empleados	Sentencias		Procesos por		
					Condenatorias	Absolutorias	Juez	Emp.	Sent/Juez
Antigua	114			576	142	329	150	30	4
Nueva	96	71	25	67	292	73	313	448	15

**Fuente:** Dirección Nacional de Carrera Judicial, Ministerio de Justicia, Oficina de Investigaciones Sociojurídicas, Subdirección Nacional de Orden Público.

Esta ley, por otro lado, fue la base de grandes cambios administrativos del sistema judicial tales como: la organización de la Carrera Judicial; la creación de las Oficinas Judiciales; y la posibilidad de establecer juzgados corporativos como la exitosa experiencia llevada a cabo en 1991 en el municipio de Itagüí. Además, la misma ley permitió el traspaso de varios procesos a instancias no judiciales y señaló las bases para el empleo de mecanismos de conciliación no empleados efectivamente hasta ese entonces. Pero un análisis más detallado del impacto de esta reforma sobre la totalidad del sistema judicial, requiere, en sí mismo, un estudio propio.

Por su parte, la jurisdicción especializada de orden público ha sido el intento más exitoso, de los hasta ahora intentados, de hacer frente a la criminalidad producto del narcotráfico y el terrorismo.

Sumado lo anterior al hecho de que la nueva Constitución Política de 1991 reestructuró profundamente la organización administrativa de la

rama judicial con la creación del Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección de Administración Judicial, a la autonomía presupuestal finalmente alcanzada por la rama judicial, y a la creación de la Fiscalía General de la Nación con una estructura administrativa similar a la de la Jurisdicción Especializada de Orden Público, y un procedimiento penal basado en el de 1987, se puede concluir, con bastante certeza, que el camino hacia una justicia penal eficiente, eficaz, justa y digna, se está construyendo.

## B. Violencia

### 1. Criminalidad

La cantidad de homicidios constituye una de las medidas más ilustrativa de la situación de violencia en el país:

El incremento porcentual de homicidios entre 1985 y 1991 es altísimo (Cuadro 3). El número se ha más que duplicado; entre 1988 y 1987 hay un

**Cuadro 3**  
**COLOMBIA: EVOLUCION DE LA CRIMINALIDAD HOMICIDA**  
**(1985-1991)**

Año	Población total	Homicidios	Tasa (x 10.000)	Indice base 1985=100	Incr. anual %
1985	29.879.330	12.899	4.31	100.00	—
1986	30.459.098	15.672	5.14	121.50	21.50
1987	31.058.145	17.419	5.60	135.04	11.14
1988	31.677.178	21.100	6.66	163.58	21.13
1989	32.316.933	23.312	7.21	180.72	10.48
1990	33.191.377	24.267	7.31	188.13	10.41
1991 **	33.250.570	21.111	—	—	—

\* Excluye homicidios en accidentes de tránsito

\*\* Enero-Septiembre

Fuente: Policía Nacional y cálculos propios.



aumento especialmente agudo, que desciende los años siguientes<sup>8</sup>. Los incrementos reales anuales muestran un comportamiento diferente: luego de un fuerte aumento en 1988 descienden hasta que en 1990 se tiene una cifra un cincuenta por ciento más baja que la del año anterior y cinco veces inferior a la de 1986. Sin embargo, los incrementos reales anuales son más moderados que los del índice. Podría ser, pues, que si bien la mortalidad homicida crece en el país, el ritmo de este proceso presentara una tendencia a hacerse más lento. Sin embargo, la tendencia en 1991 no permite entrete-  
 tener mucho optimismo al respecto, puesto que en 1991 hasta septiembre hay un incremento en los promedios mensuales (Cuadro 4).

En el mismo período el comportamiento del conjunto de delitos contra la vida e integridad personal se presenta en el Cuadro 5.

El crecimiento de la tasa y los incrementos anuales de estos delitos es mucho menos pronun-

**Cuadro 4**  
**COLOMBIA: PROMEDIOS MENSUALES DE**  
**HOMICIDIOS (1985-1991)**

Año	Promedios mensuales
1985	1.075
1986	1.306
1987	1.451
1988	1.758
1989	1.775
1990	1.800
1991 *	1.856

\* Enero-septiembre

Fuente: Cuadro anterior

ciado que el de los homicidios, lo que podría indicar que el mayor descenso se da en los delitos que no tienen como consecuencia la pérdida de vidas humanas. Es decir, el descenso en las tendencias no implicaría un mejoramiento, sino justamente lo contrario. Este tipo de inferencia podría tener alguna validez al considerar que en los

**Cuadro 5**  
**COLOMBIA: DELITOS CONTRA LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL**

Año	Número de delitos	Tasa (x10.000)	Índice base 1985=100	Incr. anual %
1985	77.064	25.79	100.00	
1986	83.685	27.47	108.59	8.59
1987	89.827	28.92	116.56	10.73
1988	95.079	30.91	123.37	10.58
1989	90.409	28.08	117.32	(9.5)
1990	86.153	25.95	111.79	(9.5)
1991 *	67.155	20.19		

\* Enero-septiembre

Fuente: Policía Nacional, Ibid y cálculos propios. Para 1991, Centro de Investigaciones Criminológicas de la DIJIN.

8 Sobre cifras anteriores al período aquí estudiado, ver Rodrigo Losada Lora y Eduardo Vélez Bustillo, "Tendencias de muertes violentas en Colombia", *Coyuntura Social*, No. 1, Diciembre de 1989, Bogotá, Fedesarrollo e Instituto SER.

últimos años en el país se ha incrementado notablemente el porte de armas por parte de civiles, y que, como lo han mostrado otros estudios, la proporción entre homicidios con arma blanca y de fuego ha tendido a invertirse fuertemente, así que hoy la utilización de éstas en la comisión de delitos puede aproximarse al 85%. El que en el período estudiado la tasa de lesiones personales comunes haya descendido da fuerza a esta interpretación (Cuadro 6).

Sin duda uno de los delitos que reviste mayor gravedad en términos de violencia y violación de elementales derechos a la libertad individual y que produce mayor inseguridad ciudadana el secuestro. Aunque las cifras existentes subestiman la magnitud real, en la medida en que sólo una proporción muy reducida es denunciada, el Cuadro 7 da una idea del problema. El número de personas que han perecido a mano de secuestradores está indicando la dimensión del fenómeno

**Cuadro 6**  
**COLOMBIA: LESIONES PERSONALES**  
**1985-1991\***

Año	Número	Tasas x 10.000
1985	41.455	13.87
1986	44.357	14.56
1987	46.111	14.84
1988	45.865	14.48
1989	41.803	12.93
1990	39.018	11.75
1991 **	28.151	8.85

\* Excluye lesiones en accidentes de tránsito

\*\* Enero-septiembre

Fuente: Policía Nacional, Ibid.

9 Basada en prensa nacional y regional, boletines y documentos de organizaciones populares y denuncias directas recibidas por organismos de derechos humanos.

10 Con datos del DAS.

**Cuadro 7**  
**COLOMBIA: SECUESTROS EXTORSIVOS**  
**1985-1991**

Año	Secuestros	Sumas pagadas (estimadas)	% sobre PIB millones \$*
1985	286	1.118	
1986	180	890	
1987	259	1.670	.02
1988	709	7.920	.07
1989	781	10.530	.07
1990	1.282	1.225	.006
1991	1.389	2.346	.008
	4.886	25.701	

\* Pesos corrientes

Fuente: Policía Nacional, Ibid.

en términos de vidas humanas, y las sumas pagadas reflejan la magnitud de las transferencias económicas forzadas.

## 2. La violencia política

El peso de esta violencia puede ser estimado por la relación entre el número de homicidios políticos y el total de homicidios en el país. A partir de los datos de la Comisión Intercongregacional de Justicia y Paz<sup>9</sup>, la Consejería Presidencial para la Paz<sup>10</sup> y la Policía Nacional, se puede obtener la aproximación a la magnitud de la violencia política que se presenta en el Cuadro 8.

Los resultados obtenidos, según la fuente que se utilice, son contradictorios y no permiten una aseveración concluyente con respecto a la evolución de la violencia política medida por este

**Cuadro 8**  
**COLOMBIA: HOMICIDIOS POLITICOS Y TOTAL DE HOMICIDIOS**

Años	Total homicidios	Homicidios Políticos*			
		Justicia y Paz		Consejería para la Paz	
		No.	%	No.	%
1988	21.100	3.821	18.10	3.376	16.00
1989	23.312	2.560	11.00	3.942	16.90
1990	24.267	3.236	13.33	4.472	18.40
1991	21.111 **	3.167		3.734	
	83.531	12.784		15.524	

\* Incluye asesinatos políticos, presuntamente políticos y muertos en acciones bélicas 1/

\*\* Enero-septiembre. Los otros datos de la fila cubren los doce meses de 1991.

**Fuente:** Policía Nacional, Justicia y Paz y Consejería para la Paz.

1/ Asesinatos políticos: aquéllos que son motivados por la intolerancia de ideas o prácticas contrarias a las del (o de los) victimario(s), o que revelan la más extrema represión a formas legítimas de reivindicación u organización popular.

Asesinatos presumiblemente políticos: caracterizados como tales por la zona de conflicto donde ocurren, por algunas características de las víctimas, por la forma como son ejecutados o por otros indicios que lleven a presumir un móvil político, aunque éste no sea claro. Cfr. Justicia y Paz, V.4, No.1, enero-marzo 1991. Son equivalentes a los "homicidios por razones aparentemente políticas de la Consejería para la Paz".

indicador. En efecto, según Justicia y Paz, la participación de los homicidios sobre el total ha tendido a decrecer, pasando del 18% en 1988, al 13% en 1990. Todo lo contrario ocurre cuando se miran los datos de la consejería para la paz, según los cuales esta proporción ha aumentado, pasando del 16% en 1988 al 18% en 1990.

De estos muertos, los producidos en enfrentamientos directos con la Fuerza Pública en el mismo período, pasaron de cerca de 2.000 en 1988, a algo más de 700 en 1990 (Cuadro 9).

Además de estos costos en vidas humanas, la violencia política ha tenido un impacto no despreciable sobre los recursos materiales del país<sup>11</sup>. Por ejemplo, los gastos en que ha incurrido el gobierno para apoyar la reinserción de los miembros del M-19, del Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y del Ejército Popular de Liberación (EPL)<sup>12</sup> según los acuerdos de paz, deberían haber ascendido a \$10.957 millones en 1991, que representan el 0.4% del PIB de ese mismo año (Cuadro 10).

11 En esta parte sobre costos económicos y sociales generados por la violencia política no se incluyen los gastos del Plan Nacional de Rehabilitación en la medida en que el Plan se ha convertido más que todo en un programa de inversión en obras de desarrollo social y económico, orientado hacia las zonas más deprimidas y menos articuladas al mercado nacional para que compense las desigualdades regionales producto del modelo de desarrollo aplicado en el país.

12 Según la Consejería Presidencial para la Paz hubo 800 reinsertados del M-19, 150 del PRT, 150 del MAQL, y 2000 del EPL para un total de 3.100 personas que buscan reincorporarse a la vida civil.

**Cuadro 9**  
**COLOMBIA: MUERTOS EN CONFRONTACIONES POLITICAS**  
**1985-1991 (octubre)**

Años	M u e r t o s				
	Policía	FF.AA.	Civiles	Total	% sobre total de homicidios
1985	115	145	713	973	7.54
1986	80	187	274	541	3.45
1987	121	149	526	796	4.57
1988	147	224	1.519	1.890	8.95
1989	91	147	1.819	2.057	8.82
1990	178	186	364	728	3.00
1991	196	177	106	473	

**Fuente:** 1985-90: Revista Criminalidad de la Policía Nacional, No.33, p/391 y cálculos propios. 1991: Justicia y Paz

**Cuadro 10**  
**GASTOS DE REINSENCION PROYECTADOS EN LOS ACUERDOS DE PAZ ENTRE**  
**GOBIERNO NACIONAL Y GUERRILLAS DURANTE 1991**

	1	2	3	4	5	6	7	8	Total	% PIB
M-19	480		200	780	900				2.360	.008
MAQL	162	7		20	600	2.5			791.5	.002
PRT	162			140	300			10	612	.002
EPL	1.200	15		320	2.000			12	4.159	.015
Global							500	500	1.000	.003
Compra de tierras (INCORA)									2.035	.007
Total	2.004	22	200	1.260	3.800	2.5	500	522	10.957	.04

**Fuente:** Consejería de Paz y Acuerdos entre Gobierno Nacional y Guerrillas

1 Auxilios de subsistencia para los ex-combatientes mientras se integran a un proyecto productivo o consiguen un empleo remunerado.

2 Fondos para la puesta en marcha de las Fundaciones que cada grupo guerrillero creó con el fin de planear y apoyar la reinserción.

3 Gastos en educación y capacitación.

4 Fondos para la puesta en marcha de proyectos productivos.

Sin embargo, según un documento reciente firmado por los grupos reinsertados a la vida civil, los desembolsos en que el gobierno ha incurrido han sido mayores. Si se suman los gastos proyectados en auxilios de subsistencia (columna 1), créditos para proyectos productivos (columna 4) y gastos en educación y capacitación (columna 3) se obtiene un total de \$3.646 millones, mientras según los firmantes, en estos mismos rubros se desembolsaron realmente \$7.998 millones en 1991<sup>13</sup>. Estas discrepancias entre proyección y ejecución y el hecho de que ni el gobierno ni los reinsertados sepan exactamente el destino de estos dineros, ha llevado a la suspensión del "proceso de proyectos económicos y de contratación de entidades asesoras hasta tanto no se adelante un proceso de evaluación externa"<sup>14</sup>.

Sin embargo, y a pesar de esta falta de planificación estratégica y de fiscalización, los gastos de la reinserción no son altos comparados con lo que le costaron al país los atentados contra su infraestructura emprendidos por la Coordinadora Nacional Guerrillera durante el primer semestre de 1991. Según cálculos de la Consejería Presidencial para la Paz, las voladuras de torres eléctricas, oleoductos y otros bienes le costaron a Colombia \$302.332 millones, o sea un 1.11% del PIB. Si todos los desembolsos incurridos por la reinserción siguieron la tendencia de los auxilios, créditos y contratación de entidades asesoras y fueran el doble de lo proyectado, llegarían a representar apenas el 7.2% de estos costos.

Si los 5000 miembros de las FARC, los 2000 del ELN y los 100 de la disensión del EPL decidieran reinsertarse, el programa podría costar como mínimo \$22.028 millones, asumiendo que los auxilios de subsistencia ascenderían a \$80.000 por persona, que los créditos para proyectos productivos serían en promedio de \$2.600.000 y que los gastos en seguridad girarían alrededor de la suma de los \$3000 millones<sup>15</sup>. Estos \$22.028 millones representan el 0.06% del PIB de 1992 y el 7.28% de los costos de los atentados cometidos por la guerrilla durante el primer semestre de 1991.

Es evidente que, comparativamente con los costos económicos incurridos por los actos de sabotaje de las guerrillas, el logro de una reinserción se convertiría en una inversión rentable. Sin embargo, la dimensión económica no es la única que entra en juego dentro de una evaluación del proceso de paz. También es necesario preguntarse qué tanto la reinserción del EPL, el MAQL, el PRT y el M-19 han contribuido a generar un clima de convivencia pacífica en las regiones donde estos grupos actuaban anteriormente.

En este sentido, el informe presentado al gobierno por la Comisión de Superación de la Violencia en febrero de este año arroja datos bastante elocuentes. Según los resultados, en dos de las siete regiones estudiadas la reinserción tuvo un impacto positivo considerable: en Córdoba, "en los ocho primeros meses de 1991 se redujo en cerca de un 75% el número de personas registradas por la prensa como muertas por ra-

13 En créditos para proyectos productivos, según los firmantes del documento se han gastado \$5.950 millones, en becas (auxilios de los proyectos productivos \$275 millones. Estudio de Seguimiento, Evaluación y Ajuste de los Proyectos Económicos del Programa Presidencial de Reinserción. Términos de referencia. Santafé de Bogotá, 6 de Marzo de 1992.

14 *Op.Cit.*

15 Dato de la Consejería Presidencial para la Paz.



zones real o presuntamente políticas, desaparecidas o víctimas de campañas de "limpieza social"<sup>16</sup>. En Urabá, el total de personas registradas por la prensa como muertas por los mismos motivos que en el caso de Córdoba fue de 27 frente a 108 en 1990 lo que significa una reducción aproximada de 66%<sup>17</sup>. En estos dos departamentos, el impacto positivo de la reinserción parecen indicar que los altos índices de homicidios de años pasados respondían preponderantemente a una lógica política. Por el contrario, en las regiones de Putumayo y Cauca, la reinserción ha tenido efectos mucho menores ya que los conflictos por tierras y la violencia ligada al narcotráfico y a la presencia de grupos paramilitares sigue cobrando víctimas. En Risaralda, la reincorporación tampoco ha generado un gran impacto sobre la violencia que se vive en esta zona cafetera ya que en ella el fenómeno responde más a lógicas de violencia "difusa, delictuosa y cotidiana"<sup>18</sup>. En Norte de Santander, la desmovilización del EPL tampoco tuvo mayor significación ya que las zonas donde tenía presencia fueron ocupadas por grupos de las FARC, del ELN y de la disidencia del EPL.

Como se puede apreciar, los resultados de los acuerdos de paz con el EPL, el MAQL, el PRT y el M-19 sobre los índices de violencia varía según las regiones, las lógicas de los enfrentamientos que allí operaban y la capacidad del gobierno de solucionar los problemas que daban origen a la lucha armada.

### 3. Derechos humanos

Las violaciones a los derechos humanos, como lo han reconocido altas esferas estatales y gubernamentales, son una de las principales fuentes de violencia en el país<sup>19</sup>. Aunque en rigor no se puede decir que todas ellas estén ligadas con luchas por el control de los aparatos del Estado y con formas de conducir su futuro y el de la sociedad, estos actos estatales contribuyen seriamente a incrementar otras formas de violencia. Ciertamente, una de las mayores dificultades en las negociaciones con los grupos alzados en armas es, justamente, la exigencia de éstos de que estas violaciones cesen, mediante políticas explícitas y la depuración de los aparatos del Estado ligados a ellas. Aunque no se puede desconocer que en los últimos años se ha impulsado una política de protección de los derechos humanos, y de que hay acciones estatales concretas que así lo demuestran, también es cierto que la situación dista bastante de ser aceptable.

En efecto, el informe de la Procuraduría Nacional presentado a la opinión pública en Septiembre de 1991, y que cubre el período que va de Enero de 1990 a Abril de 1991, muestra cómo en los dos últimos años reposan en esa institución 3.161 expedientes que cubren a más de 5.500 víctimas de homicidios, masacres, torturas, lesiones personales, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, allanamientos, amenazas y otras<sup>20</sup>.

16 Comisión de Superación de la Violencia: *Pacificar la Paz. Lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz*, Instituto de Estudios y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional, CINEP, Comisión Andina de Juristas-Seccional Colombiana, y Cecoin, Santafé de Bogotá, 1992, p.26.

17 *Op.Cit.*, p.33.

18 *Op.Cit.*, p.66.

19 Presidencia de la República, *Estrategia nacional contra la violencia*, Bogotá, mayo de 1991, p. 8.

20 Procuraduría General de la Nación, *Informe sobre Derechos Humanos*, agosto de 1991.

Además de estas cifras, la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos-seccional Bogotá, ya procesó y sistematizó la acción que emprendió de enero a diciembre de 1991. Durante estos doce meses, inició 465 expedientes, evacuó 315 del total de casos acumulados hasta ese momento<sup>21</sup>, de los cuales 8 culminaron en fallos sancionatorios y 5 en absolutorios<sup>22</sup>.

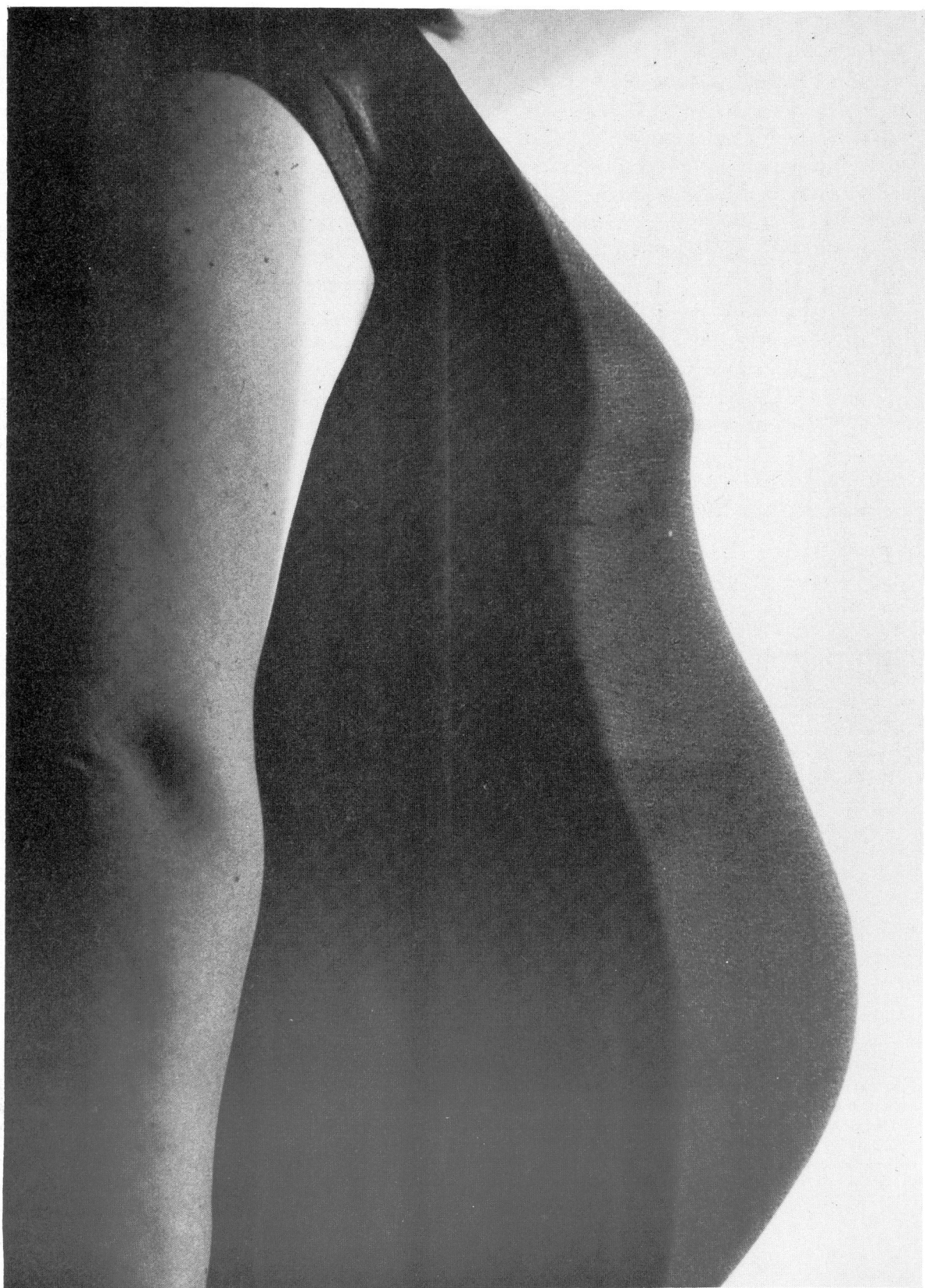
Si se tiene en cuenta que esta información sólo cubre aquellos casos que son procesados en la seccional de Bogotá, se puede concluir que la situación de los Derechos Humanos en el país durante 1991 siguió siendo dramática.

Sin embargo, el hecho de que la Procuraduría haya iniciado la sistematización de esta informa-

ción debe considerarse como un esfuerzo significativo. Por otra parte, el nombramiento de civiles en las direcciones del Ministerio de Defensa y en el DAS, la declaratoria de inconstitucionalidad de los grupos de autodefensa, el propósito explícito del gobierno de enfrentar el problema de la violación de los Derechos Humanos en su "Estrategia contra la Violencia" y la política de modernización de los servicios de inteligencia de los órganos de seguridad del Estado, permiten esperar que estas iniciativas tengan en el largo plazo una incidencia positiva sobre el respeto de los Derechos Humanos en el país. Justamente, el esfuerzo de sistematización de la Procuraduría se convierte en una herramienta invaluable para poder evaluar la eficacia de estas políticas durante los próximos años.

21 Sobre la base de la información existente el número total de expedientes acumulados en la regional de Bogotá se desconoce.

22 De los 8 fallos sancionatorios, en 6 desapariciones estuvieron implicados miembros de la Policía Nacional, 6 actos de tortura fueron ejercidos por guardias de prisión, y agentes de la Policía Nacional y del Ejército, y en un caso de masacre la Procuraduría Delegada para los Derechos Humanos-seccional Bogotá solicitó destitución de un Sargento del Ejército. En 101 de los casos que analizó encontró que había mérito para abrir pliegos de cargos. Mimeo sin publicar. "Estadística. Período comprendido entre Enero de 1991 a 31 de Diciembre de 1991, Procuraduría Delegada de los Derechos Humanos".



## V. Mujer\*

---

**E**l desarrollo social afecta de manera diferencial a los distintos grupos que conforman la población de un país. Los logros en términos de salud, educación y bienestar social en general, varían según se trate de población urbana o rural, de hombres o de mujeres, de jóvenes o de viejos. Los indicadores que publica Coyuntura Social tratan de dar cuenta de estas diferencias desagregando la información disponible en cada uno de los sectores sociales, como es el caso de dar información sobre las condiciones laborales por ciudades, por género, por edad, etc.

Sin embargo, si lo anterior permite identificar la forma en que un grupo específico se beneficia de los varios aspectos del desarrollo social, la interacción de estos últimos sobre los niveles de bienestar de la población queda desarticulada y por lo mismo en buena medida carente de un análisis particularizado. De allí el interés por centrar la atención en las condiciones de grupos específicos, esfuerzo que se inició en el número anterior con los indicadores sobre las condiciones laborales de la mujer en Medellín.

En este número, el tema de la mujer se retoma a nivel nacional. Varias aclaraciones deben hacerse, no obstante, antes de entrar a presentar resultados. En primer lugar, aunque la maternidad puede considerarse como el factor biológico que hace de la mujer un grupo social particular, la forma en la que ésta define la inserción de la mujer en la sociedad pertenece al ámbito de lo cultural. Mujer, así, es una categoría analítica demasiado amplia. La clase social, la región, la etnia, son todos factores que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la forma en la que “la mujer” ha enfrentado su condición de agente y receptor del desarrollo social. Los indicadores que aquí se presentan, cobijan únicamente las condiciones de la mujer urbana del país. Esto debe quedar claro, sin olvidar que fuera del análisis quedan la mujer campesina y a la mujer indígena, vacíos éstos que esperamos poder llenar en el futuro.

De otra parte, el enfoque de estos indicadores concede especial importancia a la relación entre condiciones laborales femeninas y pobreza. Así, los temas tratados son, fundamentalmente, el

---

\* La realización de esta serie de indicadores sobre la mujer contó con el apoyo financiero de la Fundación Restrepo Barco.

mercado de trabajo y el sistema de educación, y su impacto sobre la rentabilidad del trabajo de la mujer.

Como quiera que las condiciones laborales de la mujer se reflejan en el bienestar de sus familias, se incluyen también algunos indicadores indirectos sobre la dimensión social de este fenómeno.

Finalmente, aprovechando la valiosa información sobre violencia intrafamiliar de la última encuesta de prevalencia de Profamilia, se ofrecen algunas cifras sobre este fenómeno de preocupante dimensión.

## A. La mujer y el mercado laboral

### 1. Participación y desempleo

En Colombia, como en el resto de Latinoamérica, la tasa de participación de la mujer ha venido aumentando de manera impresionante en los últimos treinta años: un incremento de un 120% en la región según cálculos de Prealc. Urbanización, aumentos en la matrícula femenina, descenso en las tasas de fecundidad, son todos elementos que participan en la explicación de este fenómeno. En Colombia el efecto ha sido mucho más marcado que en cualquier otro país de la región y el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral, igual al 34% entre 1988 y 1989, debe compararse con figuras del 21% para Venezuela y Costa Rica, 28% en Brasil, 22% en Chile o 31% en Uruguay<sup>1</sup>.

No obstante, si la participación femenina en la fuerza laboral ha crecido más rápidamente que la masculina, lo mismo no ha ocurrido con la ocupación y, en consecuencia, ellas han tenido que soportar, más que los hombres, los rigores del desempleo. En efecto, las mujeres representan un porcentaje creciente de la población desocupada: 45% en 1976, 50% en 1980, 52% en 1985 y 55% en 1988<sup>2</sup>.

De hecho, si las altas tasas de participación femeninas son una particularidad de la sociedad colombiana en el contexto latinoamericano, también lo es el alto peso femenino en el desempleo. En Chile, las mujeres tan sólo representan el 33% de los desempleados (1985), en Venezuela el 22.3% (1987) y en Costa Rica el 29.1% (1986)<sup>3</sup>.

El Cuadro 1 pone de manifiesto la problemática anterior. Durante todo el período considerado, la relación entre el desempleo femenino y el masculino creció sostenidamente, pasando de 1.5 en 1984 a 1.8 en 1991, y ello pese a la recuperación del empleo que viene dándose desde 1986. A partir de este año, en efecto, el desempleo global ha cedido, pasando de 13.6 a 10.2 en 1991, al tiempo que la tasa de ocupación aumentó del 49.3 al 52.2 (ver los indicadores sobre el mercado laboral en esta revista). El movimiento anterior, sin embargo, benefició más a los hombres que a las mujeres y aunque la brecha entre las tasas de ocupación por género cedió un poco, el efecto neto siguió mostrando incrementos en las brechas de desempleo (ver las tres últimas columnas del Cuadro 1).

1 PNUD, "Desarrollo Humano: Informe 1991".

2 López, Hugo, "Grupos vulnerables al desempleo abierto en Colombia: los jóvenes y las mujeres" Revista de *Planeación y Desarrollo*, Bogotá, enero - junio de 1989.

3 Prealc, "La evolución del mercado laboral entre 1980 y 1987" octubre de 1988.



## Cuadro 1

SIETE AREAS METROPOLITANAS. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE OCUPACION, PARTICIPACION Y DESEMPLEO FEMENINAS COMO PROPORCION DE LAS TASAS MASCULINAS POR GRUPOS DE EDAD 1984-1991\*

	12-29			30-59			60-69			12-y más		
	TDOR	TDPR	TDDR	TDOR	TDPR	TDDR	TDOR	TDPR	TDDR	TDOR	TDPR	TDDR
1984	0.63	0.69	1.35	0.48	0.50	1.57	0.25	0.24	0.47	0.53	0.57	1.54
1985	0.64	0.70	1.45	0.49	0.51	1.72	0.24	0.23	0.40	0.53	0.58	1.65
1986	0.64	0.71	1.48	0.50	0.52	1.85	0.25	0.24	0.67	0.54	0.58	1.70
1987	0.64	0.71	1.56	0.52	0.54	1.86	0.23	0.22	0.45	0.55	0.59	1.77
1988	0.63	0.70	1.58	0.51	0.53	1.85	0.25	0.24	0.47	0.54	0.59	1.78
1989	0.65	0.71	1.57	0.52	0.54	1.72	0.24	0.24	0.65	0.55	0.59	1.75
1990	0.65	0.71	1.58	0.53	0.55	1.91	0.24	0.23	0.45	0.56	0.60	1.79
1991	0.68	0.75	1.64	0.55	0.58	1.92	0.25	0.25	0.66	0.58	0.62	1.85

TDOR: Tasa de ocupación relativa = (TDO femenina/ TDO masculina)

TDPR: Tasa de participación relativa =(TDP femenina/TDP masculina)

TDDR: Tasa de desempleo relativa = (TDD femenina/TDD masculina)

\*: Las cifras del período 1984-1990 corresponden a los promedios de las cuatro encuestas de hogares de cada año

Fuente: DANE. Encuestas de Hogares y cálculos de FEDESARROLLO

Una forma de explicar lo anterior es que la mujer, en nuestro país, se vincula al mercado laboral mayoritariamente como trabajador secundario del hogar y que, en consecuencia, su participación es presionada hacia arriba cuando los ingresos del principal perceptor caen. Según se observó en el aparte sobre indicadores laborales, la recuperación del empleo desde mediados de los 80 ha tenido lugar en forma paralela con la pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo legal.

El incremento en la oferta de trabajo femenina que ello genera, no puede ser absorbido adecuadamente por la economía y debe reflejarse en mayores tasas de desempleo, o como ha sido el caso en los últimos seis años, por menores reducciones en el desempleo femenino que en el masculino.

En Colombia, el desempleo afecta sobretudo a los jóvenes y esto es cierto tanto para hombres como para mujeres. En 1984 el desempleo femenino era 1.35 veces más grande que el masculino. Para 1991, esta diferencia había aumentado a 1.64. En el caso de mujeres mayores, aunque las tasas de desempleo son menores, el diferencial con respecto al desempleo masculino es muy superior, llegando casi a duplicarlo a comienzos de los noventa. Este último grupo, es el que debería ser más sensible a aumentos coyunturales de desempleo, es decir, aquel en el que se encuentra una mayor proporción de mujeres que entran y salen del mercado de trabajo en respuesta a cambios en los ingresos del hogar. El incremento en las tasas de participación relativas de estas mujeres, que supera el que presentan las más jóvenes, pese al concomitante incremento en sus tasas de desempleo relativas, corrobora esta hipótesis.

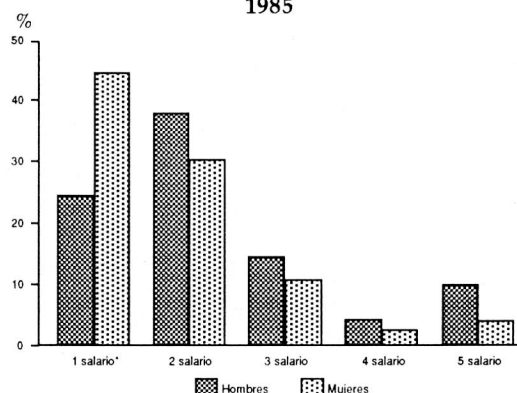
El Cuadro 2 presenta las tasas de desempleo de las mujeres por grupo de edad y nivel educativo. Según estas cifras, las mujeres más golpeadas por el desempleo son las jóvenes con educación secundaria. Entre 1986 y 1991, la tasa de desempleo para este grupo se situó siempre por encima del 20%, mientras osciló entre el 10% y el 15% para las mujeres con primaria o universitaria.

## 2. Ingresos laborales

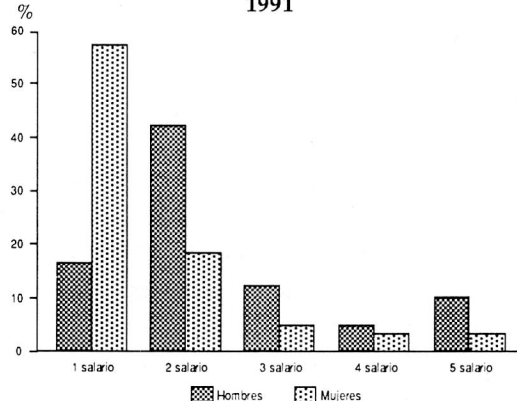
Las Gráficas 1 y 2, muestran la distribución de la población trabajadora por género según nivel de ingresos en 1985 y 1991. Las diferencias mencionadas en los comportamientos de la oferta de trabajo por género, explicarían la evolución de la distribución de los ingresos laborales que allí se presenta. La proporción de mujeres que devengaba hasta 1 salario mínimo (SM) pasó de representar el 44% de las ocupadas en 1985 al 57% en 1991, al tiempo que la proporción de hombres en el mismo rango de ingresos disminuyó, de 24% a 16%.

El Cuadro 3 desagrega la información anterior por niveles de educación. La situación fue especialmente dramática para las mujeres con educación primaria únicamente, el 80% de las cuales se

**Gráfica 1**  
OCUPADOS POR SEXO Y NIVEL DE INGRESO  
1985



**Gráfica 2**  
OCUPADOS POR SEXO Y NIVEL DE INGRESO  
1991



## Cuadro 2

SIETE AREAS METROPOLITANAS. TASA DE DESEMPLEO FEMENINO POR NIVEL EDUCATIVO Y GRUPOS DE EDAD. SEPTIEMBRE 1986-1991.

Período	12-29				30-59				60-69			
	Primaria	Secund.	Uni.Sup	Total	Primaria	Secund.	Uni.Sup	Total	Primaria	Secund.	Uni.Sup	Total
Sept 1986	17.5	30.0	19.1	26.8	10.2	9.7	6.1	10.0	0.4	0.7	0.0	2.2
Sept 1987	11.9	24.0	19.8	21.7	10.2	11.2	4.6	11.0	1.4	2.6	0.0	1.5
Sept 1988	15.5	24.2	14.3	19.4	7.5	8.1	5.6	6.8	0.0	0.0	0.0	0.3
Sept 1989	13.1	21.8	13.6	17.0	6.5	7.2	5.2	6.2	2.5	0.0	10.8	2.0
Sept 1990	13.2	25.1	17.4	19.4	9.7	9.7	3.3	7.9	1.6	2.2	0.0	1.0
Sept 1991	15.6	22.3	14.9	19.1	7.7	8.9	6.2	7.8	2.6	4.3	0.0	2.7

\* Los porcentajes indican la proporción de mujeres desempleadas en cada grupo de edad por nivel educativo

Fuente: DANE. Encuesta de Hogares y cálculos de FEDESARROLLO

## Cuadro 3

SIETE AREAS METROPOLITANAS. POBLACIÓN OCUPADA POR SEXO, NIVEL EDUCATIVO Y SALARIOS. JUNIOS 1985 Y 1991 (PORCENTAJES)

Salarios	Hombres				Mujeres			
	Total	Primaria	Secundaria	Superior	Total	Primaria	Secundaria	Superior
Junio 1985								
Hasta 1 SM*	24.32	34.18	23.42	5.23	44.49	69.22	36.88	9.52
1-2 SM	37.72	43.24	40.99	17.62	30.12	20.16	37.90	31.48
2-3 SM	14.28	10.51	15.88	18.45	10.58	2.58	11.42	26.28
3-4 SM	4.12	1.68	3.90	9.93	2.52	0.39	2.14	8.34
4-5 SM	2.77	0.81	2.27	8.29	1.36	0.11	0.90	5.43
5 y más	7.00	1.56	3.76	26.87	2.54	0.24	1.83	9.63
Sin inf.	8.19	6.76	7.82	12.20	5.09	3.56	5.26	8.08
Sin remun.	1.60	1.27	1.98	1.40	3.30	3.75	3.69	1.24
Junio 1991								
Hasta 1 SM	16.41	21.99	14.07	8.91	57.13	80.62	59.88	19.58
1-2 SM	42.08	47.06	45.86	17.94	18.31	6.32	21.84	27.26
2-3 SM	12.36	10.93	13.33	13.18	4.90	0.53	3.41	13.92
3-4 SM	4.93	3.38	4.83	9.23	3.34	0.35	1.77	10.67
4-5 SM	3.59	1.87	3.48	8.37	1.38	0.25	0.80	4.10
5 y más	6.51	2.32	4.80	22.44	1.95	0.35	0.69	6.74
Sin inf.	13.06	11.19	12.57	19.34	10.22	6.46	9.34	17.17
Sin remun.	1.06	1.26	1.04	0.58	2.76	5.11	2.29	0.56

\*: Se refiere al salario mínimo legal

Fuente: DANE. Encuestas de Hogares. Junios 1985 y 1991

ubica en el renglón más bajo de ingresos. Sin embargo, vale la destacar que un 20% de las mujeres ocupadas con educación superior devengaba, en 1991, menos de 1SM, porcentaje que debe compararse con el 9% en el caso de los hombres.

Ahora bien, si los aumentos coyunturales de oferta de trabajo femenina explican sin duda parte del diferencial encontrado, causas estructurales deben hallarse también al origen de estas diferencias. Según resultados de Tenjo, en un estudio

sobre diferenciales salariales por género y discriminación sexual, el componente del diferencial salarial en donde se encuentra la mayor discriminación sexual es el retorno a la educación por género. Otras variables iguales, el mercado de trabajo estaría recompensando la educación masculina un 10% más que la femenina<sup>4</sup>.

Las cifras que aquí se presentan apuntan en la misma dirección, demostrando que, para las mujeres, obtener algún nivel de educación

4 Tenjo, Jaime "Labour markets, the wage gap and gender discrimination: the case of Colombia", en Psacharopoulos and Zafiris (eds), "Women's employment and pay in Latin America" World Bank 1991. La muestra utilizada por el autor es de trabajadoras en Bogotá en 1979.

postsecundaria sigue significando menores oportunidades de acceder a niveles altos de ingreso que para los hombres. Más del 40% de los hombres con educación superior se ubicaba, en 1991, en renglones superiores a los 4SM. En el caso de las mujeres, dicho porcentaje apenas superaba el 20%.

Aunque esta información no permite concluir cuanto del diferencial salarial observado responde a discriminación contra la mujer en el mercado laboral y cuanto a formas de discriminación que tienen lugar fuera de este ámbito, los resultados que se muestran en los indicadores sobre educación en esta misma revista sugieren que no todo puede atribuirse a problemas en el mercado laboral.

En efecto, según dichos indicadores, la calidad de la educación varía considerablemente entre establecimientos masculinos y femeninos a nivel de secundaria. Es de esperar que estas diferencias se reflejen en las remuneraciones a la educación por género. Los diferenciales de ingresos estarían, pues, reflejando, en parte al menos, los diferentes acervos de capital humano con los que el sistema educativo está equipando a hombres y mujeres. Igualar las remuneraciones salariales pasaría, en

consecuencia, por la eliminación del sesgo en contra de la mujer que presenta dicho sistema.

### 3. Empleo informal

Tradicionalmente, se ha observado que, en el país, el tipo de presiones descritas sobre la oferta laboral femenina se expresa en la mayor participación del sector informal sobre el empleo femenino. La evolución de la participación del empleo informal para hombres y mujeres en los últimos cinco años, sin embargo, no se conforma a esta explicación. En efecto, según se observa en el Cuadro 4, entre 1986 y 1990, paralelamente con la recuperación de las tasas de ocupación, la participación del empleo informal disminuyó para ambos sexos. Esta disminución, no obstante, fue significativamente mayor para las mujeres que para los hombres, con la única excepción de Bogotá.

Una posible explicación a lo anterior, es que en los últimos años el aumento en la ocupación formal se hizo, en parte, mediante el reemplazo de hombres por mujeres cuyos salarios son más flexibles a la baja que los salarios masculinos. La reestructuración laboral reciente, habría sido, entonces, un viraje hacia una mayor contratación

**Cuadro 4**  
**CUATRO CIUDADES. GRADO DE INFORMALIDAD DEL EMPLEO POR SEXO**  
**1986, 1988 Y 1990**

	Bogotá		Medellín		Cali		Barranquilla	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1986	47,7	52,6	50,0	56,3	53,3	62,7	60,0	66,3
1988	51,4	55,6	50,4	53,8	52,3	60,2	61,9	59,1
1990	44,9	48,5	45,5	48,4	47,4	51,0	52,9	52,9

**Fuente:** DANE. Encuesta Nacional de Hogares. Junios 1986, 1988 y 1990 Cálculos de FEDESARROLLO

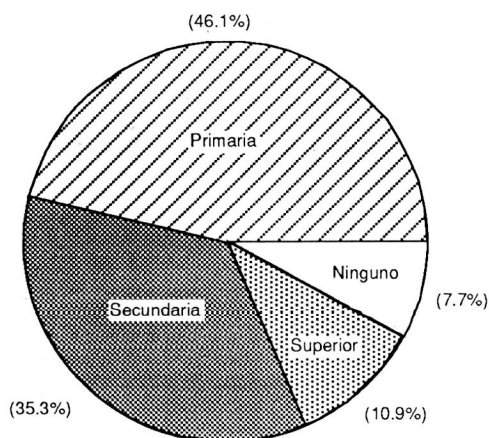
relativa femenina por las empresas del sector formal con salarios reales cayendo y acercándose a los salarios del sector informal.

## B. Jefatura Femenina

Según varios analistas han anotado, la problemática de las condiciones laborales femeninas adquiere una especial dimensión debido a la importancia de los hogares con jefatura femenina en el país. Estos, en efecto, no solamente tienden a aumentar con el tiempo, sino que su peso sobre el total de hogares aumenta a medida que disminuye el ingreso familiar, siendo, en consecuencia, más importantes en los estratos bajos<sup>5</sup>.

Lamentablemente, para 1991, esta información no se tiene estratificada. Se cuenta, sin embargo, con la distribución de jefes de hogar femenino según nivel de educación, la cual se presenta en la Gráfica 3.

**Gráfica 3**  
JEFES DE HOGAR FEMENINOS POR NIVEL EDUCATIVO SEPTIEMBRE 1991



Sobre el total de hogares en las siete áreas metropolitanas, la jefatura femenina cubre al 23% en 1991. De estos, el 46% corresponde a mujeres con educación primaria y sólo el 11% a mujeres con educación superior. Cruzando esta información con la que se tiene sobre ingresos laborales femeninos por nivel de educación, es fácil concluir que la mayor parte de estos hogares deben estar dependiendo de salarios inferiores al mínimo.

## C. Violencia

En esta sección presentamos algunos de los resultados de la Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud realizada por Profamilia en 1990. Dicha encuesta se aplicó a un total de 8.644 mujeres seleccionadas a nivel nacional y distribuidas en las diferentes regiones del país.

Uno de los módulos más interesantes de esta encuesta es el de violencia intrafamiliar, que presentamos aquí como indicador aproximado de la calidad de vida de los hogares y su repercusión en la salud física y mental de la población infantil.

Para comenzar, el problema de las malas relaciones entre las parejas parece tener una gran incidencia en el país. Las dos terceras partes de las mujeres entrevistadas admitió haber tenido peleas con sus compañeros y una tercera parte declaró haber recibido insultos de sus cónyuges. De la misma manera, una de cada cinco mujeres declaró haber recibido golpizas. Las proporciones son un poco mayores en el área urbana (Cuadro 5). Tal como lo muestran las cifras del cuadro, la Región Oriental aparece con la proporción más alta tanto

5 Ver *Coyuntura Social* No. 5, diciembre de 1991.

**Cuadro 5**  
**VIOLENCIA INTRAFAMILIAR\* POR TIPO DE EPISODIO**  
**(PORCENTAJE)**

Características	Peleas: Pelean o han peleado	Insultos: Han sido insultadas	Golpizas: Han sido golpeadas	Forzadas: A tener relaciones sexuales	Numero de mujeres alguna vez unidas
<b>ZONA</b>					
Urbana	66.7	31.6	20.2	9.4	3884
Rural	60.3	27.1	15.2	7.0	1506
<b>REGION</b>					
Atlántica	64.3	34.4	15.2	5.7	1140
Oriental	75.2	34.7	24.7	9.8	946
Central	64.2	25.0	18.8	9.5	1444
Pacífica	57.5	30.3	16.8	10.0	938
Bogotá	64.0	29.6	19.4	9.0	921
<b>ESTADO CONYUGAL</b>					
Casada Iglesia	62.9	25.2	15.3	7.9	2517
Casada Civil	63.9	28.7	12.6	5.9	226
Unida	63.9	28.8	17.3	6.7	1713
Separada	75.9	52.5	35.9	16.4	789
Viuda	57.9	23.5	16.3	11.3	142
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>					
Sin educación	59.6	30.4	15.3	6.0	305
Primaria	64.5	33.5	21.7	10.0	2598
Secundaria	66.8	28.4	17.8	8.4	2072
Superior	62.2	20.7	8.5	5.1	418

\*: Porcentaje de mujeres. alguna vez unidas. que han peleado, han sido insultadas, obligadas a tener relaciones sexuales y golpeadas por sus maridos

**Fuente:** Profamilia, Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud 1990

en peleas con insultos y golpizas, mientras que la Región Pacífica hace honor a su nombre y registra los menores porcentajes en cuanto a peleas y ocupa el cuarto lugar en golpizas.

Según se dijo, el grado de violencia es inversamente proporcional al nivel educativo. Así, se tiene que el porcentaje de mujeres golpeadas asciende a 38% para las que tienen primaria o ningún nivel educativo, mientras que las de nivel

secundario se sitúan en el 17.8% y las que gozan de educación Superior sólo representan el 8.5% de las golpeadas.

En lo que tiene que ver con las causas de las golpizas aparece, en primer lugar, los problemas de alcohol. Definitivamente, el "boom" antidroga ha hecho olvidar un poco los gravísimos problemas que tiene el país en materia de alcoholismo y sus consecuencias en la calidad de vida de los hogares.



Este problema es sentido en todas las regiones, en cualquier estado conyugal y en todos los niveles educativos. Incluso en el nivel de educación superior, el porcentaje de mujeres que indican el alcohol como causa fundamental de las golpizas es ligeramente superior al de primaria y secundaria. Las mujeres sin ningún nivel educativo son las mayores víctimas de la violencia por alcoholismo<sup>6</sup>.

Sobre cómo reaccionan las mujeres ante la violencia intrafamiliar hay que señalar que la

proporción de mujeres que reacciona activamente es mayor en el área urbana que en el área rural (52.4% vs 36.1%) (Cuadro 6). Asimismo, aparece Bogotá como la región en donde hay más reacción activa por parte de las mujeres. La región Oriental presenta la menor proporción de reacción activa y además muestra la mayor proporción de peleas, insultos y golpizas.

De otra parte, el nivel educativo está directamente relacionado con el grado de reacción de

**Cuadro 6**  
**VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. MUJERES QUE REACCIONAN ACTIVAMENTE Y SITIO**  
**(PORCENTAJE)**

Características	Porcentaje con reacción activa	Distribución porcentual de sitios donde acuden					Sin Respuesta
		Autoridad	Familiar	Amiga	Vecina	Nadie	
<b>ZONA</b>							
Urbana	52.4	12.3	24.6	2.0	2.0	58.9	0.1
Rural	36.1	7.6	23.8	4.2	1.8	62.7	0.0
<b>REGION</b>							
Atlántica	51.4	6.8	26.9	1.1	2.8	62.4	0.0
Oriental	39.2	10.2	19.6	4.9	2.5	62.8	0.0
Central	48.9	11.4	23.2	3.0	0.7	61.7	0.0
Pacífica	50.0	14.2	37.5	2.6	2.1	43.6	0.0
Bogotá	57.5	13.9	18.6	0.5	2.0	64.4	0.6
<b>ESTADO CONYUGAL</b>							
Casada Iglesia	50.7	14.6	22.9	2.6	1.5	58.3	0.0
Casada Civil	47.5	11.3	22.8	10.0	0.0	55.9	0.0
Unida	53.1	7.1	23.4	1.9	2.2	65.3	0.0
Separada	43.3	10.8	28.5	2.4	2.3	55.6	0.4
Viuda	29.6	11.2	13.5	4.2	2.5	68.6	0.0
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>							
Sin educación	35.5	11.7	12.8	2.8	2.4	70.3	0.0
Primaria	44.9	8.2	26.1	2.9	1.6	61.2	0.0
Secundaria	55.1	15.3	22.3	2.3	2.1	57.7	0.3
Superior	61.6	16.8	35.7	0.0	4.3	43.2	0.0

**Fuente:** Profamilia. Encuesta de Prevalencia. Demografía y Salud 1990

6 PROFAMILIA, Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud 1990 p.173.

las mujeres. Así, los porcentajes de reacción para cada nivel educativo son: ninguno 35.5%, primaria 44.9%, secundaria 55.1% y superior 61.6%

Lo que resulta sorprendente es el altísimo porcentaje de mujeres que no acuden a nadie en caso de ser agredidas: 58.9% en el área urbana y 62.7% en el área rural. Curiosamente, en Bogotá, se presenta la mayor proporción de las que no acuden a nadie. De la misma manera de las que reaccionan activamente, el porcentaje de las que no acuden a nadie, disminuye con el nivel educativo. Así, de las mujeres que no tienen nivel educativo el 70% no acude a nadie, mientras en el nivel superior el porcentaje es del 43%.

Las mujeres golpeadas que no acuden a la autoridad, lo hacen, fundamentalmente, porque creen que pueden valerse solas o temen represalias de sus maridos. Las mujeres con educación superior son las que tienen la mayor proporción de las que creen que pueden valerse por sí solas. Por el contrario, son las que menos temen represalias de sus maridos. Ambas razones se mueven en sentido inverso al nivel educativo.

Este resultado sugiere que, para las mujeres colombianas, la violencia intrafamiliar se circunscribe al ámbito de lo doméstico y no es considerada, en general, como un delito. Cuando lo es, por lo demás, el sistema falla denotando una baja capacidad por proteger a las víctimas.

Resulta importante destacar que la violencia hacia los hijos tiene mucho que ver con el nivel educativo de las madres, pero no se relaciona tan claramente con el hecho de que éstas sean o no golpeadas (véase Cuadro 7). En efecto, las mujeres, golpeadas o no, con nivel de educación superior tienen la menor proporción de hijos golpeados (3.7%). Por otro lado, las mujeres no golpeadas, aunque presentan una proporción de hijos no golpeados bastante grande, también muestran un porcentaje alto de hijos golpeados, particularmente las que no tienen ningún nivel educativo (28%). Así pues, parecería que no puede hablarse de violencia intrafamiliar como de un todo único, pues valores distintos parecen regir la violencia contra las mujeres y la violencia contra los hijos.

No existen encuestas más antiguas para ver si el problema general de la violencia en la familia se ha agudizado o reducido. Lo cierto del caso es que estas cifras dan idea de la magnitud del problema y deben poner en alerta a las autoridades encargadas de velar por la atención y el bienestar de la mujer y la familia.

Ciertamente la educación juega un papel fundamental en la reducción de la violencia. Pero la subsistencia de ésta entre mujeres con educación superior, señala la persistencia de valores culturales que justifican la violencia como forma de solución de conflicto entre las familias, valores estos que el sistema educativo aún no está atacando tan eficazmente como debería.

**Cuadro 7**  
**VIOLENCIA INTRAFAMILIAR. HIJOS GOLPEADOS Y NO GOLPEADOS**  
**(PORCENTAJE)**

Características	Mujeres golpeadas		Mujeres no golpeadas		Total hijos		Total mujeres	
	Hijos golpeados	Hijos no golpeados	Hijos golpeados	Hijos no golpeados	Hijos golpeados	Hijos no golpeados	Golpeadas	No golpeadas
<b>EDAD</b>								
15	8,1	30,9	0,0	42,0	8,1	72,9	39,0	42,0
16	0,7	10,6	0,0	67,5	0,7	78,1	11,3	67,5
17	6,2	39,7	0,0	31,1	6,2	70,8	45,9	31,1
18	6,2	21,5	6,3	40,3	12,5	61,8	27,7	46,6
19	8,4	19,3	14,8	46,5	23,2	65,8	27,7	61,3
20-29	14,9	15,2	20,2	41,1	35,1	56,3	30,1	61,3
30-39	17,5	17,3	22,2	38,3	39,7	55,6	34,8	60,5
40-49	17,4	13,7	17,6	47,3	35,0	61,0	31,1	64,9
<b>ZONA</b>								
Urbana	15,8	17,6	19,3	41,4	35,1	59,0	33,4	60,7
Rural	16,9	11,4	21,0	42,9	37,9	54,3	28,3	33,9
<b>REGION</b>								
Atlántica	9,4	26,5	12,2	49,7	21,6	76,2	35,9	61,9
Oriental	24,7	12,2	24,5	31,0	49,2	43,2	36,9	55,5
Central	16,7	9,6	25,8	39,8	42,5	49,4	26,3	65,6
Pacífica	16,6	14,9	18,2	41,7	34,8	56,6	31,5	59,9
Bogotá	13,7	18,0	16,1	47,2	29,8	65,2	31,7	63,3
<b>ESTADO CONYUGAL</b>								
Casada Iglesia	16,1	12,6	23,1	48,1	39,2	60,7	28,7	71,2
Casada Civil	13,2	19,4	23,3	44,0	36,5	63,4	32,6	67,3
Unida	16,2	16,3	21,0	46,4	37,0	62,7	32,5	67,4
Separada	25,2	32,2	13,4	28,7	38,6	60,9	57,4	42,1
Viuda	13,1	11,5	25,6	46,3	38,7	57,8	24,6	71,9
<b>NIVEL EDUCATIVO</b>								
Sin educación	16,7	13,8	28,1	34,8	44,8	48,6	30,5	62,9
Primaria	20,3	14,8	20,0	38,1	39,8	52,9	35,1	58,1
Secundaria	13,1	16,9	19,5	43,8	32,6	60,7	30,0	63,3
Superior	3,7	18,2	13,8	62,1	17,5	80,3	21,9	75,9

**Fuente:** Profamilia. Encuesta de Prevalencia, Demografía y Salud 1990





Seguimiento  
a programas  
de gobierno





# La protección especial a los menores en Colombia

---

María Claudia Archila  
Alfonso Reyes Alvarado

La atención integral a la familia ha sido la meta primordial del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar desde su creación. Sin embargo, y especialmente en los dos últimos gobiernos, la protección al menor abandonado o en peligro físico o moral ha dado como resultado el desarrollo de los más ambiciosos programas del ICBF.

En Colombia, según el censo de población nacional adelantado por el DANE en 1985, del total de habitantes en el país (27'575.023), el 17%, es decir 4.8 millones corresponde a menores de 7 años, de los cuales "dos millones están en riesgo de abandono y desnutrición, presentándose el mayor índice en niños de 6 a 24 meses, período durante el cual el niño requiere de una relación intensa con su familia y de suficiente aporte nutricional"<sup>1</sup>.

Para atender a esta población en riesgo, el ICBF creó en 1972 los Centros Comunitarios para la Infancia. Estos centros, financiados casi en su totalidad por el ICBF y por contribuciones del Instituto de Crédito Territorial y los gobiernos locales, atendían a niños de escasos recursos mediante suplementos alimenticios y programas de estimulación temprana. La experiencia terminó en enero de 1975 habiendo alcanzado una cobertura muy baja: 166 Centros atendían a 16.506 menores<sup>2</sup>.

En Diciembre de 1974, mediante la Ley 27 del 20 de diciembre de ese año, se crearon los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP) u Hogares Infantiles, destinados a atender a niños menores de 7 años, hijos de empleados públicos y de trabajadores oficiales y privados. Los CAIP

---

1 De Arrubla, Diana Margarita. "La Adopción en Colombia". Revista de Profamilia.

2 ICBF. Informe de Actividades y programas. Agosto de 1974 - Agosto de 1975. Bogotá, Octubre de 1975.

iniciaron sus actividades "con un modelo de atención que se centraba en la socialización, estimulación precoz y nutricional del niño. La comunidad colaboraba pero no participaba activamente en las actividades del centro"<sup>3</sup> ni tenía ingerencia alguna sobre su administración.

En 1987, como parte del programa de erradicación de la pobreza absoluta del gobierno del presidente Barco, y como respuesta a la baja cobertura alcanzada por los CAIP<sup>4</sup>, se crearon institucionalmente los Hogares de Bienestar Familiar. Esto, sin embargo, no implicó la desaparición de los hogares infantiles.

El ICBF define los Hogares de Bienestar como "el conjunto de acciones que realizan las madres y/o personas de la comunidad, previamente capacitadas, tendientes a propiciar el desarrollo físico y psicosocial de los niños menores de 7 años, enriqueciendo la calidad de las relaciones en las que se da el proceso de socialización, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores de extrema pobreza e impulsando la participación organizada de la comunidad"<sup>5</sup>.

Es importante anotar que, desde el punto de vista de costos y de cobertura, el programa de Hogares de Bienestar supera ampliamente a las anteriores experiencias. Basta señalar que en 1989 el costo por menor atendido en un Hogar de Bienestar era de \$5.874,24 mientras que el costo de atención del mismo niño en un Hogar Infantil era de \$12.521,21. Además, en el mismo año, el programa de Hogares Infantiles cubría a un total de

212.702 menores, mientras que el Programa de Hogares de Bienestar atendía a un total de 697.612 menores.

El Cuadro 1 resume la labor adelantada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar durante 1991. De este cuadro es importante destacar lo siguiente: a) Ante todo la inmensa cobertura alcanzada por el ICBF, más de cuatro millones y medio de usuarios son atendidos directamente. Si se compara esta cifra con el total de la población objetivo estimada, que es de 6'168.445 (según la Oficina de Planeación del ICBF), la cobertura actual es del 77%. b) el 76% de esta población atendida lo es a través de programas de prevención. c) Para lograr esta atención en prevención, Bienestar Familiar dedica el 81% de su presupuesto, es decir, casi ochenta y un mil millones de pesos.

Esta labor tan exitosa de prevención adelantada por el ICBF, ha sido el resultado de una política continuada de su junta directiva durante los últimos años. Sin embargo, este enfoque hacia la *prevención* ha dado como resultado un paulatino de los programas de *protección* que están orientados a atender a los menores que han sido objeto de abandono o maltrato físico o moral, que requieren de una intervención más directa e inmediata por parte del Estado.

Un estudio general acerca del efecto que ha causado esta política casi exclusiva de prevención sobre los programas de protección especial, es el objeto de este trabajo.

3 Bernal, M. E. "Evolución de las Modalidades de atención al menor", *Coyuntura Social* No. 4, Mayo de 1991, página 69.

4 En 1985 los CAIPS atendían un total de 223.903 niños que representaban tan solo el 10% de los menores en situación de riesgo.

5 ICBF. Programa Social de Colombia. Lineamientos técnicos del proyecto: Hogares de Bienestar, Bogotá, 1988.

## I. En qué consiste la protección especial

La nueva Constitución Política, en el capítulo 2º sobre los derechos sociales, económicos y culturales, señala la importancia de la familia como núcleo fundamental de la sociedad, y en el artículo 44 menciona explícitamente los derechos fundamentales de los menores recogiendo lo acordado en la Convención Mundial sobre los Derechos del niño<sup>6</sup>. Pero la seguridad jurídica de los niños no sólo se encuentra a nivel de norma constitucional, pues la expedición del Código del Menor, mediante el decreto 2737 del 27 de noviembre de 1989, permitió reunir en un único estatuto toda la legislación vigente que se encontraba dispersa e incompleta lo que dificultaba su aplicación.

En el artículo 30 de este Código se establece que un menor se encuentra en "situación irregular" cuando carece de atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas, cuando ha sido autor o partícipe de una infracción penal, cuando se encuentre en situación de abandono o de peligro, cuando presente deficiencia física, sensorial o mental, cuando sea trabajador en condiciones no autorizadas por la ley, o en general, cuando se encuentre en una situación especial que atente contra sus derechos o su integridad.

En estos casos el ICBF podrá tomar medidas que pueden ir desde la amonestación a los padres o a las personas de quienes dependa, la colocación familiar, la atención integral en un Centro de Protección especial, o incluso el inicio de los trámites para la adopción del menor.

Esta serie de medidas involucran un conjunto de procedimientos e instituciones públicas y privadas que conforman lo que, para efectos de este estudio, se denominará el "proceso de protección especial".

### A. El proceso de protección especial

La mejor forma de explicar este proceso es haciendo un seguimiento particular de un niño que se encuentra en "situación irregular". La Gráfica 1 lo representa de una manera esquemática.

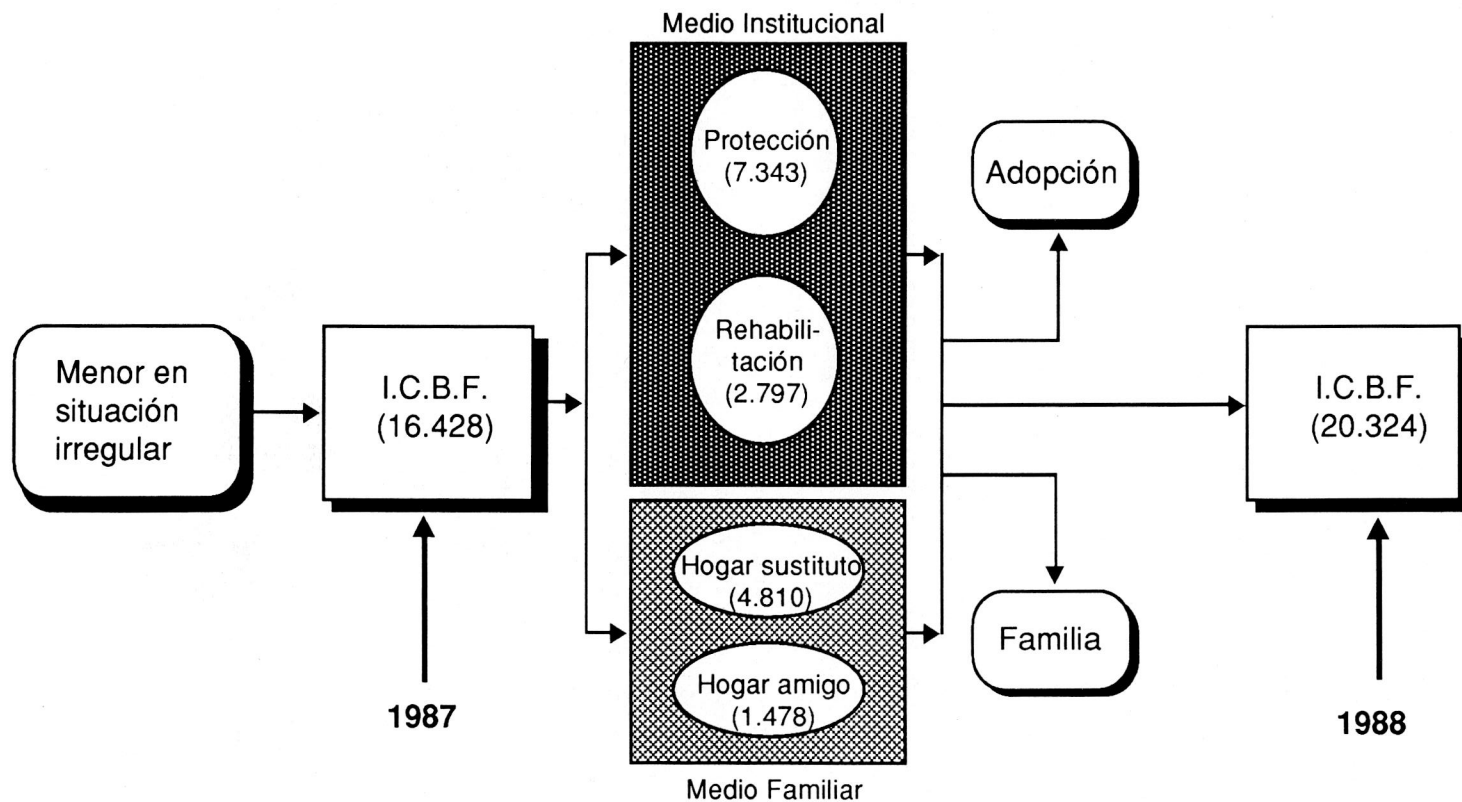
Una vez que Bienestar Familiar conoce del caso, trata de regresar al niño a su familia. Si por alguna razón no puede hacerlo en corto tiempo, el menor debe entrar a uno de los programas de protección del ICBF. Generalmente el niño es enviado a un centro de protección o a uno de rehabilitación si presenta alguna deficiencia física o mental. En estos centros, que se conocen como el "medio institucional", los menores son atendidos mientras se logra su retorno a una vida normal.

Existe también la posibilidad de colocar al niño en un "medio familiar" conformado por los denominados "hogares sustitutos" y "hogares amigos". Estos están constituidos por familias que, luego de inscribirse ante el ICBF y recibir su autorización, se ofrecen a cuidar *temporalmente* niños que se encuentren en situación irregular. La única diferencia entre un hogar sustituto y un hogar amigo está en que el primero recibe una remuneración del ICBF por cada niño a su cargo.

Mientras el niño se encuentra en el medio institucional o el familiar, el ICBF debe hacer todo

<sup>6</sup> Convención Mundial sobre los Derechos del Niño, artículo 19. Transcrita en la publicación: "Estado Mundial de la Infancia 1991". Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

**Gráfica 1**  
**DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE PROTECCION ESPECIAL 1987**



lo posible por solucionar su situación. Al cabo de cierto tiempo puede ocurrir que el menor retorne a su familia, sea dado en adopción, o continúe a cargo de Bienestar Familiar.

## B. La congestión

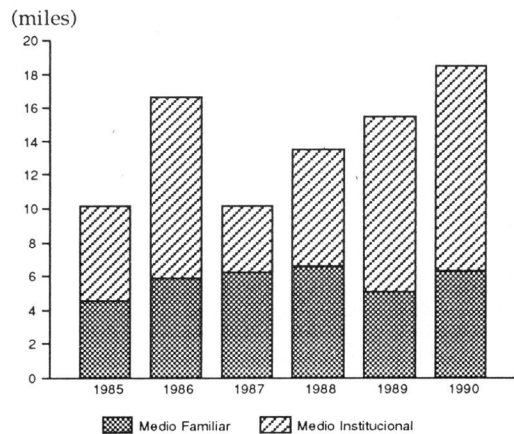
A comienzos de 1987, como lo indica la Gráfica 1, había 16.428 menores en situación irregular distribuidos en la siguiente forma: 7.343 en los centros de protección, 2.797 en los centros de rehabilitación, 4.810 en hogares sustitutos y 1.478 en hogares amigos. Pero a comienzos del siguiente año el número total de menores a cargo del ICBF había ascendido a 20.324.

Esta apreciable diferencia anual entre ingresos y egresos hace previsible un problema de congestión, más aún si se examinan estos flujos históricamente.

La Gráfica 2 muestra la evolución del número de menores atendidos en medio institucional y medio familiar por el ICBF desde 1985 hasta 1990. Se observa que, salvo el caso de 1986 para el cual no ha sido posible encontrar una explicación convincente, el número de menores atendidos en los programas de protección especial se incrementa anualmente. Además, como lo demuestra la Gráfica 3, más de la mitad de estos niños (51.9%) se encuentra en instituciones de protección.

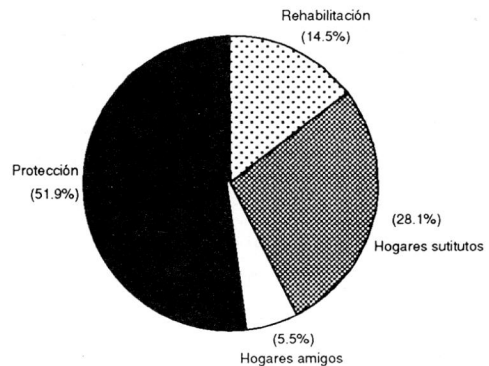
Por otro lado, los niños abandonan el ICBF ya sea porque regresan a su familia biológica o porque son dados en adopción. Pero el número de niños que retorna a su familia anualmente es muy reducido<sup>7</sup> y el número de menores involucrados

**Gráfica 2**  
**TOTAL MENORES ATENDIDOS POR EL I.C.B.F.**



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

**Gráfica 3**  
**DISTRIBUCION DE MENORES TOTALMENTE ABANDONADOS**



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

anualmente en procesos de adopción ha permanecido prácticamente constante (entre 3.500 y 3.700) durante los últimos diez años, según se observa en la Gráfica 4.

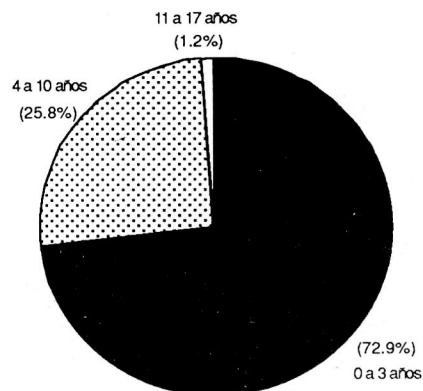
<sup>7</sup> Aún cuando al momento de escribir este artículo no se ha podido establecer con exactitud la cifra, ésta es la convicción de los funcionarios y asesores del ICBF que han sido consultados.

**Gráfica 4****MENORES EN PROCESO DE ADOPCION  
TOTAL NACIONAL**

**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

Todo lo anterior significa que si no se hace nada al respecto, en pocos años el número de niños que estará a cargo del ICBF en instituciones de protección alcanzará proporciones mucho más preocupantes que las actuales, pues mientras que esta cifra crece anualmente, el número de niños que egresan cada año permanece constante.

Esta misma situación puede ser vista de una manera más dramática si se tiene en cuenta que la tesis expuesta en el párrafo anterior implica que un niño puede permanecer varios años (tres, cuatro, cinco y más años) recluido en una institución sin que se haya tomado una decisión que permita retornarlo definitivamente a un medio familiar estable. Este hecho se confirma con la Gráfica 5 en donde puede observarse que el 73% de los menores que se encuentra en el medio institucional permanecen allí entre uno y tres años, el 25.7% permanece entre cuatro y diez años, y el 1.3% corresponde a niños que han permanecido entre once y diecisiete años.

**Gráfica 5****MENORES SEGUN TIEMPO DE PERMANENCIA  
1991**

**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

Si se toman las cifras correspondientes a menores en medio institucional en 1990, puede inferirse que alrededor de 13.000 niños llevan allí entre uno y tres años y aproximadamente 4.500 han permanecido "institucionalizados" entre cuatro y diez años. Estas cifras son ciertamente alarmantes si se tiene en cuenta que sin un verdadero hogar el niño no podrá desarrollarse normalmente, pues se ha comprobado que para ello es indispensable que establezca una relación de identidad y reconocimiento con sus padres<sup>8</sup>.

## II. Adopción vs. Institucionalización

Tanto la adopción como la institucionalización buscan solucionar la situación de abandono o peligro de un menor. Sin embargo, mientras que ésta solo puede aceptarse como una medida temporal, aquella le proporciona al niño un hogar estable, vital para su desarrollo normal.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Cobos Francisco, "Memorias del curso sobre el niño desprotegido dictado para jueces y defensores de menores", ICBF, Bogotá 1981.



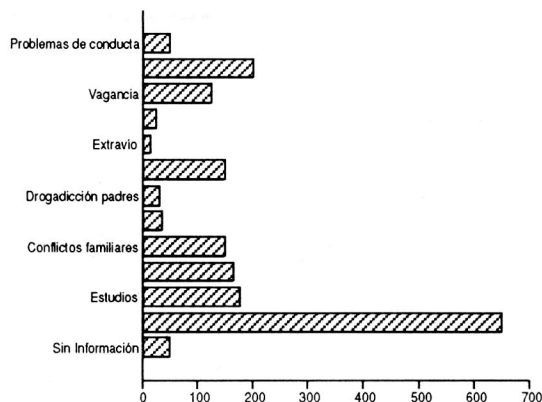
Lo ideal sería que el niño pudiese retornar a su familia biológica, o mejor aún, que no se dieran las condiciones que conducen al abandono, pero ante un problema ya causado es imprescindible buscar una solución que siga como directriz primordial el bienestar del menor, pues como se afirma en la nueva Constitución: "los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás"<sup>9</sup>.

Lo anterior significa que debe haber un límite en el tiempo de permanencia de un menor en una institución, de tal forma que, superado éste, debe decidirse definitivamente su situación: o regresa a su familia biológica (padres, u otros familiares), o se da en adopción, pero en ningún caso debe pretenderse sustituir el calor de un hogar propio con la atención impersonal de una institución.

Pero si hay tantos niños en situación irregular a cargo del ICBF y permanecen allí por varios años sin regresar a su hogar biológico, por qué no son dados en adopción?. Podría afirmarse que no todos estos menores son susceptibles de este tipo de solución por cuanto pudieron ingresar por diferentes motivos. Pero, según un reciente estudio de la Oficina de Planeación del ICBF, y cuyos resultados se condensan en la Gráfica 6, el 35.5% de estos niños ingresaron por abandono y el 7% lo hicieron por vagancia,<sup>10</sup> lo que en cifras concretas significa más de 7.800 niños efectivamente abandonados sin contar los que se encuentran en hogares amigos y en hogares sustitutos por la misma razón.

Puede ocurrir, igualmente, que la edad de los niños que actualmente se encuentran en este estado de abandono no haga fácil su adopción, pues como puede apreciarse en la Gráfica 7, entre más

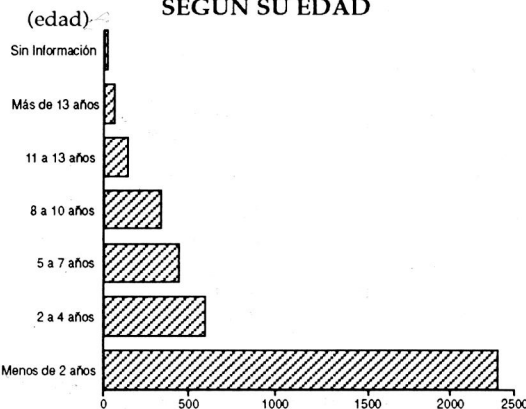
**Gráfica 6**  
**MENORES SEGUN MOTIVO DE INGRESO 1991**



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas. Encuesta sobre un total de 1805 menores.

edad tenga un menor es mucho menos probable que sea adoptado. Esto sin embargo, genera un círculo vicioso, pues entre más tiempo los mantenga el ICBF en una institución tratando de que retornen a su familia biológica, menos probable es que puedan salir de allí mediante adopción.

**Gráfica 7**  
**MENORES ADOPTADOS DURANTE 1990**  
**SEGUN SU EDAD**



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

9 Constitución Política de Colombia, artículo 44.

10 La relación entre la vagancia y el abandono la establece el Código del Menor en el parágrafo 1\_ del artículo 31.

Considerando lo anterior, y teniendo en cuenta que el número de solicitudes de adopción es bastante alto -en 1988 superó las cuatro mil- no es fácil entender por qué el número de adopciones anuales es tan reducido. Para tratar de dar algunas luces al respecto es importante comprender con cierto detalle el proceso de adopción.

## A. El proceso de adopción

La adopción es una medida de protección por excelencia, con ella se busca darle un hogar al menor que ha sido abandonado por su familia biológica.

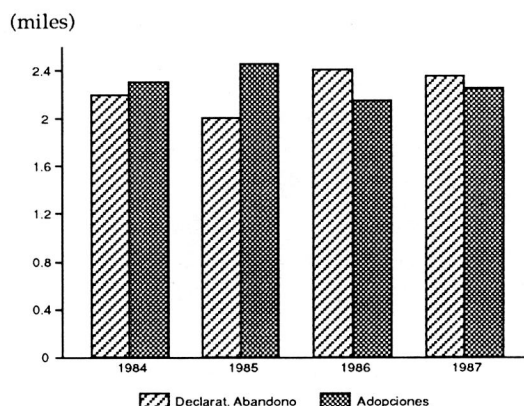
Hay tres casos en los cuales se considera que un menor puede ser dado en adopción: cuando se encuentra en una situación de abandono o de peligro físico o moral y luego de un estudio previo sobre su situación y la de su familia, el defensor de menores expide formalmente la "declaratoria de abandono"; cuando los padres biológicos dan su consentimiento; y cuando, en casos excepcionales, el menor no tiene representante legal y el defensor de familia da una autorización.

Si se compara el número de declaratorias de abandono durante los últimos años con el número de menores dados en adopción en igual período (Gráfica 8), se concluye que la casi totalidad de los niños son dados en adopción como resultado de una declaratoria de abandono.

El trámite que debe seguirse para adoptar a un menor tiene una instancia administrativa y otra judicial.

**Gráfica 8**

**DECLARATORIAS DE ABANDONO vs ADOPCIONES TOTAL NACIONAL 1984 A 1987**



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

## 1. La instancia administrativa

En esta etapa intervienen básicamente dos tipos de entidades: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de los defensores de familia; y las casas de adopción<sup>11</sup>.

El trámite consiste en la presentación de la solicitud (que puede presentarse ante el ICBF o ante una casa de adopción), la aprobación de la solicitud previa el análisis de aspectos tales como los motivos para adoptar, la situación social, económica y cultural de los solicitantes, entre otros. Si la solicitud es aceptada, los adoptantes deben enviar otros documentos que el Código del Menor exige.

Si son extranjeros que residen fuera del país deberán, además, aportar una certificación expedida por una entidad gubernamental o privada,

<sup>11</sup> Hay ocho casas de adopción autorizadas en el país por el ICBF.

oficialmente autorizada, donde conste el compromiso de efectuar el seguimiento del menor adoptado hasta su nacionalización en el país de residencia de los adoptantes.

Una vez estudiados y aceptados estos documentos, más algunos otros requisitos, la casa de adopción o el ICBF incluye a la pareja en una "lista de espera" mientras se encuentra un menor para "serle ofrecido".

La duración de toda esta etapa varía entre nueve meses y un año si la solicitud se tramita ante una casa de adopción, o entre uno y dos años si se tramita ante el ICBF.

## 2. La instancia judicial

Una vez que un niño es ofrecido a una pareja de adoptantes cuya solicitud ha sido aprobada, se inicia el trámite judicial mediante la presentación de la demanda de adopción ante un juzgado de familia. El proceso tiene como característica particular que las pruebas exigidas por el Código del Menor generalmente son aportadas junto con la demanda. Esto hace que el período de práctica de pruebas sea muy reducido y la sentencia se dicte una vez vencido este. El menor no puede abandonar el país sin haber sido ejecutoriada la sentencia que decreta la adopción.

Un estudio detallado sobre la duración real de los procesos de adopción tramitados durante los dos últimos años en once de los 21 juzgados de familia del distrito judicial de Bogotá, dio como resultado un promedio general de un mes calendario por juzgado<sup>12</sup>. Sin embargo, había dos juz-

gados en donde estos procesos podían demorarse hasta cuatro veces más.

## C. El "cuello de botella"

Del estudio del trámite administrativo y el trámite judicial del proceso de adopción, es relativamente fácil concluir que el cuello de botella se encuentra justamente en la etapa que sirve de puente entre estos dos, es decir, la declaratoria de abandono. Un niño no es dado en adopción mientras no haya sido declarado en abandono (recuérdese lo dicho sobre la Gráfica 8).

El artículo 31 del Código del Menor define las situaciones en las cuales un menor se encuentra en estado de abandono. Entre estas se destacan las siguientes: cuando fuere expósito; cuando faltaren en forma absoluta o temporal las personas que, conforme a la ley, han de tener el cuidado personal de su crianza y educación, o existiendo, incumplieren las obligaciones o deberes correspondientes, o carecieren de las calidades morales o mentales necesarias para asegurar la correcta formación del menor; cuando en un plazo razonable no fuere reclamado del establecimiento hospitalario, de asistencia social o del hogar sustituto en que hubiere ingresado, por las personas a quienes corresponde legalmente el cuidado personal de su crianza y educación; cuando fuere explotado en cualquier forma, o utilizado en actividades contrarias a la ley, a la moral o a las buenas costumbres, o cuando tales actividades se ejecutaren en su presencia; cuando su salud física o mental se vea amenazada gravemente por las desavenencias entre la pareja, originadas en la separación de hecho o de derecho, en el divorcio,

12 Archila, María Claudia y Reyes Alvarado, Alfonso. "Evaluación del programa de protección especial del ICBF". Instituto Ser de Investigación. Financiado por la "Fundación Antonio Restrepo Barco". Bogotá, Septiembre de 1991.

en la nulidad del matrimonio o en cualquier otro motivo.

En cualquiera de estos casos, el defensor de familia debe seguir un procedimiento claramente detallado en el Código de Menor (artículos 36 a 56) cuya duración legal está entre un mes y medio y seis meses calendario como máximo. Sin embargo, al revisar las declaratorias de abandono expedidas en los últimos dos años, se encuentra que este trámite ha tomado entre tres meses y cuatro años. Esta situación puede mostrarse de una manera esquemática mediante la Gráfica 9<sup>13</sup>.

Como posibles causas de esta demora podrían sugerirse las siguientes: alta rotación en las defensorías de familia; poco personal para el considerable volumen de trabajo; temor del defensor de familia a comprometerse con una decisión de esta naturaleza. Sin embargo, para probar estas hipótesis es necesario profundizar aún más en este estudio.

En cualquier caso, e independientemente de las causas de esta demora, la solución debe partir del desarrollo de un sistema de control de gestión que le permita al funcionario responsable de la oficina encargada de resolver la situación de los niños, asegurarse de que los términos que taxativamente señala el Código del Menor para este trámite, no se incumplan por parte de sus subalternos.

### III. Posibles soluciones

El hecho de que en este momento haya más de 15.000 niños en situación irregular (sin contar

aquellos casos que no llegan conocimiento del ICBF) y que un alto porcentaje haya permanecido institucionalizado por varios años, justifica la "declaratoria de emergencia" que las directivas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar han decidido decretar.

Sin embargo, siendo la protección especial un proceso tan complejo, la solución a los problemas que presenta debe ser afrontada de manera integral desde diversos enfoques.

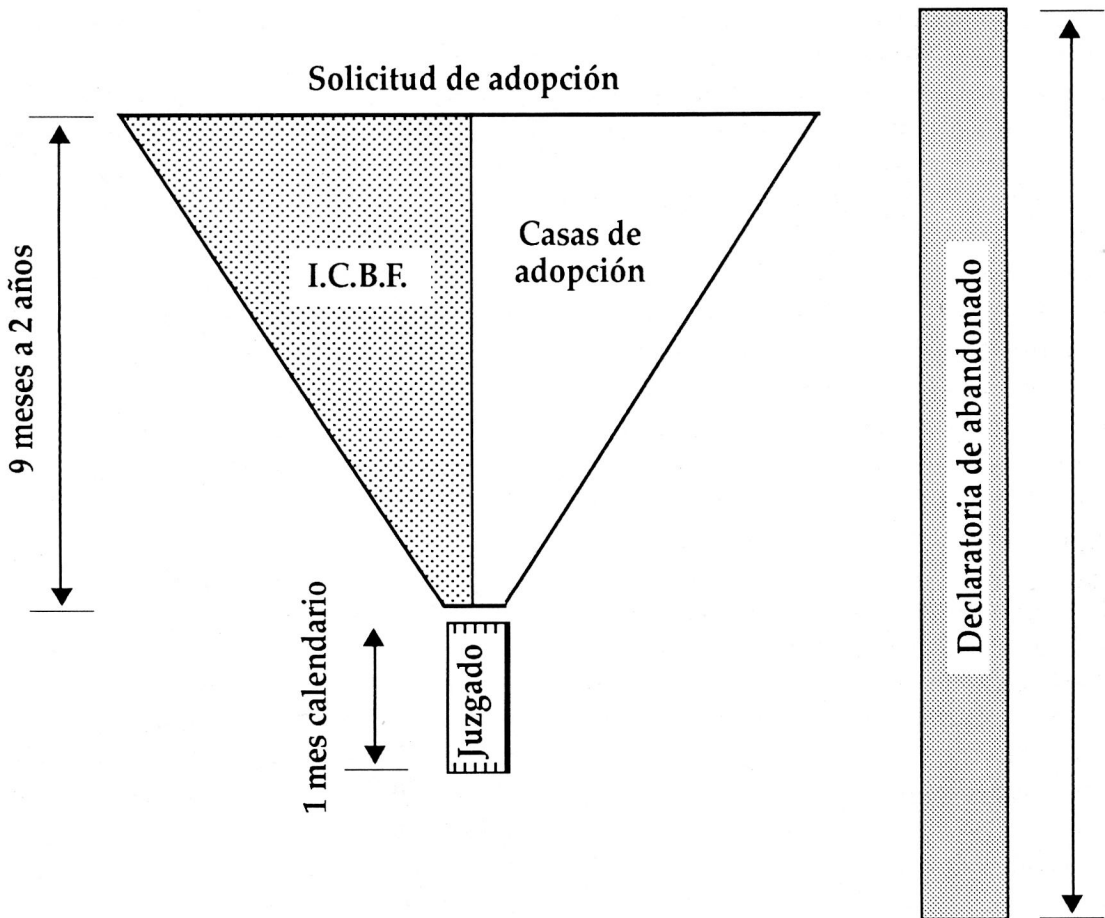
#### A. En la instancia administrativa

Primordialmente, y a muy corto plazo, es imprescindible resolver la situación en que se encuentran en este momento los menores reclusos tanto en el medio institucional como en el medio familiar. De allí que es acertada la "declaratoria de emergencia" ya mencionada.

Pero esta solución responde a una situación coyuntural que ante todo debe evitarse que se vuelva a presentar en años futuros. Esto sólo es posible si existen mecanismos expeditos que permitan conocer en muy corto tiempo la situación individual de cada niño que ingrese al programa de protección del ICBF. Esto es, ni más ni menos, la necesidad de desarrollar un sistema de información que registre la historia social de estos menores, el cual, no sólo facilitaría el control de gestión mencionado, sino que sería la base de un sistema de planeación que permitiría tomar decisiones sólidamente sustentadas acerca de las políticas a seguir en esta materia.

13 Es muy probable incluso que la demora en la declaratoria de abandono, influya en la duración del trámite de la solicitud de adopción, pues algunas casas de adopción prefieren dilatar el proceso hasta que no tengan la plena seguridad de poder ofrecer un niño a la pareja adoptante.

**Gráfica 9**  
**EL PROCESO DE ADOPCION**



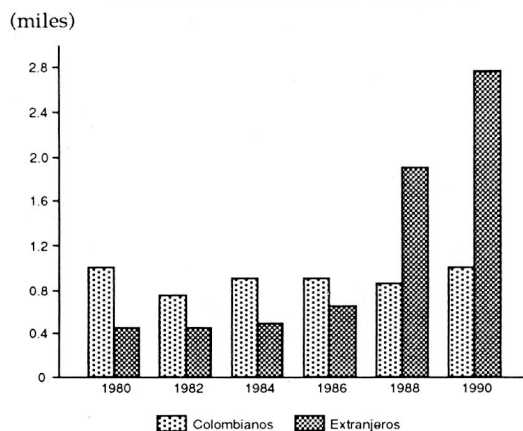
## B. En la instancia judicial

Reducir los términos judiciales para tratar de acelerar los procesos ante los jueces es una estrategia que se ha venido aplicando, de manera infructuosa, por parte del ejecutivo desde tiempo atrás. Es ingenuo pretender agilizar un procedimiento, sea administrativo o jurídico, si el volumen de documentos a tramitar es muy alto y no se cuenta con técnicas eficientes de administración<sup>14</sup>. Lamentablemente nuestros despachos judiciales aún continúan empleando los mismos métodos que sus antecesores de hace veinte años. Esfuerzos como el adelantado por el juzgado primero de familia en donde, con la aplicación de técnicas modernas y no muy costosas de manejo de documentos, se ha logrado en corto tiempo incrementar su eficiencia en un 60%, deberían convertirse en un modelo a ser replicado en los demás despachos judiciales.

Aún cuando los casos de demora en el trámite de los procesos de adopción son esporádicos, se corre el riesgo de que este hecho se generalice de no modificarse una curiosa interpretación que algunos magistrados de la Sala de Familia del Tribunal han hecho del Código del Menor, y que ha dado lugar hasta a sentencias inhibitorias en este tipo de procesos.

Además, es importante tratar de reducir el tiempo de permanencia en el país de los padres adoptantes extranjeros durante el proceso judicial. Actualmente este tiempo puede superar los dos meses lo cual desestimula la adopción por

**Gráfica 10**  
**MENORES ADOPTADOS POR COLOMBIANOS**  
**Y POR EXTRANJEROS**  
**TOTAL NACIONAL 1980 A 1990**



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

parte de no nacionales. Esto es preocupante ya que, según puede apreciarse en la Gráfica 10, en los últimos años el 70% del total de niños adoptados lo ha sido por familias extranjeras<sup>15</sup>.

## IV. Comentario final

De lo aquí expuesto debe ser claro que el programa de protección especial del ICBF se encuentra en emergencia. Las medidas que a corto plazo han tomado las directivas de Bienestar Familiar responden a esta situación. Aún más, con una visión poco común en el sector público, la Dirección Regional de Bogotá inició hace cerca de dos años el desarrollo de un sistema de información para el seguimiento del menor en situación irregular, lamentablemente, la celeridad

<sup>14</sup> Por ejemplo, en lugar de tratar de reducir el tiempo del reparto de expedientes mediante una modificación normativa, podría pensarse en utilizar cualquiera de los varios sistemas automatizados que operan eficientemente en algunas ciudades del país desde hace más de cinco años.

<sup>15</sup> La diferencia entre el número de niños involucrados en los procesos de adopción (gráfica No.4) y el número de niños dados efectivamente en adopción, radica en que algunas sentencias pueden ser no favorables para los padres solicitantes.



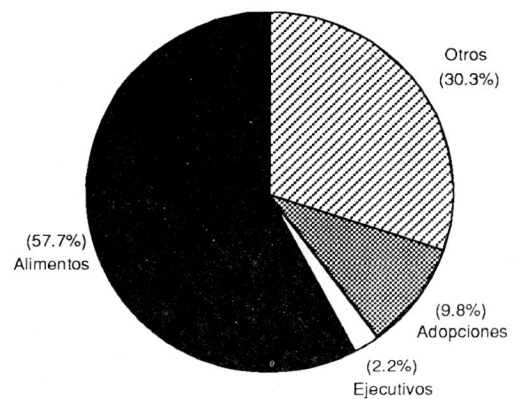
que debería respaldar la importancia de este tipo de iniciativas no se ha dado. Sin embargo, con el respaldo de la Dirección Nacional y Regional de Bogotá, y la asesoría del Instituto SER de Investigación y el apoyo financiero de las fundaciones FES y Restrepo Barco, se encuentra en ejecución un proyecto para solucionar la situación en que se hallan cerca de dos mil menores represados en las defensorías de protección de Bogotá, y desarrollar el sistema de información mencionado. Esta labor, que se extenderá por cinco meses, se repetirá en las demás regionales del ICBF en el país.

Por otro lado, y como estrategia a mediano plazo, sería importante iniciar una campaña a nivel nacional que, sin estimular el abandono, permita tomar conciencia a las parejas de colombianos que no pueden tener hijos, sobre la importancia que esta medida representa para los niños que por el azar del destino han perdido hasta su identidad familiar. Pero el bajo porcentaje de adopciones por parte de nacionales no debe llevar a extremos como el de afirmar que "Colombia no debe ser el principal país exportador de niños", pues el hecho de que un menor sea abandonado es una consecuencia directa de la incapacidad del Estado de suplir sus necesidades básicas mientras permanece con sus padres biológicos. Mientras que esta incapacidad persista, es preferible acoger lo mencionado en el artículo 3° de la Convención Mundial sobre los Derechos del Niño, en donde se establece que *"en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño"*. Si el bienestar del niño es primero que todo y éste no es proporcionado por el estado ni por familias na-

cionales, pues la adopción por padres extranjeros es la única alternativa.

Finalmente, se ha sugerido recientemente la posibilidad de "desjudicializar" el proceso de adopción, es decir, circunscribirlo netamente a la instancia administrativa. Pero este tipo de medidas además de ser contrarias a los resultados que se concluyen de lo ya expuesto, pues justamente las principales fallas del proceso de protección especial son de carácter exclusivamente administrativo, no afectan de manera apreciable la congestión de los despachos judiciales. La Gráfica 11 muestra que menos del 10% del total de procesos adelantados ante los juzgados de familia corresponde a adopciones. Por otro lado, si se tiene en cuenta que por lo general la demanda incluye todas las pruebas necesarias, el trámite de una adopción le consume a un juzgado una mínima parte de sus recursos. Si, además, se suma a esto el peligro de concentrar en una sola entidad del

**Gráfica 11**  
DISTRIBUCION DEL TRABAJO EN LOS  
JUZGADOS DE FAMILIA  
TOTAL NACIONAL 1988



**Fuente:** I.C.B.F. Oficina de Planeación - Sección de Estadísticas.

ejecutivo la decisión de dar o no aun menor en adopción sin que se mide una instancia judicial que controle efectivamente este trámite, no sólo

no se ve la necesidad de tal desjudicialización, sino que ésta podría convertirse en factor perturbador para garantizar la seguridad del menor.

**Correos  
de Colombia**



**Adpostal**

**Estos son nuestros servicios ¡Utilícelos!**

- SERVICIO DE CORREO ORDINARIO
- SERVICIO DE CORREO CERTIFICADO
- SERVICIO DE CERTIFICADO ESPECIAL
- SERVICIO ENCOMIENDAS ASEGURADAS
- ENCOMIENDAS CONTRA REEMBOLSO
- SERVICIO CARTAS ASEGURADAS
- SERVICIO DE FILATELIA
- SERVICIO DE GIROS
- SERVICIO ELECTRONICO BUROFAX
- SERVICIO INTERNACIONAL APR/SAL
- SERVICIO "CORRA"
- SERVICIO RESPUESTA COMERCIAL
- SERVICIO TARIFA POSTAL REDUCIDA
- SERVICIOS ESPECIALES

**Teléfonos para quejas y reclamos:  
334-03-04 y 341-55-36 Bogotá**

**Cuente con nosotros  
Hay que creer en los Correos de Colombia**

# Informes especiales





# Ajuste estructural y desarrollo humano: opciones de política y experiencias internacionales<sup>1</sup>

---

Juan Mauricio Ramírez C.

**E**n este artículo se presenta un análisis del efecto de las políticas de ajuste estructural sobre los niveles de pobreza, el empleo y la distribución del ingreso, y del rol de las variables de capital humano en el proceso de crecimiento y de transformación estructural de la economía, con base en diferentes discusiones teóricas recientes y en la revisión de experiencias internacionales, especialmente para las economías de Corea, Taiwan, Turquía y Chile<sup>2</sup>.

En la Sección I se discute la evolución probable de la situación de pobreza y de la dinámica de crecimiento bajo opciones de "no-ajuste" referidas al mantenimiento de una estrategia de sustitución de importaciones sin apertura exportadora, o a la aplicación de políticas que intentan, en un horizonte de corto plazo, incrementar los salarios reales y cambiar en forma drástica la distribución del ingreso ("populismo macroeconómico" según el término usado por Dornbush y Edwards 1990).

En las Secciones II y III se analiza el efecto de ajustes macroeconómicos y ajustes estructurales convencionales. Se hace una comparación entre los resultados opuestos que la apertura al sector externo generó sobre el empleo y la distribución del ingreso en Chile y Turquía en Comparación con lo ocurrido en Taiwan y Corea y en general en los nuevos países industrializados (NIC por su sigla en inglés). Se muestra que estos lograron combinar una estrategia de crecimiento y equidad que hacía innecesaria la aplicación de políticas sociales especiales, mientras que en el caso chileno fue necesario trazar una política explícita de desarrollo social.

Se analiza luego (Sección IV) el impacto de paquetes de políticas sociales complementarias y compensatorias a los programas de ajuste estructural. La principal conclusión de esta sección es que, si bien la política social sólo afecta marginalmente la distribución del ingreso, sí

---

1 Este artículo se basa en un trabajo realizado por el autor como parte de los informes de consultoría para el proyecto del PNUD "Plan de Desarrollo Humano para Colombia", Fedesarrollo 1991.

2 También se incluyen algunos datos comparativos para Colombia.

puede ser muy eficaz en su efecto sobre la población pobre y la reducción de los niveles de pobreza.

En la Sección V se recoge una reflexión basada en Pack (1988) acerca de las opciones actuales de estrategias aperturistas y del crecimiento de la productividad multifactorial como variable central para el crecimiento económico y el mejoramiento del nivel de vida en el largo plazo.

Finalmente, se concluye en que si bien una estrategia de desarrollo en torno al sector externo permite lograr ganancias de reasignación de recursos, no se puede esperar que acelere el crecimiento de la productividad en el largo plazo, sin políticas explícitas de productividad dirigidas al sector industrial y al sector agropecuario, y sin políticas de desarrollo e inversión en capital humano.

## I. Las opciones del “no-ajuste”: sustitución de importaciones y “populismo macroeconómico”

Una política de “no-ajuste” en una economía que ha mantenido una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones sin una política explícita de promoción de exportaciones conduce, en la medida en que se generan crisis de balanza de pagos, a procesos de estancamiento económico no sólo en sectores tradicionalmente castigados por la implantación de políticas proteccionistas (como es el caso de la agricultura) sino también a un agotamiento del proceso de

crecimiento en el propio sector industrial<sup>3</sup>. Este efecto es particularmente grave si se tiene en cuenta que reducciones observadas en la pobreza están relacionadas principalmente con incrementos en el ingreso per-cápita (World Bank 1990).

Este argumento no demerita el papel de la sustitución de importaciones en la generación de experiencia productiva y como antesala de un potencial desarrollo exportador. Pero como señala Pack (1988), para muchos países el éxito inicial que implicó alcanzar niveles de aprendizaje significativo por parte de firmas y trabajadores por medio de estrategias de sustitución de importaciones, fue contrarrestado muchas veces por la carencia de una mayor especialización posterior, que habría sido posible dentro de una apertura exportadora, y donde las firmas tuvieran acceso a insumos y estuvieran sometidas a presiones internacionales.

Las distorsiones en precios relativos generadas por políticas proteccionistas basadas en instrumentos cuantitativos de control conducen en el modelo de Bourguignon, De Melo y Suwa (1991), para economías representativas de África y América Latina, a un empeoramiento de la situación de pobreza y distribución del ingreso cuando no se aplican políticas de ajuste estructural, principalmente por la generación de rentas de escasez por racionamiento de importaciones que son apropiadas por los grupos de mayores ingresos<sup>4</sup>.

3 Para el caso colombiano, Ocampo (1991) atribuye el estancamiento del crecimiento industrial y de las exportaciones, al abandono, desde mediados de los 70, de una estrategia “mixta” entre sustitución de importaciones y políticas explícitas de promoción de exportaciones, que había sido implementada desde finales de los 50. En un caso diferente, la economía turca pudo mantener altas tasas de crecimiento económico durante los 70, con base en políticas sustitutivas en tanto no enfrentó problemas de balanza de pagos gracias a los ingresos remitidos por más de medio millón de trabajadores en Europa Occidental. Sin embargo, la crisis del petróleo y la interrupción de las corrientes migratorias, marcó el inicio de una profunda crisis externa que llevó al país a adoptar un proceso de ajuste estructural desde 1980 (Arincali y Rodrik, 1990).

4 En los ejercicios de simulación del modelo, los niveles de pobreza se incrementan de 12% a 36% para la economía estilizada que representa las economías latinoamericanas.



Adicionalmente, es ya un hecho ampliamente aceptado que políticas de "Populismo Macroeconómico" dirigidas a incrementar rápidamente los salarios reales y cambiar la distribución del ingreso en el muy corto plazo están condenadas al fracaso y tienen, a lo sumo, resultados efímeros. Dornbush y Edwards (1990) analizan los casos del Perú durante los períodos presidenciales de Belaúnde y García. También en Chile entre 1950 y 1970 se observa un deterioro marcado de la distribución del ingreso no obstante las políticas redistributivas aplicadas durante los gobiernos de la Democracia Cristiana y de la Unidad Popular de Allende (Luders, 1988).

Dasgupta y Ray (1986 y 1987) presentan, sin embargo, una situación en la cual se pueden obtener grandes ganancias en términos de crecimiento, de una política de redistribución de activos, y donde, al mismo tiempo, no redistribuir implica operar ineficientemente. Es el caso de una economía moderadamente dotada en activos, que mantiene parte de la población desnutrida como resultado de un salario (competitivo) por debajo del salario de eficiencia de los que dependen exclusivamente de ingresos salariales. En esta situación el equilibrio competitivo no es óptimo y conseguir los precios correctos está lejos de ser la solución asignadora más eficiente. En este contexto, políticas redistributivas de activos o de transferencias de alimentos son altamente eficaces<sup>5</sup>.

## II. Ajuste macroeconómico, pobreza y distribución del ingreso

Una política de ajuste macroeconómico es, básicamente, un programa de estabilización cuyo fin es corregir desbalances fiscales y de balanza de pagos, por medio de una contracción del gasto agregado y de un cambio en su composición, para reducir el exceso de demanda por importaciones y favorecer la producción de bienes transables (Ravi 1987). El instrumento usual para implementarla ha sido afectar los precios relativos para conseguir los "precios correctos", en los principales mercados y, especialmente, en el caso de los bienes transables con respecto a los no transables.

Diversos estudios de UNICEF (1984), argumentan que el costo de estos programas de ajuste recae en mayor grado sobre la población de más bajos ingresos. También se señala frecuentemente, que las políticas de ajuste permiten el mejoramiento de la situación de pobreza en el largo plazo, gracias a la corrección de distorsiones de mercado y desbalances macroeconómicos. No obstante, en el corto plazo la situación es peor para los pobres, generándose la necesidad de aplicar algún tipo de políticas compensatorias (como fue el caso experimentado por Chile).

Uno de los principales problemas se origina precisamente en que, por la existencia de imperfecciones, especialmente en el mercado laboral,

5 Este resultado teórico parece corroborado por la estimación de elasticidades de respuesta de la productividad a cambios en variables de capital humano en Wheeler (1980), que muestra que para países con niveles muy bajos de ingreso per cápita, incrementos en los indicadores de salud y nutrición tienen un impacto positivo muy grande sobre la productividad (ver referencia en la sección V).

los mercados responden muy lentamente a los cambiantes precios relativos. Esta es la base sobre la cual diversos análisis abogan por políticas de estabilización que traten de conducir rápidamente a la economía a una trayectoria de crecimiento factible en el mediano y largo plazo, desechando por lo tanto opciones gradualistas (Squire, 1991).

Una vez la economía se ha estabilizado es posible trazar estrategias sostenibles de superación de la pobreza. De cualquier manera, mejorar el "ambiente macroeconómico" ha llegado a considerarse parte necesaria de cualquier estrategia global de lucha contra la pobreza, junto con la aplicación de políticas sociales y de empleo (Nghiep, 1990).

### III. Ajuste estructural, pobreza y distribución del ingreso

A parte de la necesidad de corregir los desbalances macroeconómicos y estabilizar la economía en el corto plazo, se plantea el dilema de escoger la estrategia que permita lograr un mayor crecimiento sostenible en el largo plazo, al tiempo que ayude a corregir los desbalances sociales en el mediano y largo plazo.

El camino seguido por los NIC hace ya más de dos décadas y por numerosos países en desarrollo en la última década, fue la orientación de la economía al mercado externo, con el sector privado jugando un papel central en el proceso de desarrollo.

Los resultados en ambos casos han sido un mayor peso de los sectores transables dentro de las economías domésticas. Sin embargo, el resultado en términos de distribución del ingreso y

niveles de pobreza ha sido completamente diferente comparando, por ejemplo, el desempeño de los NIC y el caso de Chile o Turquía.

En el primer caso, el ajuste estructural mejoró la distribución del ingreso a niveles comprables con los países desarrollados (Ver Cuadro No. 1), al tiempo que se alcanzaban altas tasas de crecimiento del producto (7% de crecimiento del PIB p.c. entre 1960 y 1980 -incluyendo Japón-). En dichos países, "equidad, eficiencia y crecimiento fueron complementarios, excluyendo la necesidad de políticas explícitas de atención a la distribución del ingreso o a las necesidades básicas" (Pack, 1988 p. 371).

En Chile, en cambio, el ajuste estructural en torno a la economía mundial generó grandes desequilibrios sociales, empeorando la distribución del ingreso especialmente entre 1982 y 1983 (Riveros, 1990). El desempleo se incrementó a tasas sin precedentes (alrededor del 30% en 1982 y 1983) afectando principalmente a los pobres. La proporción de indigentes y pobres subió de 28.5% en 1969 a 40.3% en 1980 y a 48.6% en 1987. El consumo real por hogar cayó entre 1978 y 1988

**Cuadro 1**  
INDICES GINI DE DESIGUALDAD  
EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

	1965	1970	1976	1987
Corea	0.34	0.33	0.38	
Taiwan	0.32	0.29	0.29	
Japón	0.38	0.42		
Estados Unidos		0.36		
Brasil	0.52	0.63		
Chile (urbano)				0.47
(rural)				0.36

**Fuente:** Chile: CEPAL 1991. Otros países: Scitovsky, T. (1985)

para los cuatro primeros quintiles y sólo aumentó para el más alto. Adicionalmente, el gasto social por persona disminuyó en 20% en este período con respecto al nivel de 1982 (García 1991), aunque se recuperó a fines de los 80. En conjunto, esta situación llevó al Gobierno Militar a aplicar políticas sociales explícitas para el mejoramiento del nivel de vida de la población, como se describe más adelante.

Turquía, por otra parte, es un caso muy relevante con fines comparativos ya que pudo realizar el ajuste macroeconómico y estructural en el "mejor" de los mundos que podría esperar un país en desarrollo sumido en una profunda crisis externa (Arincali y Rodrik 1990): abundantes flujos de capital externo (motivados en buena parte por sus políticas liberacionistas) y eliminación de cualquier vestigio de oposición política interna, lo cual permitía sostener cambios en las estructuras de precios relativos que difícilmente serían soportadas por gobiernos democráticos.

Sin embargo, el efecto distributivo en Turquía después de diez años de ajuste estructural, es desalentador: reducción del 40% en los salarios reales desde finales de los setenta, al tiempo que los mayores beneficios en que se tradujo esta reducción salarial parece haber sido apropiada por rentistas a través de mayores ingresos por intereses.

¿Qué determinó una respuesta tan desigual en términos del efecto sobre la distribución del ingreso y la pobreza en ambos grupos de países? Las evidencias no son concluyentes pero algunos

datos permiten inferir que las economías del sudeste asiático no experimentaron cuellos de botella en la oferta de factores esenciales para el desarrollo (capital físico, capital humano y tecnología) - Pack, 1988-.

En particular, el crecimiento con equidad que experimentaron estos países contó con la existencia de una agricultura moderna y el alto nivel de la educación y la capacitación técnica (Scitovsky, 1985), por medio de una combinación entre educación general y entrenamiento en los sitios de trabajo. Se dedicaron así cuantiosos recursos a la educación y también a la provisión de vivienda barata para mantener bajo el salario nominal en el sector exportador. La existencia de una oferta elástica de factores se reflejó en que sus precios relativos no se modificaron sustancialmente durante el período de ajuste estructural<sup>6</sup>.

En Chile, en cambio, el peso del ajuste recayó en el mercado del trabajo (Romaguera y Meller 1990). Los salarios reales disminuyeron en el sector informal (en las empresas de menos de 10 trabajadores, en donde el salario real es flexible). El resultado fue por lo tanto, una mayor informalización del empleo.

Al mismo tiempo, el ajuste estructural se reflejó en diferenciales crecientes de salarios entre industrias como resultado de la existencia de una fuerza de trabajo heterogénea que no podía ser incorporada fácilmente en los nuevos sectores dinámicos (Riveros 1986 y Sapelli 1990). Para Riveros, hubiera sido deseable, en el caso chileno, la aplicación de políticas microeconómicas de

6 Kim (1984) señala sin embargo, que sí hubo para Corea un cuello de botella de trabajadores calificados en la pequeña y mediana empresa, dado que muchos de ellos migraron a empresas grandes que ofrecían mejores rendimientos. Como resultado, el salario en la pequeña y mediana empresa creció más rápido que en las grandes (en proporción de 3 a 2 entre 1966 y 1977).

educación y reentrenamiento. En efecto, la rentabilidad privada de la educación se incrementó reflejando el hecho de que los empresarios consideraron la educación como un buen sustituto del capital humano específico escaso.

Un rasgo común de las experiencias de Chile y Turquía hasta el presente (y que las diferencia radicalmente de los NIC) es su inestabilidad macroeconómica. Para el caso chileno French-Davis (1990) insiste en que la regresividad de las políticas de ajuste estructural se ha debido a dicha inestabilidad del desempeño económico. Las señales que arguye son las siguientes:

- a. Se generan grandes cambios de precios relativos que permiten ganancias especulativas y desincentivan la inversión productiva y la innovación tecnológica.
- b. Se da lugar a sobreajustes del salario real que no son luego compensados.
- c. Tiende a recortarse el gasto social.
- d. La inestabilidad lleva a que las pérdidas en sectores productivos o financieros sean cubiertas por el Estado (en un esquema de socialización de pérdidas-privatización de ganancias).

En el caso de Turquía, es interesante notar que Arincali y Rodrik (1990) llegan a una conclusión similar; a pesar del crecimiento de las exportaciones, el resultado neto del experimento económico en Turquía es desalentador en términos de posibilidades sostenibles de crecimiento y de distri-

bución del ingreso. El punto más débil ha sido, de acuerdo con este análisis, la falta de respuesta de la inversión privada<sup>7</sup>. El desinsentivo a invertir parece estar directamente relacionado con la presencia de desbalances macroeconómicos: el déficit fiscal representa el 8.2% del PIB en 1982 y 5.8% en 1988. La tasa de inflación promedio durante los 80s ha sido 37%, como se observa en el Cuadro 2. Esto, junto con las altas tasas de interés, y la rápida depreciación real de la tasa de cambio, han más que compensado los incentivos de las mayores ganancias en exportaciones para invertir del sector privado.

En síntesis, este análisis destaca dos puntos importantes: 1) La estabilidad macroeconómica es un factor primordial para reducir los efectos regresivos que las políticas de ajuste estructural pueden tener sobre la distribución del ingreso y los niveles de pobreza. 2) Dicha estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para inducir incrementos significativos en las tasas de inversión del sector privado.

Sin esa dinamización de la inversión, las posibilidades de crecimiento sostenible futuro se ven seriamente comprometidas y, por ende, la posibilidad del modelo de desarrollo para promover eficazmente el desarrollo social.

#### **IV. Políticas sociales compensatorias y complementarias**

A pesar del deterioro en la distribución del ingreso en Chile durante la década de los ochenta, los indicadores sociales mejoraron (Avello y Donoso 1990, Romanguera y Meller 1990): el índice de analfabetismo, el cubrimiento de la educación

7 La tasa de crecimiento promedio de la inversión privada real fue de 1.2% en 1981-84, 9.6% en 1985-86 y -3.6% en 1987-88.

**Cuadro 2**  
**INDICADORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1980-85**  
**(Crecimiento Promedio %)**

	Corea	Chile	Colombia	Turquía
Producto Interno Bruto	7.9	-1.1	1.9	4.5
Inversión Doméstica Bruta	9.6	-13.5	0.6	3.6
Exportaciones	13.0	2.3	1.6	25.3
Tasa de Inflación		19.3	22.5	37.1

**Fuente:** Corea y Taiwan: Scitovsky, T. (1985) y WDR. 1987. Chile, Colombia y Turquía: World Development Report 1987

secundaria y los indicadores de mortalidad infantil y de expectativa de vida mejoraron significativamente<sup>8</sup>.

Este hecho manifiesta tal vez una de las principales enseñanzas de la experiencia chilena: políticas sociales coherentes pueden actuar eficazmente sobre la situación de los pobres aún cuando la distribución global del ingreso se haya deteriorado significativamente<sup>9</sup>. Sin embargo, en el largo plazo es el incremento en el ingreso per cápita (ligado a incrementos en la productividad multifactorial como se verá más adelante) la variable principal para la superación de los problemas de pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Como ya se señaló, la debilidad de la experiencia chilena fue la incapacidad para acompañar el proceso de reestructuración con una mayor dinámica de empleo. De hecho, políticas para la eliminación de restricciones a la creación de empleo en sectores que pueden ser dinámicos durante la reestructuración, es la otra parte de una estrategia

que junto con las políticas sociales compensatorias puede reducir los niveles de pobreza y los costos de ajuste sobre los pobres durante etapas de reestructuración económica.

En la misma dirección va la observación del Banco Mundial (World Development Report 1990) de que los países que han tenido mayores resultados combatiendo la pobreza han aplicado una doble estrategia: 1) La creación de oportunidades productivas para el trabajo como parte del proceso de desarrollo y 2) La inversión en el capital humano de los pobres.

En el caso de Chile, los principios básicos que fundamentaron las reformas sociales durante la década de los ochenta son los siguientes (Castañeda, 1990):

- 1) Otorgamiento de subsidios directos y focalizados.
- 2) Provisión de servicios a través de entes cercanos a los beneficiarios.

8 Aunque estos indicadores eran ya altos antes del golpe militar gracias al resultado de políticas redistributivas aplicadas desde principios de los 20.

9 De hecho, una vez definida la estrategia global de desarrollo, políticas "exógenas" al modelo de desarrollo dirigidas a alterar la distribución del ingreso no parecen ser muy eficaces en lograrlo y sólo puede llegar a hacerlo si alteran en forma significativa el modelo de desarrollo vigente. En el mismo sentido, la política social puede ser mucho más eficaz reduciendo los niveles de pobreza, que afectando la distribución global del ingreso (Adelman y Robinson 1989).

- 3) El papel del sector público es fundamentalmente el de financiar, regular y supervisar la prestación de servicios.
- 4) Se introduce la competencia en la prestación de servicios, de tal manera que no se discrimina entre proveedor público o privado.
- 5) El gobierno opera con un principio de subsidiariedad, proveyendo sólo aquellos servicios en los cuales el sector privado no está interesado.

Las principales enseñanzas derivadas de la aplicación de dichas reformas sociales en Chile pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- 1) Focalizar es difícil, especialmente en educación (Castañeda 1990). Adelman y Robinson (1989) arguyen que la focalización resulta costosa e ineficaz. Los subsidios en vivienda, por otra parte, pueden fácilmente terminar favoreciendo a la clase media.
- 2) En contraste, las políticas focalizadas de nutrición han probado ser muy eficaces en la disminución de la tasa de mortalidad infantil (French-Davis 1991): los programas de distribución de alimentos a madres embarazadas, y alimentación en escuelas públicas han disminuido significativamente los índices de desnutrición infantil. Probablemente son más eficaces que los subsidios alimenticios, debido a que la elasticidad ingreso de la demanda de nutrientes es baja aun en consumidores de bajos ingresos por el peso que en el consumo de alimentos se otorga a otros factores diferentes a nutrición, como variedad, presentación del producto, etc. (Behrman y Declalilar, 1988).
- 3) Tampoco es muy adecuado usar criterios demasiado estrechos de focalización (como el nivel de ingreso o población desnutrida -que en este caso impide actuar en forma preventiva sobre la población-) (Raczynski 1991, Cornia y Stewart 1991).
- 4) Se requiere de un gran esfuerzo de administración, información y descentralización para tener éxito.
- 5) Muchas de las reformas sociales generan costos fiscales muy altos en el corto plazo. Esta es la razón por la cual el gobierno chileno implementó en 1990 una Reforma Tributaria orientada a financiar el gasto social y que se calcula podrá generar unos US\$600 millones anuales (Romaguera y Meller, 1990).
- 6) La descentralización puede a la postre resultar más concentradora del ingreso por la menor capacidad de planeamiento y de ejecución de los municipios más pobres. Se requiere entonces, de la aplicación de una política de equidad en la asignación de recursos humanos y administrativos (García 1991).
- 7) En la aplicación de programas compensatorios se deben evaluar tres criterios básicos: a) eficacia en términos de alcanzar la población objetivo; b) costos fiscales del programa; c) impacto sobre incentivos (Bourguignon, et. al. 1991).

## V. Los retos de largo plazo

### A. Apertura y productividad

La aplicación de estrategias de desarrollo orientadas al sector externo tiene cada vez más partida-



rios y menos críticos. Una de las razones fundamentales que se esgrime como ventaja sobre las estrategias proteccionistas es el impacto positivo que tendría sobre la productividad gracias a la disciplina de mercado que genera la exposición a la competencia mundial.

Sin embargo, no hay evidencias que permitan apoyar la existencia de un nexo preciso y menos causal entre regímenes comerciales y productividad total de los factores (Pack 1988). El ejemplo coreano, que es citado frecuentemente como prueba de dicha relación, se aclara cuando se hacen correcciones por utilización de la capacidad. Aludiendo a la experiencia de las economías exportadoras del sudeste asiático señala Pack: "El rápido crecimiento exportador (...) durante los períodos de liberalización no se manifiesta definitivamente en medidas convencionales por el lado de la oferta".

Las ventajas de una economía doméstica más abierta al sector externo pueden aparecer, sin embargo, dentro de otra perspectiva: permite mantener la productividad frente a una rápida absorción de factores<sup>11</sup> que de otra manera, en una economía concentrada sobre el mercado doméstico, llevaría rápidamente a la presencia de rendimientos decrecientes ante la imposibilidad para darle salida en el mercado a un producto creciendo a tasas significativamente altas (Pack, 1988). Dicha absorción rápida de factores sólo puede tener lugar por supuesto, si la inversión privada responde adecuadamente, lo cual, como se vio para el caso de Chile y Turquía, no está de ninguna manera garantizado por una política de apertura externa o de liberación de importaciones.

## B. El rol de la educación y de la inversión en capital humano

La educación parece jugar un rol central en la adecuación del aparato productivo para sostener tasas más altas y de crecimiento sostenidos: "A un bajo nivel de educación, el esfuerzo de transformar la estructura productiva rápidamente vía exportaciones habría llevado a una declinación en las productividades marginales y por lo tanto a un incremento en los costos, desacelerando o abortando la expansión exportadora (en los países del sudeste asiático)" (Pack).

El papel de la educación (en una acepción amplia) como dinamizador de la productividad y del crecimiento se puede constatar también en la experiencia histórica de los países desarrollados. Saxonhouse (1977) muestra en un estudio para la industria textil japonesa de principios de siglo, que el crecimiento del producto y los cambios en los procesos de absorción y expulsión de mano de obra no pueden ser explicados solamente por cambios en los insumos convencionales. Estos mostraron tener un gran impacto sobre la productividad, la expansión del trabajo y el capital y la elasticidad de sustitución entre el trabajo y el capital. Entre dichos insumos no convencionales, la experiencia y la educación de los trabajadores tuvieron uno de los mayores impactos. También significativo resultó el efecto del entrenamiento empresarial, aunque de menor magnitud.

Igualmente Wheeler (1980) estimando un modelo simultáneo que relaciona productividad y variables de capital humano, encuentra una fuerte significancia de indicadores de nutrición y

11 En Corea, por ejemplo, el crecimiento anual promedio en la utilización de factores en la manufactura fue de 13% para capital y de 5.3% para trabajo.

salud como determinantes del crecimiento de la productividad<sup>12</sup>.

## VI. Conclusión

Los efectos de un proceso de ajuste estructural sobre la distribución del ingreso, el empleo y la pobreza, están fuertemente ligados a:

- 1) La posibilidad de desenvolver las reformas en un ambiente macroeconómico estable.
- 2) La capacidad de la política económica para inducir una respuesta positiva de la inversión privada.
- 3) El grado de respuesta de los mercados laborales a las nuevas señales de precios de la economía, y
- 4) La obtención de mayores tasas de crecimiento de la productividad multifactorial.

El problema básico es que ninguna de los anteriores elementos está implicado como consecuencia necesaria de una estrategia de desarrollo basada en el sector externo. Se requieren entonces políticas específicas que permitan garantizar esas condiciones y mantenerlas en el largo plazo. Si esto no se logra, la capacidad de crecer en forma sostenida en el largo plazo y de promover eficazmente el desarrollo social se ve seriamente comprometida.

La aplicación de políticas sociales compensatorias o complementarias puede contribuir sin

duda a mitigar el efecto negativo de los procesos de reestructuración sobre los niveles de pobreza, aunque sea menos eficaz para alterar la distribución del ingreso implicada en una estrategia de desarrollo específica.

La necesidad de dichas políticas sociales y sus consiguientes costos fiscales, es proporcional al grado en el cual una economía en proceso de ajuste estructural fracasa en generar estabilidad, o en proporcionar un crecimiento de la inversión y de la productividad y respuestas flexibles de los mercados a las nuevas señales. Las economías del sudeste asiático lo lograron y por ello no requirieron de políticas sociales especiales, al menos a gran escala.

La estrategia exportadora abre un espacio muy importante para el crecimiento económico, en tanto puede ayudar a corregir distorsiones que redundan en un funcionamiento ineficiente de algunos mercados y por el efecto consiguiente sobre la reasignación de factores<sup>13</sup>. Pero en un horizonte más largo, la estrategia fundamental tiene que ver con el logro de una mayor productividad agrícola e industrial que no está de ninguna manera garantizada en forma automática por una estrategia aperturista, como ya se ha señalado. Se requiere de la aplicación de políticas explícitas de incrementos en la productividad dirigidas al sector agrícola y al sector industrial. Y se requiere de políticas de inversión en capital humano que permitan mantener una senda de expansión del producto y del empleo al mismo tiempo que se aumenta la productividad multifactorial.

12 Una buena síntesis de estudios sobre el efecto de la educación, nutrición y salud sobre la productividad está en Horton y King (1981), y más recientemente Behram y Deolalikar (1988) sobre nutrición, así como Shultz (1988) sobre el efecto de la educación.

13 En la terminología usual, se da una "ineficiencia técnica" cuando se utilizan mayor cantidad de recursos de los que serían necesarios para obtener un nivel dado de producto, mientras que se produce una "ineficiencia alocativa o de asignación" cuando se usa la relación capital-trabajo "incorrecta" desde el punto de vista de la relación de precios correctos en los mercados de bienes y factores. Presumiblemente, estrategias de desarrollo orientadas al sector externo permiten corregir ambos tipos de ineficiencia.

## Referencias Bibliográficas

- Adelman, Irma and Robinson, Sherman (1989) "Income Distribution and Development", en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, North Holland.
- Aricanli, T. and D. Rodrik (1990) "An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment". *World Development*, Vol. 18, No. 10.
- Avello, Ricardo y Donoso, Pedro (1990), "Desarrollo socioeconómico de Chile: Un análisis comparativo para América del Sur", *Cuadernos de Economía*, abril, Santiago.
- Behrman and Deolalikar (1988) Ch. 14: "Health and Nutrition", en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.), en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, North Holland.
- Bourguignon, F., De Melo, J. and Suwa, A. (1991) "Distributional effects of Adjustment Policies: Simulations for Archetypes Economies in Africa and Latin America", *The World Bank Economic Review*, Vol. 5, No. 2, May.
- Castañeda, Tarsicio, (1990) *Para Combatir la Pobreza: Política Social y Descentralización en Chile durante los 80*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.
- Cornia, Giovanni Adrea y Stewart, Frances (1991) "Sistema fiscal, ajuste y pobreza", *Colección Estudios Cieplan*, No. 31, marzo.
- Dasgupta, P. and Ray, Debraj (1987) "Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment: Policy", *The Economic Journal*, 87, March.
- Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastian (1990), "Macroeconomic populism", *Journal of Development Economics*, abril.
- French-Davis, Ricardo (1991), "Desarrollo económico y equidad en Chile: Herencias y desafíos en el retorno a la democracia", *Colección Estudios Cieplan* No. 31, marzo.
- García Hurtado, Alvaro (1991), "Las orientaciones de la política social", *Colección Estudios Cieplan* No. 31, marzo.
- Horton and King (1981) "Labour Productivity: Un Tour d'Horizon", *World Bank Staff Working Papers* No. 497.
- Kim, Jae Won (1984) "CES Production Functions in Manufacturing and Problems of Industrialization in LDCs: Evidence from Korea". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 33 No. 1, October.
- Luders, Rolf (1988), "Veinticinco años de ingeniería social en Chile: Un breve ensayo sobre la historia económica del período 1963-1988", *Cuadernos de Economía*, diciembre, Santiago.
- Nghiep, Le Thanh (1990) "Social Aspects of Development: Poverty Alleviation in Developing Countries", IDCJ Staff Occasional Note, No. 1 International Development Center of Japan, March.
- Ocampo, José Antonio (1991), "Determinantes y perspectivas del crecimiento económico en el mediano plazo" y en Lora, E. (ed.), *Apertura y Crecimiento: el Reto de los Noventa*, Tercer Mundo Editores - Fedesarrollo.
- Pack, Howard (1988) "Industrialization and Trade" en Chenery, Hollis y Srinivasan T.N. (eds.) *Handbook of Development Economics*, North Holland.

Raczynski, Dagmar, (1991), "Descentralization y políticas sociales: Lecciones de la experiencia chilena y tareas pendientes", *Colección Estudios Cieplan*, No. 31, marzo.

Ravi, Kanbur (1987) "Measurement and Alleviation of Poverty (With an Application to the Effects of Macroeconomic Adjustment)", *IMF Staff Papers*, Vol. 34, No. 1, March.

Riveros, Luis A. (1986), "Labor market maladjustment in Chile: Structural economic reforms and friction among sub-markets", *Análisis Económico*, Santiago, noviembre.

Riveros, Luis A. (1990), "Empleo y salarios en un contexto de ajuste macroeconómico", *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, diciembre.

Romaguera, Pilar y Meller, Patricio (1990), "Crisis, ajuste exitoso y costo social: Chile en la década del 80", *Mimeo*, Cieplan, diciembre.

Sapelli, Claudio (1990), "Ajuste estructural y mercado de trabajo. Una explicación de la persistencia del desempleo en Chile, 1975-1980", *Estudios de Economía*, Universidad de Chile, diciembre.

Saxonhouse, G. (1977) "Productivity Change and Labor Absorption in Japanese Cotton Spinning 1891-1935", *The Quaterly Journal of Economics*, No. 2, May.

Schultz, Paul (1988) "Education, Investments and Returns", en Chenery, Hollis y Srinivasa T.N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, North Holland.

Scitovsky (1985), "Economic Development in Taiwan and South Korea: 1965-81", *Food Research Institute Studies*, 19.

Squire, Lyn (1991), "Introduction: Poverty and Adjustment in the 1980's en A Symposium Issue on the Analysis of Poverty and Adjustment. *The World Bank Economic Review*, May, Number 2, Vol. 5.

Wheeler, D. (1980) "Basic Needs Fulfillment and Economic Growth: A Simultaneous Model", *Journal of Development Economics*, 7, No. 4, December.

World Bank (1987), *World Development Report*.

World Bank (1990), *World Development Report*.



# CONTENIDO

En circulación

REVISTA

## ESTADO MODERNO Nº 3

Reforma al Congreso  
Ahora,  
a trabajar;

PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

2

EDITORIAL

8

### EL NUEVO CONGRESO

*Desarrollo legislativo de la Constitución  
Habla el Gobierno.*

**MARIO ROBERTO MOLANO LOPEZ**

18

*Agenda del nuevo Congreso*

28

*Nueva relación entre Congreso y Gobierno*

**JESUS PEREZ - GONZALEZ RUBIO**

41

*Un Congreso fortalecido*

**JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO**

46

*El Control político del Congreso sobre el Ejecutivo*

**MARIA TERESA GARCES LLOREDA**

50

### MESA REDONDA

58

### EL DEBATE

*Propuestas en la Constituyente (Recuadro)*

69

*¿Como crear un nuevo Congreso?*

**JAIME CASTRO**

84

*La reforma del Congreso*

**HORACIO SERPA URIBE**

91

*El Congreso en el contexto político colombiano*

**ALVARO TIRADO MEJIA**

97

*Eficacia y eficiencia del Congreso*

**EDUARDO ALDANA VALDES**

102

*La propuesta del Gobierno*

**MANUEL JOSE CEPEDA**

108

### BIBLIOGRAFIA

117

*Las opiniones expresadas en los artículos que llevan firma son de exclusiva responsabilidad del autor, y no comprometen a la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. El material de esta revista puede ser reproducido, siempre y cuando se cite como fuente a Estado Moderno*



# Un plan de desarrollo humano de largo plazo para Colombia\*

---

Molina, C. G., Lora, E. y Urrutia, M.

**E**n este informe se exponen los objetivos y las metas que debe tener una política de desarrollo humano de largo plazo. Se presenta un horizonte integral hacia el cual deben dirigirse dichas políticas, ocupándose de sus problemas centrales - en particular el cubrimiento satisfactorio de la población más necesitada-, sin pretender resolver los importantes problemas operativos que pueden presentarse durante su puesta en marcha. De una manera transparente se muestra que esas metas, una vez cuantificadas presupuestalmente, son viables a la luz del desarrollo y las políticas macroeconómicas del país, que por sí solas serían insuficientes para alcanzar los niveles de desarrollo humano.

El documento tiene cuatro secciones; en la primera, se presentan los objetivos generales que debe perseguir la política de desarrollo humano y que le dan marco a las acciones de cada uno de los

subsectores sociales. A manera de diagnóstico y de ubicación general, se presentan la evolución y los índices de desarrollo humano (IDH), de gasto social y de prioridad en el desarrollo humano.

La segunda sección se ocupa del nuevo marco macroeconómico del país y de los posibles desarrollo futuros del sector social, bajo distintos escenarios de política. Se encuentra que, sin una adecuada política social, el patrón de desarrollo económico previsto será insuficiente para mejorar los indicadores de desarrollo humano. Sin embargo, la interacción de la política económica con una política adecuada en el frente social puede propiciar el mejoramiento de ambos aspectos del desarrollo. Esta interacción se evalúa con la ayuda de modelos económicos formales en esta sección y a partir de la cuantificación de las necesidades de gasto resultantes de los objetivos y metas sectoriales que se desarrollan en la siguiente sección.

---

\* Este documento fue preparado por FEDESARROLLO bajo la dirección de Miguel Urrutia, Eduardo Lora y Carlos Gerardo Molina y refleja los principales resultados de los informes de consultoría elaborados en la primera etapa del proyecto del PNUD "Plan de Desarrollo Humano para Colombia: Una Visión de Largo Plazo", en los cuales participaron, además de los directores del proyecto Juan Mauricio Ramírez, Hernando Gómez Buendía, Hidroestudios - Unicef, Jorge Armando Rodríguez, Alvaro Camacho, Alberto Pradilla, Catalina Gutiérrez, Cristina Fernández y Patricia Morales. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos de los funcionarios de Naciones Unidas, en particular de Inge Kaul, Directora del informe sobre Desarrollo Humano, y de Michael Hopkins, consultor de Naciones Unidas e interventor del proyecto. También agradecen la cooperación técnica que en todo momento recibieron de las directivas y funcionarios del Departamento Nacional de Planeación.

En la tercera parte se presentan las políticas sectoriales que en su articulación con las políticas macroeconómicas constituyen la política de desarrollo humano. Esta sección se ocupa de la visión de largo plazo, que incluye la presentación de los objetivos y las metas que deben alcanzarse en los sectores de educación, desarrollo científico y tecnológico, salud, seguridad social, agua potable y saneamiento básico en el año 2.020. Cabe anotar que pese a la importancia de diseñar programas coyunturales dirigidos a aliviar las condiciones de vida de grupos de la población que serán golpeados en el corto plazo, por los procesos de apertura y modernización de la economía, el análisis de ello se excluye de este documento, más concentrado en la problemática del largo plazo.

Finalmente, la cuarta sección se ocupa del impacto financiero agregado de las políticas sectoriales de largo plazo propuestas, el que, sorprendentemente, no es muy elevado. Similarmente, se muestra un efecto distributivo sobre el gasto público. Se resumen también algunas de las medidas que deben ser adelantadas para asegurarle su viabilidad, en términos económicos e institucionales.

## **I. Situación de desarrollo humano en Colombia**

### **A. Índice de desarrollo humano**

El Informe de Desarrollo Humano para 1991, elaborado por el PNUD, coloca a Colombia en el grupo de países con desarrollo humano medio, con un Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>1</sup> de 0.754, similar al de Brasil y Cuba, pero bastante

inferior al de la República de Corea, Malasia, Chile o Costa Rica. Este índice ubica a Colombia en la posición 61 entre 160 países.

Con respecto a la evolución del IDH entre 1970 y 1985, Colombia pasa de un IDH de 0.617 a uno de 0.781. Este crecimiento ha sido importante y corresponde al lugar 25 dentro de un total de 110 países estudiados.

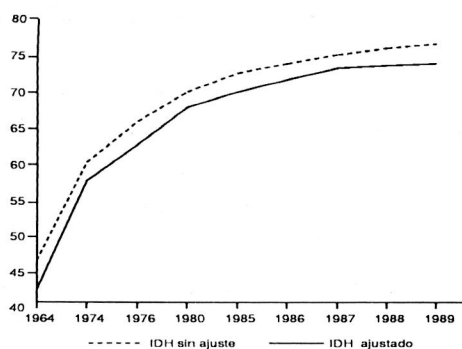
El Informe también discute indicadores adicionales de bienestar. Bajo el supuesto de que el bienestar es mayor en una sociedad igualitaria que en una desigual, ajusta los datos de PIB per cápita con un índice de concentración del ingreso (el índice de Gini). También discute un índice de libertad. En ambos casos la inclusión de estos ajustes deteriora significativamente el índice colombiano.

En efecto, la inclusión de una corrección por concentración del ingreso implica la caída del IDH en cerca de dos puntos, según los cálculos efectuados por Fedesarrollo (Gráfica 1). De otra parte, es clara la correlación entre las tendencias de crecimiento económico (obtenido a partir del PIB que se ajusta con el coeficiente Gini de distribución de ingreso) y el IDH, también ajustado por distribución de ingreso (Gráfica 2). No es entonces vano insistir en la doble causalidad que existe entre desarrollo humano y crecimiento económico.

La corrección por violencia, medida por el número de homicidios por 100.000 habitantes, cambia la dinámica de crecimiento del IDH. En efecto, cambiando la metodología para el cálculo del IDH -siendo el cambio principal la introducción del efecto por violencia-, se observa que éste, para

<sup>1</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) es un índice compuesto de indicadores que miden la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización adulta, la escolaridad promedio y el PIB per cápita, pero valorando este último con mayor peso hasta tanto no se alcance un nivel de línea de pobreza definida internacionalmente.

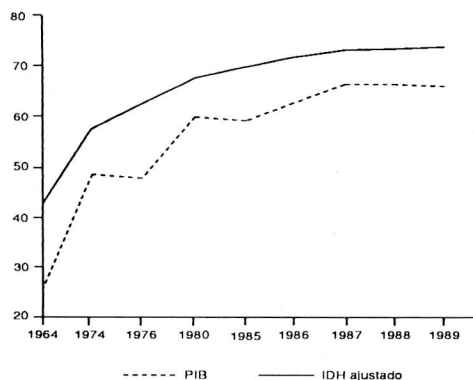
**Gráfica 1**  
**EVOLUCION DEL DESARROLLO HUMANO (IDH)**



IDH sin ajuste: se promedian los indicadores de ingreso per cápita real, longevidad, tasa de alfabetismo y los años de escolaridad.

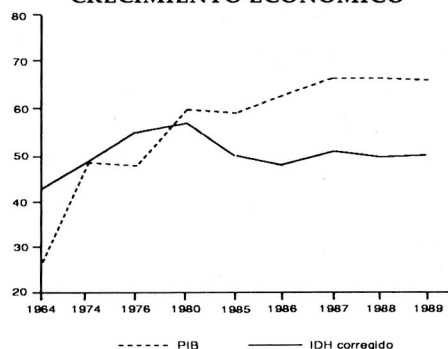
IDH ajustado: los mismo indicadores anteriores pero el de ingreso se corrige según distribución del ingreso (El factor de ajuste es  $(1 - \text{coeficiente Gini})$ ).

**Gráfica 2**  
**D. HUMANO Y CRECIMIENTO ECONOMICO**



la década de los ochenta, en vez de continuar mejorando, se ha estancado (Gráfica 3). El efecto negativo de la violencia sobre el bienestar es más fuerte que el avance propiciado por los otros indicadores sociales.

**Gráfica 3**  
**IDH CORREGIDO CON VIOLENCIA Y CRECIMIENTO ECONOMICO**



IDH-Fedesarrollo: resulta de promediar los siguientes aspectos: ingreso pre-cápita, índice de distribución del ingreso, índice de salud, índice educativo y violencia.

## B. Gasto social y Gasto en Desarrollo Humano

El informe del PNUD propone utilizar los índices de gasto público, de asignación social, y de gastos en proyectos de desarrollo humano, como instrumentos de planeación de la inversión en desarrollo humano. El tamaño de estos índices determina en buena parte la capacidad de una sociedad para lograr niveles adecuados de inversión en capital humano. Así, por ejemplo, es difícil proveer las oportunidades necesarias a todos los jóvenes en materia de educación si el gobierno mantiene, para esta actividad, su gasto en el 2.6% del PIB. En Costa Rica se gasta el 4.5%, en Japón el 6.5% y en Estado Unidos el 6.8%.

Si los mercados no proveen cantidades adecuadas de inversión en capital humano e infraestructura social, Entonces el Estado debe tener proporciones de gasto público suficientemente altas para garantizar estas inversiones, que son necesarias para alcanzar un buen nivel de desarrollo humano. Según el Informe del PNUD, los impuestos como proporción del PIB en 1988 en los

países en desarrollo con alto desarrollo humano fueron 17.1%, y en los países industrializados 23.2%<sup>2</sup>. Aunque ese informe no tiene este importante dato para Colombia, estimativos adelantados por Fedesarrollo dan una relación de sólo 14.3% entre todos los ingresos tributarios y el PIB, proporción muy inferior, por ejemplo, al 24.1% de Venezuela.

Los índices de gasto público parecen bajos en Colombia. Se observa que la proporción del gasto social en el gasto público total, 30.9%, es sensiblemente más baja que la que sugieren los óptimos fijados por el PNUD (Cuadro 1)<sup>3</sup>. Así mismo, el gasto prioritario en desarrollo humano, como proporción del gasto social, 39.1%, resulta muy inferior a los óptimos (50%). En cuanto al gasto total, su proporción frente al PIB no es baja. Sin embargo, debe anotarse que ese gasto incluye el pago por deuda, la que representa ella sola cerca de 4 puntos del PIB.

El estancamiento en la evolución del desarrollo humano en Colombia, cuando se tiene en cuenta la violencia, así como su nivel aún intermedio en el contexto internacional, sugieren la necesidad de fortalecer las acciones de desarrollo humano. Ello es posible, pues desde la perspectiva internacional es evidente que existe margen para aumentar la carga tributaria. Los recursos tributarios adicionales, al igual que los derivados de una redistribución y una mayor eficiencia en el gasto público deben fortalecer al sector social mediante la adopción de programas de gasto focalizado.

## II. Economía y desarrollo social en Colombia

### A. El contexto macroeconómico actual

La tradición de estabilidad macroeconómica en Colombia ha sido esencial para el mejoramiento

**Cuadro 1**  
**COLOMBIA 1990**

	PNUD <sup>1</sup>	FEDESARROLLO <sup>2</sup>	OPTIMOS PNUD
Ingresos Tributarios/PIB (%)	-	19.3	-
Gasto Total/PIB (%)	15	23.5	25
Gasto Social/Gasto total (%)	40	30.9	40
Gasto Prioritario/Gasto Social (%)	36	39.1	50
Gasto Prioritario/PIB (%)	2.1	2.8	5.0

<sup>1</sup> PNUD, Desarrollo humano: Informe 1991. Datos para 1988.

<sup>2</sup> En Ingresos se incluyen tanto los ingresos nacionales, como los departamentales y municipales. En los gastos se incluye pago por deuda, que representa cerca de 4 puntos del PIB.

<sup>3</sup> Ibid, Tablas 23 y 44.

<sup>3</sup> Esta cifra puede resultar ligeramente menor pues, para un año anterior Fedesarrollo había calculado que esta participación era de 32%, pero incluyendo el gasto en vivienda que representa el 2.8% del gasto público (ver *Coyuntura Social* No.1 y No.2.) y los indicadores de gasto social en esta.

continuo del ingreso per-cápita y de diversos indicadores sociales, pero el ritmo de este progreso ha sido mucho más débil en la última década. El actual gobierno ha considerado que ello es fruto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones seguido desde los años treinta en el país, y en consecuencia ha decidido dar un giro radical a la estrategia de desarrollo económico para aumentar la inserción del país en la economía mundial y propiciar una aceleración de la productividad y el crecimiento económico, que en los últimos diez años alcanzó un promedio de sólo 3.4% anual.

En desarrollo de la nueva estrategia, a fines de 1990, el Congreso aprobó un conjunto muy ambicioso de reformas propuestas por el nuevo gobierno, tendientes a facilitar el comercio internacional y la modernización del aparato productivo colombiano. En materia laboral, se modificó el régimen de prestaciones sociales para desmontar la doble retroactividad de las cesantías, se eliminó la "acción de reintegro" y se tomaron otras medidas tendientes a facilitar la contratación y movilidad laboral. En otras materias, el legislativo aprobó diversas reformas al sistema financiero, al régimen tributario y a los sistemas de operación portuaria.

Durante 1991 estas reformas fueron reglamentadas y se profundizó además el proceso de reducción de aranceles que en forma autónoma había iniciado el ejecutivo el año anterior. Se inició también un proceso de reestructuración del sector público con miras a definir competencias, reducir plantas de personal y apoyar el proceso de descen-

tralización fiscal y administrativa. En octubre el gobierno dió a conocer su Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica", integrando las reformas ya iniciadas y fijando cuatro prioridades de la acción estatal para el período 1990-1994:

- a) El fortalecimiento de la llamada "infraestructura social", mediante un mayor gasto social en educación, salud y nutrición, vivienda social y agua potable y alcantarillado, todo con miras a reducir las condiciones estructurales de la pobreza.
- b) La ampliación y recuperación de la infraestructura física en carreteras, ferrocarriles y tierras agrícolas.
- c) El apoyo al desarrollo científico y tecnológico.
- d) La protección del medio ambiente.

El Plan de Desarrollo concede una gran importancia al desarrollo humano como componente esencial del crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. El Plan busca combinar la creación de nuevas oportunidades por efecto de las reformas económicas con el aumento de las capacidades de los grupos más pobres para aprovecharlas. En este enfoque se apoya en las conclusiones a que han llegado recientemente el Banco Mundial y el PNUD<sup>4</sup>.

El gobierno considera que la reorientación de la estrategia de desarrollo permitirá elevar rápidamente las tasas de crecimiento económico del

4 Banco Mundial, *La Pobreza: Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, Oxford University Press, 1990; Banco Mundial, *El Desafío del Desarrollo Económico: Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington, Oxford University Press, 1991; PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1990 y 1991, Oxford University Press, traducido al español por Tercer Mundo Editores.

2% actual al 4% en 1992 y a tasas alrededor del 6% a partir de 1994 y hasta el fin de siglo. El gobierno calcula que para 1994 el número de pobres se reducirá en 3.1 millones de personas, de los cuales 2.5 millones corresponderán a los efectos directos de los programas de vivienda social, universalización de la educación primaria y ampliación de la cobertura, de acueductos y alcantarillados. Al final del cuatrienio la pobreza por necesidades básicas insatisfechas bajaría así en un 24.5%, pasando de 12.8 millones a 9.7 millones de personas.

La estrategia que se propone en el presente documento apunta a objetivos similares a los del Plan del actual gobierno, aunque más ambiciosos debido a que su horizonte se sitúa en el año 2020. Las diferencias de horizonte afectan no solamente las metas propuestas, sino también el énfasis asignado a los diferentes objetivos. Así, por ejemplo, en educación se le da un peso mayor a la educación de adultos y a las áreas de cultura, recreación y deportes, que, con el paso del tiempo, tenderán a adquirir una importancia creciente.

Debido al mayor horizonte de tiempo, las metas de cobertura aquí propuestas son sustancialmente mayores, como en el caso de los servicios de agua y saneamiento básico. Hay también diferencias puntuales entre el Plan de Desarrollo y el aquí propuesto en el tratamiento que se le da a los subsidios alimentarios -que aquí reciben un menor énfasis-, y en la atención que se le otorga a la población de 0 a 6 años, que en una estrategia de largo plazo es objeto de un programa de cubrimiento total, y con menor énfasis en la escolaridad. Estas diferencias aparecen en los desarrollos sectoriales presentados en este documento y en los informes que le sirven de apoyo.

Existen, además, algunas diferencias de énfasis que merecen ser destacadas. El Plan de Desarrollo otorga un rol más definido al funcionamiento de los mercados que el aquí propuesto. Esta diferencia no refleja necesariamente orientaciones contrapuestas, y debe interpretarse más bien como un resultado de la definición más precisa que hay en el Plan de los programas contemplados y sus mecanismos de ejecución.

Más esencial es la diferencia en relación con el rol asignado a los niveles de demanda agregada y, en particular, a la evolución del ingreso de las familias, como determinantes del éxito o fracaso de las estrategias propuestas. Según la concepción del Plan de Desarrollo, el crecimiento económico puede estimularse fortaleciendo la inversión en capital humano y aprovechando las externalidades que pueden generar las exportaciones y diversos tipos de inversiones en infraestructura física. La productividad del capital humano, sin embargo, es independiente del ritmo al que crezca la economía y, más específicamente, de la forma como se comporten los ingresos de los distintos grupos económicos de la población. La inversión en capital humano resulta así igualmente productiva, cualquiera que sea el desempeño económico global y cualquiera que sea el efecto de la nueva estrategia de desarrollo sobre la distribución del ingreso.

En contraste, el presente artículo concede una importancia explícita al comportamiento del ingreso de las familias como determinante de su productividad y, por lo tanto, de la rentabilidad de las inversiones que se hagan para ampliar y mejorar el capital humano.

Esta diferencia no constituye en realidad una crítica al Plan de Desarrollo, porque la interacción



señalada no tiene una importancia crucial en un horizonte de tiempo reducido, como son los cuatro años del Plan, ya que los frutos de las inversiones en capital humano difícilmente pueden verse en tan breve período. Sin embargo, para el período que considera el presente documento, esa interacción es esencial, ya que la productividad de las inversiones que se hagan desde ahora en la educación y la salud de los jóvenes serán más o menos productivas en el futuro según sea el desempeño que tenga la economía en las décadas que vienen, ya que de ello dependerán las condiciones de vida de los jóvenes durante su vida educativa y las oportunidades de aprovechar su formación durante su vida laboral. Este razonamiento es igualmente aplicable a otras inversiones en desarrollo humano, dependiendo de su período de maduración.

Cabe señalar otra diferencia sustancial con el Plan. El Plan no analiza alternativas de financiamiento de los programas sociales de gasto. El Plan contempla una reforma tributaria inicial y una estrategia complementaria de financiamiento con recursos de crédito externo. Se supone, implícitamente, que el sector externo de la economía y la disponibilidad de ahorros totales se encuentran inicialmente en una situación holgada que permite acomodar la estrategia de financiamiento propuesta.

En este documento se analiza en forma expresa la necesidad de mantener mediante estrategias alternativas unos equilibrios iniciales dados en las cuentas fiscales y externas. Puesto que esos mecanismos alternativos pueden implicar cambios en las tendencias de crecimiento del ingreso de las familias, se tiene además en cuenta su efecto sobre la productividad del capital humano, reforzándose así la importancia de la interacción

entre desarrollo económico y desarrollo social señalada en los párrafos anteriores.

En línea con las predicciones del Plan de Desarrollo, para fines de proyección y de fijación de metas, en este documento se adopta como escenario de crecimiento alto de largo plazo la tasa del 6% anual, que con una tasa de crecimiento poblacional supuesta del 1.7% anual permitiría doblar el ingreso per-cápita promedio en un plazo de 48 años. La tasa alternativa de crecimiento moderado que se adopta en este documento es 3.5%, que corresponde muy de cerca a la tasa promedio de la última década y que, con la misma tasa de crecimiento poblacional, sólo permitiría duplicar el ingreso per-cápita en el término de 114 años. No se adopta aquí como tasa de crecimiento moderado el 2.3% que supone el Plan de Desarrollo en su escenario inercial, porque no corresponde a las tendencias pasadas ni reflejaría acertadamente las posibilidades actuales de crecimiento futuro del país.

## **B. Necesidad de una estrategia de desarrollo humano**

Un proceso de ajuste estructural, como el iniciado en Colombia, puede tener efectos adversos o favorables sobre la distribución del ingreso, el empleo y la pobreza, dependiendo de un conjunto de circunstancias:

- a) La posibilidad de llevar a cabo las reformas dentro de un ambiente macroeconómico estable, libre de desequilibrios fiscales o externos.
- b) La capacidad de la política económica para inducir una respuesta positiva de la inversión privada.

- c) El grado y velocidad de respuesta de los mercados laborales a las nuevas señales de precios de la economía, y
- d) La rápida obtención de ganancias de eficiencia en los sectores productivos más directamente vinculados con las medidas.

El problema central es que ninguna de estas condiciones está garantizada por las reformas económicas básicas, como son la apertura al comercio exterior o la privatización y reorganización del aparato estatal. Se requieren políticas específicas que permitan lograr y mantener estas condiciones a través del tiempo. Si esto no se logra, se ve seriamente comprometida la capacidad de crecer en forma sostenida en el largo plazo y de promover eficazmente el desarrollo social. A su vez, si la política económica no se acompaña de una adecuada política social, pueden aparecer efectos adversos sobre la generación del empleo, el aumento de la pobreza y la indigencia (en especial en el corto plazo) y en la distribución del ingreso.

Para evaluar estos efectos en cada caso específico se requiere detallar las condiciones de funcionamiento de la economía y los posibles escenarios de respuesta de las políticas económicas y de la inversión privada frente a esos cambios y frente a la eventual aparición de desequilibrios económicos. Se requiere además establecer la vinculación entre las variables macroeconómicas y sectoriales y la generación de ingresos de los distintos grupos sociales, por un lado, y la relación entre estos grupos de variables y la satisfacción de las necesidades básicas de educación, salud y alimentación, por otro.

## C. Los modelos

Con ese objetivo, se construyó un conjunto de modelos de equilibrio general aplicados a la economía colombiana. Aunque la especificación detallada de este tipo de modelos es tema de especialistas, para los fines de este informe es importante destacar sus aspectos centrales de funcionamiento, para ver de qué manera representan las interconexiones entre el desarrollo económico y el desarrollo humano.

Los modelos construidos distinguen el funcionamiento de la economía en el corto y en el largo plazo. Esta distinción es esencial, porque, como acabamos de señalar, las reformas estructurales que son benéficas en el largo plazo por su efecto sobre la productividad y la eficiencia, pueden tener sin embargo efectos adversos de corto plazo, debido a la existencia de rigideces en el funcionamiento de los mercados y a la capacidad de respuesta de los agentes económicos a las nuevas señales.

El modelo de corto plazo incorpora por consiguiente las rigideces de funcionamiento de la economía colombiana, como las remuneraciones laborales relativamente inflexibles en el segmento asalariado estable de las ciudades, aunque no entre los trabajadores del campo ni en los segmentos informales de empleo de las ciudades. No obstante, el modelo reconoce que, en Colombia, el mercado laboral se caracteriza por una gran movilidad entre ocupaciones de tipo informal y, en menor medida, entre éstas y el empleo estable, dependiendo de los ingresos relativos y la aparición de oportunidades de trabajo, pero con posibilidad de que haya desempleo. En el modelo de corto plazo la productividad de los trabajadores formales está dada por las condiciones de producción existentes en cada sector, en

tanto que la productividad de los trabajadores informales está determinada en algunos sectores (servicios personales y pequeños comercios) por la oferta de brazos, bajo el supuesto de que hay muy pocas limitaciones a la entrada de nuevos trabajadores. En el corto plazo las productividades laborales no dependen de las políticas de gasto social ni de los cambios que puedan ocurrir en la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores. En el modelo de corto plazo pueden aparecer desajustes fiscales y/o de cuenta corriente con el exterior, dependiendo de las políticas económicas que se sigan.

En el modelo de largo plazo se remueven las rigideces que limitan la movilidad del capital y se permite que haya una mayor movilidad laboral entre los segmentos del mercado urbano y entre el campo y la ciudad. Únicamente hay posibilidad de desempleo friccional, que se supone constante. Las remuneraciones laborales son ahora flexibles y dependen de la productividad de los trabajadores y las condiciones de funcionamiento de los sectores. Las productividades laborales en el campo y la ciudad dependen en el largo plazo de indicadores de mejoramiento de los niveles de ingreso, salud, educación y consumo de alimentos. Estos indicadores dependen no sólo de las políticas de gasto público en estas áreas sino también de las condiciones mismas de ingreso y consumo de alimentos, a través de un sistema de determinación simultánea de variables económicas y sociales. En el modelo de largo plazo existe la opción de que haya desajustes macroeconómicos fiscales o externos, que es útil considerar para fines de comparación con las opciones más realistas de funcionamiento del modelo en que estos desajustes deben desaparecer mediante cambios en los montos de inversión o tributación.

## D. Los resultados

La aplicación de estos modelos al análisis de los efectos de las políticas de reestructuración económica adoptadas en Colombia pone de presente la necesidad de que sean complementadas, tanto en el corto como en el largo plazo, por una estrategia de desarrollo humano. A continuación se discuten los efectos de una política de privatización y de la política de reducción de aranceles.

### 1. Posibles efectos de una política de privatización

El gobierno colombiano ha anunciado que la privatización será parte de su estrategia de reestructuración económica, pero aún no ha dado a conocer un programa definido y completo que permita evaluar con precisión los efectos de esa política. Por consiguiente, sólo puede hacerse una evaluación hipotética basada en supuestos adoptados únicamente para fines ilustrativos. Para el efecto, se supone que una proporción (fijada arbitrariamente en 25%) de la provisión de los servicios de las administraciones públicas pasa a manos del sector privado y que tal reestructuración permite aumentar en un porcentaje igual la eficiencia de todas las actividades de la administración pública.

Esta privatización hipotética trae como efecto una disminución del PIB y del ingreso de todos los grupos sociales en forma apreciable en el corto plazo, puesto que reduce la ocupación, aumenta los niveles de desempleo y la informalidad, y como consecuencia de este conjunto de cambios en la situación laboral, disminuye las remuneraciones laborales (Cuadro 2). Los grupos sociales más afectados por la privatización no son, sin embargo, los pobres, sino los estratos urbanos

más altos, que participan en mayor proporción del empleo público. Como lo advierten la experiencia y la teoría, en el largo plazo los efectos de la privatización dependen crucialmente de la respuesta de la inversión privada. Si la inversión privada no reacciona para aprovechar las mejoras de productividad y el abaratamiento de algunos recursos, la privatización se traduce en un fortalecimiento del sector externo y de las finanzas

públicas, pero a costa de una reducción de los ingresos reales de todos los grupos urbanos y de una disminución del empleo moderno en el sector urbano de la economía.

Como consecuencia, los indicadores sociales sufren un deterioro apreciable: la caída de ingresos trae consigo un menor consumo de alimentos, una menor participación y rendimiento escolar y

**Cuadro 2**  
**RESULTADOS DE SIMULACION DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA: PRIVATIZACION**  
**(Por una sola vez)**

	<b>Corto Plazo</b>	<b>Largo Plazo sin cambio en Inversión</b>	<b>Largo Plazo con cambio en Inversión</b>
<b>PIB y demanda (variaciones %)</b>			
PIB	-3.9	-0.5	1.4
Consumo privado	-7.0	-4.9	-2.7
Consumo gobierno	-	-	-
Inversión total	-	-	14.3
Exportaciones	1.3	6.1	2.7
Importaciones	-3.5	-13.4	1.1
<b>Ocupación (variaciones %)</b>			
Rural	-0.1	2.6	1.2
Estable	-16.3	-3.1	-2.6
Indep moderno	-14.2	-	-
Tradicional	1.3	-	-
Desempleados	42.6	0.1	0.8
<b>Ingreso real (variaciones %)</b>			
Rural	-4.9	8.7	4.5
Decil 1	-4.6	-6.7	-1.1
Decil 5	-5.7	-7.2	-2.3
Decil 10	-8.3	-7.5	-5.2
<b>Indicadores Sociales y Eficiencia (variaciones %) Base</b>			
Esperanza vida rural (años)	61	-4.5	-1.3
Esperanza vida urbana (años)	71	-7.4	-3.0
Consumo alimentos rural (calorías)	80	4.2	2.4
Consumo alimentos urbano (calorías)	151	-7.8	-3.1
Nivel educativo rural (cubrimiento)	76.6	-10.5	-2.7
Nivel educativo urbano (cubrimiento)	92.7	-10.6	-2.8
Productividad trabajo rural	-	-2.7	-0.5
Productividad trabajo urbano	-	-0.4	-1.8

**Fuente:** Lora, Ramírez. Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia. FEDESARROLLO/PNUD/1991.

una caída en la expectativa de vida. El empeoramiento de los indicadores sociales acarrea una caída en la productividad laboral, tanto en el campo como en la ciudad, de forma que las ganancias de eficiencia en el sector público resultan contrarrestadas en fin de cuentas con pérdidas de productividad en el resto de la economía, sin ganancias netas para la economía en su conjunto. Una respuesta favorable de la inversión privada puede moderar los resultados sociales desfavorables y producir efectos netos positivos desde un punto de vista económico. Si la inversión privada responde, el PIB podrá aumentar en el largo plazo y tenderá a producirse una redistribución favorable del ingreso de los estratos urbanos más altos hacia las familias rurales. Sin embargo, aún contando con esta respuesta de la inversión privada, únicamente puede esperarse algún mejoramiento en las condiciones nutricionales en el campo. El resto de indicadores sociales registraría deterioro, especialmente en las ciudades y de todas formas habrá una reducción en el empleo de carácter estable en las ciudades.

## 2. La política de desgravación arancelaria

Entre diciembre de 1989 y septiembre de 1990 la tasa promedio de aranceles nominales (incluyendo la sobretasa a las importaciones) se redujo de 43.7% a 13.4%. A continuación se discuten los efectos de esta política (teniendo en cuenta que las tasas efectivas de recaudo no corresponden a las nominales debido a la existencia de exenciones y otras razones).

Por sí sola, la reducción de aranceles estimula el crecimiento, disminuye ligeramente el desempleo, y eleva los ingresos reales de todos los grupos sociales tanto en el corto como en el largo plazo (Cuadro 3). Sin embargo, como veremos en

seguida, estos efectos desaparecen cuando se tiene en cuenta que la reducción de aranceles tiene que ser compensada desde el punto de vista fiscal con ingresos tributarios de otras fuentes y que, en el largo plazo, puede ser necesario reducir además la inversión agregada de la economía para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos.

En Colombia, las reducciones de aranceles han sido compensadas ya parcialmente con aumentos en el impuesto al valor agregado introducidos en 1991 y, quizás nuevamente en 1992. Una política de compensación fiscal basada en este instrumento, contrarresta completamente los efectos expansivos de corto plazo de la reducción de aranceles, y da origen a una caída del PIB. Como consecuencia, la situación laboral se empeora, pues disminuyen los puestos de trabajo estable e independientes modernos y aumenta el desempleo. En el largo plazo también se aprecia un efecto adverso sobre la actividad económica agregada, aunque en magnitud inferior al corto plazo. (Este efecto negativo sobre el PIB en el largo plazo puede sin embargo moderarse e incluso desaparecer por aumentos en la productividad multifactorial asociados al crecimiento de las exportaciones, los cuales no son considerados en el modelo).

Cuando se tiene en cuenta el aumento en el IVA, la caída de ingresos afecta por igual a todos los grupos de ingreso urbano, y con mayor fuerza a las familias rurales. En el largo plazo, en cambio, las familias rurales resultan siendo las beneficiarias de las medidas, a costa de todos los grupos de ingreso urbano. Considerando que el promedio de los ingresos rurales es menor que el urbano, se produce en fin de cuentas un efecto redistributivo del ingreso. Sin embargo, aparte del mayor consumo de alimentos por parte de las poblaciones

**Cuadro 3**  
**RESULTADOS DE SIMULACION DE LA REESTRUCTURACION ECONOMICA: REDUCCION DE ARANCELES**  
 (Por una sola vez)

	Corto Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo sin cambio en Inversión	Largo Plazo sin cambio en Inversión	Largo Plazo con cambio en Inversión	Largo Plazo con cambio en Inversión
	Sin cobrar iva	cobrando iva	sin cobrar iva	cobrando iva	sin cobrar iva	cobrando iva
<b>PIB y demanda (variaciones %)</b>						
PIB	0.4	-2.0	0.3	-0.9	-0.2	-0.6
Consumo privado	1.5	-2.6	1.5	-2.2	0.7	-1.8
Consumo gobierno						
Inversión total					-3.9	-2.3
Exportaciones	0.3	0.4	0.2	1.4	1.1	0.8
Importaciones	5.6	2.8	5.8	-2.6	0.5	0.3
<b>Ocupación (variaciones %)</b>						
Rural	0.0	0.0	0.0	0.8	0.4	0.6
Estable	0.1	-3.3			-0.1	
Indep.moderno	0.2	-3.4	-0.0	-0.3	-0.2	-0.2
Tradicional	-0.0	-0.0	0.0	-0.4		-0.3
Desempleados	-0.5	9.8				
<b>Ingreso real (variaciones %)</b>						
Rural	2.6	-3.2	1.8	-2.1	2.8	1.4
Decil 1	1.2	-2.3	1.5	-3.9	-0.3	-2.9
Decil 5	1.3	-2.5	1.5	-3.7	-0.1	-2.9
Decil 10	1.3	-2.5	1.4	-2.6	0.3	-2.1
<b>Indicadores Sociales y Eficiencia (variaciones %)</b>						
	Base					
Esperanza vida rural (años)	61		0.2	-2.5	-0.8	-2.0
Esperanza vida urbana (años)	71		0.1	-3.4	-1.4	-2.5
Consumo alimentos rural (calorías)	80		0.7	1.0	1.3	0.7
Consumo alimentos urbano (calorías)	151		0.7	-2.8	-0.7	-2.1
Nivel educativo rural (cubrimiento)	76.6		0.5	-5.4	-2.0	-4.0
Nivel educativo urbano (cubrimiento)	92.7		0.4	-5.4	-2.0	-4.1
Productividad trabajo rural	-		0.5	-1.9	-0.3	-1.5
Productividad trabajo urbano	-		0.3	-1.7	-0.4	-1.2

Fuente: Lora, Ramírez. Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia. FEDESARROLLO/PNUD/1991.



rurales, no se registran mejorías en los demás indicadores sociales.

Aun sin tener en cuenta que es necesario aumentar el IVA, en el largo plazo la reducción de aranceles podría de todas formas tener un efecto negativo sobre el PIB si es preciso reducir la inversión privada para mantener sin cambio la situación de la cuenta corriente de la balanza de pagos (aparte de las pérdidas adicionales de productividad que podrían producirse por la menor inversión). Los deciles más pobres de las ciudades serían los perjudicados, cediendo ingreso a favor especialmente de las familias rurales. En estas condiciones, el único de los indicadores sociales considerados que registraría alguna mejoría por efecto de la política analizada sería el consumo de alimentos en el campo.

## **E. Efectos económicos y sociales de una estrategia de desarrollo humano**

Los análisis anteriores muestran, en definitiva, que las políticas de reestructuración tendrán efectos recesivos que afectarán el empleo y los ingresos laborales en el corto plazo, aun cuando bajo ciertas condiciones producirán aumentos de producción y eficiencia en el largo plazo. Las políticas de reestructuración no tenderán a empeorar la distribución del ingreso en el corto ni en el largo plazo. Es posible, más bien, que induzcan una redistribución progresiva, consistente con el aumento de la movilidad laboral y con la elevación de los ingresos rurales. Sin embargo, ello será insuficiente para producir mejoramiento alguno en los indicadores sociales.

Así las cosas, es preciso complementar las reformas económicas estructurales con una estrategia de desarrollo humano para lograr un mejo-

ramiento apreciable de los indicadores sociales en el largo plazo, y para evitar su posible deterioro en el corto plazo. Como veremos, una estrategia de esta naturaleza puede además generar posibilidades adicionales de crecimiento, reforzando así los efectos favorables de las reformas estructurales en el largo plazo.

La estrategia que se modela a continuación recoge, desde la perspectiva presupuestal, los principales elementos de la estrategia de desarrollo humano, la que está justificada y desarrollada en la próxima sección. Sus resultados se muestran en el Cuadro 4.

De acuerdo con las metas y las necesidades de gasto que se sustentan en el resto de este documento (que se resumen más adelante en el Cuadro 13), la estrategia consiste en un programa continuado desde el presente hasta el año 2020 para aumentar anualmente en 4.5% el gasto corriente y en 3.3% el gasto de inversión fija del gobierno en programas sociales de educación, salud, agua y alcantarillado, seguridad social y nutrición (las participaciones actuales de estos gastos en el PIB son 6.27% para los gastos considerados corrientes y 0.47% para los de inversión fija).

Específicamente, de acuerdo con el plan propuesto en este documento, en educación se considera un aumento anual del gasto de 3.1% y en salud se supone que el índice de disponibilidad de servicios se elevará en 0.95% por año. Las proyecciones financieras para seguridad social y nutrición siguen la tendencia histórica. En la estrategia no se incluyen las acciones coyunturales.

En el corto plazo, la adopción de la estrategia, sin acudir a nuevos esfuerzos fiscales, puede ace-

**Cuadro 4**  
**RESULTADOS DE SIMULACION DE LA ESTRATEGIA SOCIAL**  
 (Promedios anuales)

	Corto Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo sin cambio en Inversión	Largo Plazo sin cambio en Inversión	Largo Plazo con cambio en Inversión	Largo Plazo con cambio en Inversión
	Sin cobrar iva	cobrando iva	sin cobrar iva	cobrando iva	sin cobrar iva	cobrando iva
<b>PIB y demanda (variaciones %)</b>						
PIB	0.6	0.2	0.7	0.5	0.1	0.4
Consumo privado	0.6	-0.0	1.0	0.4	0.3	0.3
Consumo gobierno	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9
Inversión total	0.1	0.1	0.1	0.1	-1.9	-0.4
Exportaciones	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	0.1
Importaciones	0.8	0.4	2.1	0.9	0.1	0.1
<b>Ocupación (variaciones %)</b>						
Rural	-0.0	-0.0	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1
Estable	1.4	0.8				
Indep.moderno	1.3	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2
Tradicional	-0.1	-0.1		0.0	-0.1	-0.0
Desempleados	-3.8	-2.1	0.1			
<b>Ingreso real (variaciones %)</b>						
Rural	0.7	-0.2	-0.7	-0.6	-0.1	-0.5
Decil 1	0.4	-0.1	1.5	0.6	0.1	0.3
Decil 5	0.5	-0.1	1.5	0.6	0.2	0.3
Decil 10	0.7	0.1	1.3	0.7	0.4	0.5
<b>Indicadores Sociales y Eficiencia (variaciones %) Base</b>						
Esperanza vida rural (años)	61		0.5	0.2	0.2	0.0
Esperanza vida urbana (años)	71		0.1	0.4	0.4	0.3
Consumo alimentos rural (calorías)	80		-0.1	-0.1	0.0	-0.1
Consumo alimentos urbano (calorías)	151		1.5	0.9	0.3	0.9
Nivel educativo rural (cobertura)	76.6		10.3	9.4	1.0	9.1
Nivel educativo urbano (cobertura)	92.7		10.4	9.4	1.9	9.1
Productividad trabajo rural	-		1.6	1.1	0.0	0.9
Productividad trabajo urbano	-		1.7	1.4	0.0	1.2

**Fuente:** Lora, Ramírez. Ajuste estructural y desarrollo humano en Colombia. FEDESARROLLO/PNUD/1991.

lerar el crecimiento en 0.6% anual, con crecimientos semejantes en el consumo privado y los ingresos reales de las familias rurales y urbanas, haciendo así menos severos los costos de corto plazo de las reformas estructurales de la economía (cuadro 4). También en el corto plazo, la estrategia propuesta puede elevar los niveles de empleo estable e independiente moderno, contribuyendo así a reducir el desempleo. Sin embargo, estos efectos de corto plazo sólo pueden mantenerse dejando sin cambio los actuales niveles de tributación. Cuando se tienen en cuenta aumentos del IVA para cubrir los mayores gastos prácticamente no se produce ningún cambio de importancia en los ingresos reales por grupos de ingreso ni en los resultados macroeconómicos, aun cuando sí puede tener lugar algún mejoramiento de la situación laboral.

A primera vista, por lo tanto, puede parecer conveniente iniciar la estrategia de desarrollo humano mediante una ampliación del déficit fiscal con acceso a recursos de financiamiento interno y externo. Sin embargo, esta opción en realidad no tiene posibilidad práctica, dado que no existe margen de gasto fiscal en Colombia porque el gobierno está abocado de inmediato a cubrir los faltantes de la reforma arancelaria analizada arriba y, además, las mayores necesidades de recursos impuestos por la descentralización fiscal que aprobó recientemente la Constitución. La utilización de financiamiento interno y externo para cubrir el déficit no haría más que agravar los problemas macroeconómicos actuales, consistentes en una acumulación excesiva de reservas internacionales, presiones monetarias y elevadas tasas de interés internas. Además, el no considerar de antemano una estrategia tributaria explícita para financiar el gasto social pondría en grave riesgo su viabilidad, ante

la presión para realizar otros gastos públicos ya comprometidos.

En el largo plazo, si el mayor déficit fiscal no desplazara finalmente la inversión privada, la estrategia de desarrollo humano sin ajustes tributarios adicionales aceleraría el crecimiento en promedio en 0.7% anual y los ingresos urbanos en 1.5% anual. Sin embargo, esta es una posibilidad inexistente en el largo plazo, porque la disponibilidad de ahorros externos finalmente se vería limitada obligando a reducir la inversión. Al tener en cuenta esta restricción macroeconómica de largo plazo, la estrategia de desarrollo humano sin ajustes tributarios simplemente aceleraría el crecimiento en 0.1% anual, con el agravante de que tendería a concentrar los aumentos de ingreso en los estratos urbanos más altos. En estas condiciones, la productividad del trabajo no registraría cambio alguno como resultado de la estrategia de desarrollo social, aunque habría mejoras muy ligeras en todos los indicadores sociales a través del tiempo.

Debido a las limitaciones dentro de las cuales debe operar la economía en el largo plazo, la estrategia de desarrollo humano tendría efectos mucho más favorables si se tiene en cuenta en forma explícita la necesidad de asegurarle financiamiento fiscal mediante aumentos de impuestos. Para el efecto se supone que se eleva el IVA puesto que, como ya se vió, es la alternativa más viable en la actualidad. Más adelante se consideran sin embargo otras alternativas de financiamiento tributario que pueden complementar parcialmente el aumento del IVA.

Se estima que, considerando el ajuste tributario, la estrategia propuesta aceleraría el crecimiento anual promedio en 0.4 ó 0.5% durante los

treinta años considerados, sin dar origen a ningún desequilibrio macroeconómico externo ni fiscal y sin generar presiones de precios. La estrategia propuesta no tendría efectos de redistribución progresiva del ingreso, y según lo indican nuestros resultados tendería más bien a generar pérdidas de ingreso real entre las familias rurales. En forma consistente con la experiencia internacional, la estrategia propuesta no estaría en capacidad de inducir cambios radicales en la distribución del ingreso, los cuales dependerán esencialmente del patrón de desarrollo que se adopte y de los esfuerzos que se hagan para mejorar la productividad agrícola, consolidar el desarrollo exportador y propiciar la movilidad laboral, entre otros factores.

Los beneficios de la estrategia propuesta deben verse entonces en su estímulo favorable al crecimiento económico y, sobre todo, en su impacto sobre los indicadores sociales, especialmente en las ciudades, donde actualmente se concentra el mayor número de pobres del país. El consumo per-cápita de alimentos urbano podría aumentar 32% por encima de sus tendencias actuales, la expectativa de vida entre 2 y 3 años por encima y la productividad del trabajo urbano 43% por encima. En el campo, según los resultados del modelo la estrategia no contribuiría a elevar el consumo per-cápita de alimentos ni la expectativa de vida, aunque sí produciría un aumento del orden del 30% en la productividad de los trabajadores rurales.

El modelo sólo considera las interacciones básicas entre las estrategias de gasto social y estas variables, y deja de lado elementos difíciles de formalizar matemáticamente pero que igualmente inciden sobre los indicadores sociales. La justificación y discusión más detallada de las políticas

propuestas para cada uno de los sectores sociales, al igual que la presentación de los elementos que quedan por fuera del modelo, es el objetivo de la sección III. Sin embargo, antes de entrar en esa discusión conviene explorar otras posibilidades de financiamiento de la estrategia propuesta, diferentes a los aumentos del IVA.

## **F. Formas complementarias de financiamiento de la estrategia propuesta**

Como hemos visto, es esencial asegurar recursos tributarios u otros recursos corrientes para cubrir los mayores gastos de la estrategia propuesta. Si su ejecución se apoyara en financiamiento sería totalmente vulnerable a cambios en las condiciones macroeconómicas. Además, como hemos visto, aunque llegara a ejecutarse sin interrupción con base en financiamiento, sus efectos sociales y económicos podrían verse severamente reducidos si la inversión resulta desplazada como único recurso final para mantener los equilibrios macroeconómicos.

La carga impositiva total en Colombia llega al 14.3% del PIB, según el estimativo para 1991. El gobierno nacional recauda la mayor parte de estos ingresos (10.3% del PIB, que corresponde a un 5% proveniente de impuestos directos y un 5.3% de gravámenes indirectos, incluyendo el IVA, que genera el 3.1%). La carga impositiva es baja según patrones internacionales, lo cual es indicativo de que existe margen para elevaciones futuras. La reducida carga tributaria del país se debe, ante todo, a los bajos niveles de efectividad de las tasas fijadas legalmente. Los principales impuestos incluyen el impuesto a la renta personal y de las empresas, con tasas máximas del 30% (más la sobretasa temporal o "impuesto de guerra" fijado en 1991); el impuesto al valor agregado

IVA, cuya tasa básica fue elevada del 10 al 12% en 1991; y los aranceles a las importaciones que, como ya se mencionó, fueron objeto de severas reducciones entre 1989 y 1991.

Como resultado de diversas reformas adelantadas desde 1983, el sistema tributario actual tiene una estructura homogénea y moderna, libre de las distorsiones que tenía con anterioridad. En estas condiciones, y dados los nuevos patrones de integración a los flujos de comercio internacional, la principal fuente de aumento de los recaudos tributarios es necesariamente el impuesto al valor agregado, como ha sido supuesto en los análisis anteriores.

Sin embargo, existen otras fuentes de fortalecimiento de las finanzas públicas, que conviene señalar a continuación. En primer lugar, se cuenta con un amplio margen para aumentar los ingresos corrientes provenientes de la venta interna de derivados del petróleo, en particular la gasolina<sup>5</sup>. El precio de venta de este producto, que es fijado por el gobierno, es en la actualidad el cuarto más bajo del mundo, después de Arabia Saudita, Ecuador y Venezuela. Aun así, los impuestos indirectos que genera su venta corresponden actualmente al 0.7% del PIB.

Se calcula que un aumento del 20% en los precios internos de la gasolina y otros combustibles derivados del petróleo podría elevar en 0.4% del PIB las rentas del sector público, tanto a través de mayores impuestos indirectos como de mayores rentas para

Ecopetrol. Por consiguiente, hay un margen muy amplio para obtener recursos fiscales elevando los precios de los combustibles, objetivo que además es deseable por razones de eficiencia económica, ya que los precios actuales no reflejan los costos de oportunidad de estos productos.

Los aumentos de precios de la gasolina suelen enfrentar resistencia por sus posibles efectos sobre la inflación y por su impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. Cuando el gobierno utiliza los recursos que genera el aumento de la gasolina para financiar gastos adicionales, como sería el caso en la estrategia que aquí se propone, tiene lugar efectivamente un aumento del índice de precios al consumidor, y en cuantía mayor que el que ocurriría si los mismos recursos se recaudan a través de aumentos en la tasa general del IVA<sup>6</sup>. Esto significa, naturalmente, que las elevaciones del precio de la gasolina deben hacerse en forma gradual en la medida en que lo permita la situación macroeconómica general y las tendencias de la inflación. Esta restricción no limita sin embargo su viabilidad para los fines de esta estrategia, ya que en ella se supone que los aumentos en el gasto deben ocurrir en forma gradual a través de las próximas décadas.

En relación con el impacto regresivo de los aumentos de precios de los combustibles, la evidencia indica que, efectivamente, los estratos urbanos más bajos resultan más afectados que los altos (aunque las diferencias no resultan muy pronunciadas<sup>7</sup>). Esto no justifica, sin embargo, el

5 La argumentación que sigue se basa en Lora, E. y Perry, G., "Estrategias de manejo de los precios de los hidrocarburos en el corto y el largo plazo", informe de investigación FEDESARROLLO, 1992.

6 Estos cálculos provienen de aplicar un modelo semejante al aquí utilizado para los análisis de corto plazo, pero en el cual se desagregan diversos tipos de combustibles para analizar en detalle los efectos intersectoriales de las políticas de precios de los hidrocarburos.

7 En el estudio citado se calcula que el aumento del 20% en el precio de los combustibles reduce en 1.6% el ingreso real del decil más bajo y en 0.5% el del decil más alto cuando el gobierno gasta en su totalidad los recaudos adicionales.

mantenimiento de subsidios generalizados a los precios de los hidrocarburos ya que, no obstante estos resultados, tales subsidios son totalmente regresivos. La razón es, sencillamente, que el grueso del consumo directo e indirecto de hidrocarburos lo realizan las clases altas, aunque represente para ellas un porcentaje menor de su gasto total. En efecto, el decil de ingreso urbano más alto consume el 40% de los productos refinados del petróleo destinado a las familias urbanas. En contraste, los cinco deciles urbanos más pobres —la mitad de la población urbana— consumen en total apenas el 18.5%. Visto de otra forma, el consumo por hogar de productos refinados del petróleo en el decil más rico es aproximadamente 11 veces el de las clases bajas (hasta el decil 5).

Por consiguiente, la eliminación del subsidio generalizado puede generar recursos adicionales al Estado, que pueden servir para financiar con creces subsidios directos focalizados en las clases de ingreso más bajas con el objeto de compensarlas por la pérdida sufrida por el aumento en los precios de los hidrocarburos. Si la política de desmonte de los subsidios de los precios de los hidrocarburos forma parte de una estrategia global de subsidios directos focalizados y de gastos en vivienda, salud y educación para las clases bajas, como aquí se propone, sus efectos regresivos quedan compensados con creces. Con todo, conviene mencionar que, en comparación con los ajustes de precios de los hidrocarburos, los aumentos en las tasas del IVA son preferibles desde el punto de vista distributivo, ya que afectan en forma más homogénea a todos los estratos de ingreso urbano.

Finalmente, el gobierno debe persistir en su política actual de introducir mejoras de eficiencia

en la administración de los recaudos directos e indirectos, con miras a mejorar su efectividad en el corto y en el mediano plazo. Los esfuerzos realizados en los últimos años han sido muy eficaces para elevar los recaudos efectivos. El gobierno también debe ampliar sus esfuerzos recientes para aumentar la eficiencia del gasto, reduciendo el número de entidades y las plantas de personal redundante y poniendo coto a fuentes potenciales de desequilibrios fiscales futuros, como es el caso de los actuales regímenes pensionales del sector público.

### III. Metas sectoriales en materia de inversión en capital humano

El PNUD y el Banco Mundial definen las áreas prioritarias de inversión en capital humano como la educación básica, la atención primaria y la extensión de los sistemas básicos de suministro de agua potable a los sectores pobres tanto de las ciudades como de las zonas rurales<sup>8</sup>.

El plan de desarrollo humano aquí esbozado plantea unas metas en materia de gasto público en desarrollo humano para Colombia, coherentes con las políticas y posibilidades macroeconómicas—cuya interdependencia se vió en la sección anterior—, y un período de tres décadas para lograrlas. Se definen prioridades en materia de gasto social, y se proponen esquemas institucionales y financieros para llevar esos servicios a la población y generar los recursos públicos no inflacionarios que permitan proveer el nivel de servicios propuestos.

A continuación se describen, de manera esquemática, las políticas sociales recomendadas para cada sector y se da una cuantificación de

8 PNUD, Desarrollo Humano: informe de 1991, Bogotá, 1991. p.115.



sus costos. Para mayor detalle y justificación de ellas se recomienda acudir a los informes sectoriales que les sirven de apoyo<sup>9</sup>. Esta sección se ocupa de las políticas de largo plazo, en particular de las de educación, salud, seguridad social y agua potable y saneamiento básico. La estimación de sus costos es el insumo de los ejercicios de simulación presentados en la sección anterior.

## A. Políticas sectoriales de largo plazo

### 1. Educación

En educación se fijan las siguientes metas de cobertura que deben alcanzarse en el año 2020:

1. El 100% de los niños deben terminar 9 años de educación. El Estado ofrecerá la totalidad de los cupos de la primaria y dos terceras partes de los grados 6 a 9 (porcentaje que cubre satisfactoriamente la población pobre).

2. El 95% de los jóvenes deben terminar bachillerato completo. El Estado ofrecerá la mitad de los cupos para los grados 10 y 11.

3. La cobertura de la educación superior debe ser, según estándares internacionales, de 2.200 alumnos por cada 100.000 habitantes. La mitad de estos cupos será ofrecida por el Estado. De su oferta, la tercera parte será por becas, que cubren satisfactoriamente la población pobre, y la restante por créditos.

4. Para apoyar suficientemente la investigación y el desarrollo tecnológico, se destinará a este subsector al menos el 0.7% del PIB, a través del sector educación. Este porcentaje se asigna, de nuevo, según estándares internacionales mínimos. Estos deben complementarse tanto con recursos estatales asignados a otros sectores, como con recursos privados.

5. La educación de adultos se fortalecerá de modo que ella ofrezca alternativas de capacitación y desarrollo para *toda* la población mayor de 25 años. Ello se traduce en una asignación del 0.2% del PIB.

6. Similarmente los sectores de la cultura, deportes y recreación serán fortalecidos, hasta que su presupuesto signifique el 0.2% del PIB.

La política de educación constituye la principal estrategia de desarrollo humano del país. Desde la perspectiva económica, son enormes las implicaciones que tiene el nivel educativo sobre el desarrollo de la sociedad. Basta observar cómo dentro del conjunto de circunstancias que afectan directamente el desarrollo y la distribución del ingreso están la productividad y “la rápida obtención de ganancias de eficiencia en los sectores productivos más directamente vinculados con las medidas económicas” (ver sección anterior). Similarmente, desde la perspectiva social se ha visto como la educación básica es elemento vital en la reducción, por ejemplo, de los índices de violencia o de desnutrición.

<sup>9</sup> Entre los documentos que dieron origen a este artículo, excluidos de la presente publicación, se encuentran análisis de un conjunto de políticas de carácter coyuntural, referidas en particular a las red de protección social, la violencia y la nutrición. Los costos de estas políticas no fueron incluidas en los ejercicios de la sección anterior, debido a su carácter coyuntural. El principal de los programas propuestos en esta dirección consiste en ofrecer alternativas de empleo mínimo a los desempleados pobres, en proyectos de interés social intensivos en mano de obra. El costo de este programa ha sido calculado en el 0.17% del PIB.

De ahí las metas aquí señaladas, en especial en materia de educación básica. La necesidad de un cubrimiento total en este nivel es reconocida por la nueva Constitución del país. De conformidad, deben impulsarse los programas de universalización de la educación primaria y de aumento de cobertura de la secundaria que han sido propuestos por el actual Plan de Desarrollo.

La meta propuesta en educación superior dimensiona el esfuerzo que el Estado debe adelantar, y su relación con el sector privado. Reserva al primero la necesidad de concentrar sus esfuerzos a un núcleo que sea suficiente para promover adecuadamente el desarrollo del país y que se caracteriza por una educación de alta calidad, investigativa y con promoción social, y con un vínculo muy estrecho con el desarrollo científico y tecnológico.

Quizá lo más sorprendente es el peso dado a los sectores tradicionalmente olvidados, el de adultos y los de la cultura, la recreación y los deportes. El énfasis en el primero encuentra su justificación no sólo en el hecho de que la transición demográfica convierte a la población de más de 25 años en un grupo con un peso cada vez mayor, sino porque es claro que sus necesidades de actualización e interacción por fuera de los sistemas educativos formales, son cada vez mayores. Así mismo, la complementareidad entre la educación formal y los procesos culturales, deportivos y recreativos, resulta cada vez más indisoluble.

Aunque tradicionalmente no se considera responsabilidad del sector educativo, debe incluirse también como parte del programa en esta área la meta de largo plazo de cubrir al menos la mitad de la población entre 0 y 6 años, con

recursos estatales. En efecto, los procesos educativos pueden verse seriamente afectados cuando esta población, y en especial la más vulnerable, no es socializada y alimentada adecuadamente. Así mismo, las necesidades laborales obligarán cada vez más a que los padres deban ausentarse del hogar para ir a trabajar y por tanto se debe proveer adecuados sistemas de atención a los niños.

La filosofía de todos los programas propuestos es que el Estado debe garantizarle a toda la población el acceso a la educación, la cultura y el deporte, pero la acción de las entidades educadoras o culturales puede estar a cargo de empresas privadas, asociativas, cooperativas, o sin ánimo de lucro. Las familias de ingresos medios y altos deben sufragar los costos de educación y cultura directamente, excepto en el caso de la educación primaria que será gratuita para todos. El Estado garantizará el acceso a estos servicios a través de establecimientos públicos, y a través de sistemas de becas para asistencia a establecimientos privados o sin ánimo de lucro.

En el Cuadro 5 se presentan las proyecciones, hasta el 2020, de los gastos estatales para la prestación de estos servicios. Es de observar cómo las participaciones de estos gastos en el PIB aumentan, fundamentalmente en los primeros años, llegando a presentar el 4.6% del PIB en la primera década del Siglo XXI. Sin embargo, las comparaciones internacionales muestran que aún siendo así, la proporción de ese gasto en el PIB sigue siendo baja y viable. En efecto, esta proporción es del 3.5% para el promedio de los países con índices de desarrollo humano medio y muy inferior a los de países desarrollados (6.0%), quienes justamente han apoyado sus desarrollos en una buena formación del hombre y la mujer.

**Cuadro 5**  
**PRESUPUESTO EDUCACION**  
**Escenario crecimiento del PIB 3.5%**  
**(miles de millones de pesos constantes 1990=100)**

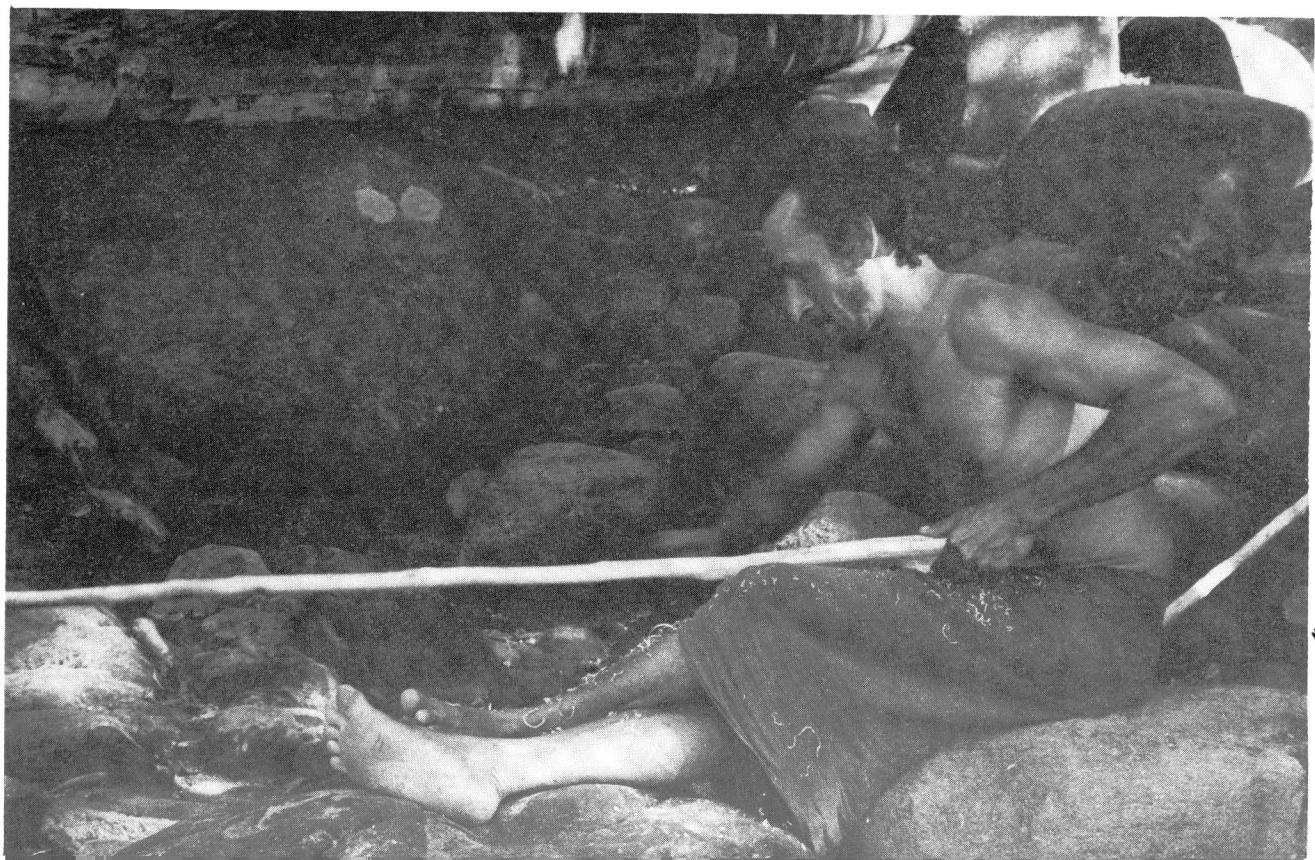
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Primaria	177	275.2	312.8	368.4	406.9	455.5	501.2	550.1
Secundaria	137.0	316.4	477.6	548.6	631.0	712.3	811.1	914.4
Superior	96.0	257.7	295.1	336.2	381.8	431.1	484.9	542.9
Ciencia y tecnología	39.2	241.0	930.6	1.779.9	3.404.6	6.512.3	12.456.7	23.826.9
Educación adultos	0.5	2.5	14.6	34.6	61.6	97.6	115.9	137.7
Cultura y deportes	5.7	12.3	29.1	51.9	82.2	97.6	115.9	137.7
<b>TOTAL SECTOR EDUCACION (1)</b>	<b>547</b>	<b>962</b>	<b>1333</b>	<b>1582</b>	<b>1851</b>	<b>2136</b>	<b>2435</b>	<b>2765</b>
Atención al menor	113	113	181	198	231	254	278	307
PIB	20654	24530.81	29134.94	34603.25	41097.8	48811.28	57972.46	68853.11
Participación educación en el PIB	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04
Proyección histórica del gasto(2)	547	745	904	1.084	1.300	1.561	1.876	2.258
Diferencia [(1) - (2)]	0	217	429	498	552	575	559	507

**Fuente:** Molina, C.G. "La Educación colombiana: una visión de largo plazo" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

En el Cuadro 6 se observa cómo la estructura de gastos del sector educación empieza a modificarse, positivamente, al darle mayor peso a sectores tales como la cultura, deportes, adultos y la ciencia y tecnología. La participación de la primaria disminuye sobre todo debido a un uso más eficiente de los recursos. Ello está fundamentado en el supuesto de que la asignación financiera, que se dará directamente a los municipios, se hará con base en las necesidades educativas -número de alumnos matriculados, correctos valores de salario promedio para los docente y adecuada relación alumnos por profesor -. Esta forma de asignación se convierte en uno de los objetivos por alcanzar. De otra parte, la secundaria aumenta su participación puesto que la población objetivo se incrementa sustancialmente, en especial por el aumento de la cobertura en las zonas rurales.

Debe observarse que los costos unitarios de la educación sufren transformaciones importantes entre 1.990 y el 2.020, producto de los aumentos que se proponen para los salarios de los docentes y también del mayor impulso que se le quiere dar a la inversión educativa, las que son condición necesaria para impulsar la calidad de la educación. Es interesante anotar que la elevación los salarios se hace con base en el crecimiento real de la economía, visto a través del PIB per-cápita. Aumentos mayores resultarían imposibles de financiar, dado su efecto acumulativo a través del tiempo.

Cuando se comparan dichos costos con las proyecciones históricas del gasto público destinado al sector, se encuentran diferencias importantes, en especial para los primeros años. Para 1.995



**Cuadro 6**  
**GASTOS UNITARIOS Y ESTRUCTURA DEL SECTOR EDUCACION**  
**Escenario crecimiento del PIB 3.5%**  
**(pesos constantes de 1990)**

	COLOMBIA (1990)		COLOMBIA (2020)	
	Gasto Unitario	Participación	Gasto Unitario	Participación
Educación básica (9 Años)	59.273	57.60	149.844	43.02
Ultimos grados secundaria	98.800	7.70	283.332	10.96
Educación superior	509.020	26.70	1.845.695	19.88
Ciencia y tecnología				
Fomento investigación universitaria		3.40		16.64
Apoyo investigadores		1.20		
Adultos		0.80		4.75
Becas				
Cultura y deportes		1.40		
TOTAL		100.00		100.00

**Fuente:** Molina, C.G. "La educación colombiana: una visión de largo plazo" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

habría que aumentar en un 30% la proyección histórica del gasto en ese año (que es superior al aumento propuesto por el plan de desarrollo). Allí se propone un aumento del 7% del gasto para 1994 respecto a su proyección histórica —ver Gráfico 12 del capítulo sobre infraestructura social del Plan de Desarrollo—, y para el 2.000 el aumento sería del 47%. Los gastos adicionales empiezan a hacerse menos intensos para la segunda década del siglo XXI, en la medida de que ya no existen exigencias adicionales en cobertura.

Así las cosas, el gasto previsto para el 2.020 excede tan sólo en un 30% al gasto proyectado históricamente. Esto a pesar de los aumentos salariales mencionados y de los significativos esfuerzos por aumentar la inversión del sector, dos

de las estrategias para elevar la calidad del servicio ofrecido.

En efecto, para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria se hace necesario aumentar más que proporcionalmente el gasto público en materiales de enseñanza y textos, y se deben establecer jornadas escolares que copen buena parte del día de los jóvenes. A nivel internacional se ha demostrado que el número de horas de escuela por día y el acceso generalizado a textos y materiales están claramente relacionados con la calidad del desempeño académico de los estudiantes.

La calidad de la educación pública y privada se controlará a través de exámenes nacionales aplicados en todos los establecimientos educativos en



varias etapas de la trayectoria educacio-nal. Este mecanismo también lo propone el plan de desarrollo para el nivel superior. Los resultados de esos exámenes servirán para medir la calidad de la educación impartida y como indicador de gestión para los miembros de la comunidad que participan en la administración de las entidades públicas. También como orientación para los jóvenes y padres de familia que tienen que escoger el establecimiento al cual asistir.

De otra parte, se requiere también llevar a cabo reformas institucionales que garanticen una mayor eficiencia. Las principales recomendaciones apuntan a la descentralización hacia los municipios y a la creación de una autonomía administrativa y de manejo de recursos financieros a nivel de las unidades operativas locales. Los ingresos nacionales se deben distribuir en los municipios, a través de los departamentos, según el tamaño de la población escolar cubierta. Los municipios distribuirán, a su vez, sus recursos a sus establecimientos educativos en función de la población atendida y de indicadores de gestión. Estos establecimientos tendrán autonomía administrativa y presupuestal. La comunidad, y las juntas de padres de familia, tendrán una participación activa en esa administración.

La educación primaria, secundaria y preescolar se debe manejar a nivel municipal, mientras que la educación post-secundaria se debería manejar a nivel departamental o regional.

## 2. Salud

El sector salud persigue las siguientes metas:

1. Debe existir acceso generalizado a la salud básica. El Estado proveerá a la población pobre un

paquete subsidiado de atención integral en salud, en el cual la salud del nivel primario tiene la mayor importancia. La población no pobre financiará, fundamentalmente a través de seguros de salud o salud prepagada, sus servicios de salud. Para obtenerlos podrá acudir tanto a la infraestructura oficial como a la privada.

2. Todo ciudadano debe poder acceder a los sistemas de salud secundaria y terciaria, a costos compatibles con su nivel de ingreso, siempre y cuando dichos servicios extiendan significativamente la expectativa de vida del individuo.

3. El Estado proveerá todos los servicios de salud que prevengan las enfermedades contagiosas y que controlen las enfermedades tropicales.

4. Se dará especial énfasis a la salud preventiva, a la investigación y a la educación en salud. A estas últimas actividades se les proveerá, por parte del Estado, un presupuesto acorde a los estándares internacionales.

### a. Plan de salud

La Constitución de 1991 establece (Artículo 49) que la atención a la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, y le garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. También ordena al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

A nivel internacional se reconoce la dificultad de garantizar la eficiencia con sistemas de salud en que los usuarios no tienen que tomar en cuenta



los costos, y donde los médicos y hospitales pueden trasladar todo costo a los organismos aseguradores. La eliminación de consideraciones de eficiencia para los proveedores de servicios y para los usuarios ha llevado a una explosión en los costos de salud que comienzan a afectar la competitividad de algunas economías. El origen de la ineficiencia no se encuentra necesariamente en el carácter estatal de los servicios de salud, sino en la existencia de sistemas de seguro de salud que fomenten el uso de los servicios médicos sin tener en cuenta sus costos.

Estudios realizados en varios países apuntan a la conclusión de que una vez que las familias llegan a tener niveles de ingreso suficientes para tener una nutrición adecuada y acceso a agua potable y servicios de salud básicos, la salud depende mucho más del estilo de vida que de la intensidad de uso de los servicios de salud. En estilo de vida se incluyen factores como la dieta, el ejercicio, el no abuso de cigarrillos, alcohol, y drogas, y la actitud hacia la prevención de accidentes. También es importante el conocimiento de las personas de cómo cuidar su salud<sup>10</sup>.

La conclusión de que el fácil acceso a los servicios de salud sólo mejora los indicadores de salud de las personas pobres, y que el mayor impacto sobre las tasas de mortalidad lo produce la educación en salud y los servicios preventivos, define la estrategia aquí propuesta para garantizar el derecho a la salud establecido por la Constitución. Las modalidades de la intervención del Estado en salud también toman en cuenta las ineficiencias inherentes a los seguros generales de salud, en los que ni pacientes ni proveedores de servicios tienen incentivos para controlar costos.

## **b. Garantía de acceso a los servicios de salud**

El problema del acceso a los servicios de salud esenciales se limita a las familias pobres, pues las familias de ingresos medios y altos están en capacidad de pagar sus propios servicios de salud. La excepción son las enfermedades catastróficas, cuya atención pagada resultaría absorbiendo una alta proporción de los ingresos aún en el caso de familias acomodadas. Para este tipo de enfermedades, con alto riesgo, sí debe constituirse un mecanismo adecuado de seguros.

Se propone, entonces, limitar la acción del Estado al subsidio de los gastos de salud de las familias por debajo de la línea de pobreza. Toda familia pobre tendría entonces el derecho a solicitar una tarjeta del servicio nacional de salud para cada uno de sus miembros, y esa tarjeta le garantizaría una serie de servicios gratuitos, y otro grupo de servicios subsidiados. El servicio de salud investigaría la situación de pobreza de la familia, tomando en cuenta sus ingresos y calidad de vivienda, y le daría la tarjeta a quien califique. Las familias con tarjeta del servicio nacional de salud tendrían acceso a los servicios incluidos en el Cuadro 7.

Se observa que la salud preventiva y la educación para la salud son completamente gratis. Estos son los servicios que tienen beneficios externos al individuo, o sea que la comunidad como un todo se beneficia de que todo el mundo tenga acceso sin límite a esos servicios. El resto de los servicios de salud, exceptuando los gastos de parto normal y del segundo y tercer nivel de atención que están cubiertos casi en su totalidad, tienen un pago de 20% a 25% del costo, para

10 Alan Maynard (1983) p. 29 y Fuchs (1986) p.276.

asegurar que no haya un exceso de demanda. Según estudios la elasticidad precio por los servicios médicos es del orden de -0.36, así que cuando las consultas o las drogas tienen un costo, disminuirá el uso excesivo e indiscriminado de los servicios.

Como sólo se cobra una pequeña proporción del costo, dicho cobro no debería ser un problema

**Cuadro 7**  
**SERVICIOS DE SALUD GARANTIZADOS A LAS FAMILIAS POBRES**

ATENCION BASICA	proporción del costo subsidiado (%)
A. Rehabilitación y curación	
I. Atención directa	
1. Consultas:	
a) Consulta médica general	75
b) Consulta odontológica	75
c) Consulta médica delegada	75
2. Hospitalización	
a) Parto normal	100
b) Hospitalización de baja complejidad	75
3. Primeros auxilios y urgencias básicas	75
II. Medicamentos esenciales genéricos	75
III. Medios diagnósticos:	
1. Radiología simple	75
2. Laboratorio	75
B. Prevención y Educación en Salud	
I. Vacunación infantil y embarazada	100
II. Planificación familiar y educación sexual	100
III. Control del desarrollo y del crecimiento infantil	100
IV. Control de parto y detección de riesgo prenatal	100
V. Diagnóstico precoz de cáncer en seno y utero	100
VI. Odontología preventiva	100
VII. Examen de agudeza visual y auditiva	100
<b>SEGUNDO Y TERCER NIVEL DE ATENCION</b>	
A. Servicios de hospitalización y cirugía siempre y cuando el paciente sea referido por el primer nivel	80
B. Cuidados intensivos	80
C. Tratamiento de enfermedades crónicas	80

Fuente: Urrutia-Gutiérrez: "Una política para el sector salud en Colombia" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

para nadie. Hoy en día las familias pobres gastan mucho en salud y drogas, pero de manera ineficiente por no tener fácil acceso al sector formal de la salud.

En resumen, se propone limitar el gasto público a la garantía de acceso a la salud de la población pobre, y a los servicios de prevención, investigación y educación en salud. Esto incluiría los equipos de salud extramurales, que consisten en que cierto personal de salud se desplace a trabajar en la comunidad para realizar actividades de prevención, detección de riesgo y fomento de la salud.

### c. Resultados

El Cuadro 8 resume los costos de prestar los servicios especificados en el paquete integral previsto para la población pobre. Es de anotar que este paquete tiene un costo de \$94.900 por familia, bastante mayor al sugerido por Planeación Nacional, \$56.000, en su último documento Conpes sobre salud. También resulta superior a los costos unitarios que se obtendrían de los recursos destinados por el ISS a salud, divididos por el número de personas atendidas (su costo unitario individual es de \$35.000). Ello deja ver que el costo de este paquete es más que suficiente para cubrir adecuadamente las necesidades en salud de una familia de estratos bajos.

El Cuadro 9 presenta las proyecciones de los costos de adelantar los programas centrales propuestos para el sector, que son los de atención básica a la población pobre, programas especiales -la mayoría dedicados a la lucha contra enfermedades tropicales y contagiosas-, de dotación de hospitales y de investigación y educación en salud.

**Cuadro 8**  
**COSTOS DE LOS PAQUETES DE SERVICIOS DE ATENCION EN SALUD**  
 (pesos de 1991)

	Costo Total	Costo del Subsidio	Costo pagado por las familias
Costo anual por familia de los servicios de consultas, medios diagnósticos y medicamentos	58.651	44.558	14.093
Costo anual por familia de la atención de parto normal	3.109	3.109	0
Costo anual por familia de la hospitalización de baja complejidad	20.343	15.455	4.888
Costo anual por familia de los servicios de prevención y educación en salud	12.800	12.800	0
Costo total anual por familia de los servicios de atención básica	94.903	75.922	18.981
Costo total anual por familia de los servicios de atención en el segundo y tercer nivel	36.204	28.963	7.241
Costo total por familia de los tres niveles	131.107	104.886	26.221
Costo total por persona de los tres niveles	25.213	20.170	5.043

**Fuente:** Urrutia, Gutiérrez: "Una política para el sector salud en Colombia" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

Es de anotar que estos gastos resultan inferiores a los que actualmente realiza el sector público de la salud, al menos para los primeros cinco años. La diferencia proviene del hecho de que en estas proyecciones los gastos en salud se focalizan exclusivamente en la población pobre -a la que se cubre con un paquete integral de mayor envergadura que el actual-, y que la previsión del gasto se hace en función del número de personas por atender y no del requerimiento actual de funcionamiento de los hospitales, el cual tiene

en muchos casos serios problemas de ineficiencia. También al hecho de que no se prevén recursos para la construcción de nuevos hospitales -aunque sí se prevean importantes recursos para la dotación de los existentes-, la que no se considera necesaria sino hasta después del 2020.

Esta proyección del gasto se aumenta significativamente en los años subsiguientes, como consecuencia del aumento propuesto en

### Cuadro 9

#### PROYECCION DEL COSTO TOTAL DE BRINDAR SALUD A LA POBLACION POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA

Escenario de crecimiento promedio del PIB: 3.5% anual

(millones de pesos constantes 1990=100)

	1990*	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Salud integral a familias pobres	32.662	187.572	368.310	413.675	456.240	496.679	534.167	566.518
Programas especiales	10.622	16.811	18.741	20.000	20.909	21.625	21.108	21.319
Dotación y mantenimiento	5.237	5.898	6.741	7.415	8.012	8.612	12.422	13.497
Investigación	22.720	26.984	33.213	39.448	46.852	55.644	66.089	78.492
<b>TOTAL</b>	<b>71.242</b>	<b>237.265</b>	<b>427.006</b>	<b>480.538</b>	<b>532.013</b>	<b>582.560</b>	<b>633.787</b>	<b>679.825</b>
Gasto histórico proyectado	186.000	225.251	274.504	329.433	395.863	476.306	573.827	692.184

Escenario de crecimiento promedio del PIB: 6% anual

	1990*	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Salud integral a familias pobres	32.662	202.784	429.743	519.417	618.013	723.030	831.458	936.490
Programas especiales	10.622	17.142	19.575	21.493	23.341	25.156	23.838	24.960
Dotación y mantenimiento	5.237	6.374	7.856	9.292	10.823	12.070	19.247	30.179
Investigación	22.720	30.404	42.168	56.429	75.515	101.056	135.236	180.976
<b>TOTAL</b>	<b>71.242</b>	<b>256.703</b>	<b>499.342</b>	<b>606.631</b>	<b>727.692</b>	<b>861.313</b>	<b>1.009.779</b>	<b>1.172.605</b>
Gasto histórico proyectado	186.000	254.567	346.171	470.076	639.242	870.523	1.187.271	1.621.757

Nota: El gasto de 1990 es un gasto hipotético y no corresponde al gasto realmente efectuado en este año en dichos programas

Fuente: Urrutia, Gutiérrez. "Una política para el sector salud en Colombia" FEDESARROLLO/PNUD/1991.

cobertura. Así, para el año 2000, habría que incrementar en un 45% los gastos previstos, pero luego, para la segunda década del siglo XXI la proyección histórica de los gastos vuelve a equipararse con las necesidades estimadas por el Proyecto.

Las proyecciones sugieren, entonces, que los actuales niveles de gasto público en salud, excluyendo los gastos de la seguridad social y los recursos adicionales y temporales para aumentar la cobertura, serían suficientes para financiarle servicios adecuados a todas las familias pobres. Sólo se hace necesario aumentar el presupuesto de salud para financiar adecuadamente en algunos años la investigación<sup>11</sup>.

### 3. Seguridad social

En esta sección se analiza la organización de los seguros económicos, en particular los seguros de Invalidez, Vejez y Muerte, bajo el presupuesto que deben operar en forma independiente de los seguros de salud<sup>12</sup>.

#### a. Objetivos

Los objetivos de la seguridad social en materia pensional son:

1. Establecer un sistema único de pensiones para todos los individuos trabajadores, cualquie-

ra que sea su sector de actividad y su nivel de ingreso. A este sistema único de pensiones estarán en libertad de entrar todos los trabajadores, pero será obligatorio para los asalariados de los sectores público y privado.

2. Fijar condiciones estables y explícitas de cotización que sean iguales para todos los trabajadores y que aseguren la viabilidad financiera del sistema de forma indefinida en el largo plazo. El éxito financiero del nuevo sistema será decisivo para que los trabajadores informales gradualmente se acojan a él en forma voluntaria. Para ello se requiere además que se establezcan incentivos a la fidelidad en el sistema y mecanismos que flexibilicen las exigencias de cotización para los trabajadores informales.

3. Asegurar una pensión mínima a todos los trabajadores siempre y cuando efectúen sus aportes con la regularidad y durante el número de años que sea establecido.

4. Garantizar además pensiones de invalidez para quienes sufran reducciones severas de su capacidad laboral y pensiones de sobrevivencia para los cónyuges de pensionados fallecidos.

5. Con el fin de hacer viable la transición del sistema actual al aquí propuesto, reconocer a través de bonos de jubilación respaldados por el gobierno el valor actuarial debida-

11 En este momento se trabaja en diferentes direcciones que permitirían aclarar el mecanismo para asegurar la cobertura total de los servicios básicos de salud. Es de destacar la rápida evolución que ha tenido el país en este campo en los últimos dos meses pues ha pasado de un estado en donde no existía claridad alguna sobre qué estrategia de seguridad en salud debía seguirse-incluso sin conciencia en la necesidad de ella-, a uno en que se vislumbran distintas propuestas, no necesariamente opuestas, y que entienden, al fin, la necesidad de entregarle al país una seguridad social en salud universal y equitativa.

12 Esta sección se basa en el documento técnico sobre el tema elaborado por Miguel Urrutia como parte del proyecto y en el informe de investigación sobre la "Viabilidad macroeconómica y financiera del sistema de un sistema de pensiones privado", de enero de 1992, preparado por Eduardo Lora, Hernando Zuleta y Loredana Helmsdorff como parte de un programa de investigación sobre aspectos financieros de la apertura económica.

mente calculado de las pensiones futuras a que podrían acceder los trabajadores actuales.

### **b. Organización institucional**

Todo el sistema pensional operará a través de una red de fondos de pensiones administrados por el sector privado y regulado y controlado por el gobierno, con base en un principio de capitalización individual. La base de las pensiones de los individuos será, estrictamente, el monto del capital acumulado a lo largo de su vida laboral, incluyendo sus rendimientos financieros en condiciones de mercado. La afiliación a este sistema deberá ser inmediata y obligatoria para todos los trabajadores asalariados y patronos laboralmente activos que están afiliados actualmente al ISS. Para todos los demás trabajadores, tanto del sector público como del privado, la afiliación al nuevo sistema será voluntaria.

Los empleados del sector público estarán incentivados a afiliarse al sistema privado una vez se unifiquen sus condiciones pensionales con las del sector privado. Puesto que esta unificación podría tomar algún tiempo hasta que se logre totalmente, puede ser conveniente, además, incorporar en las remuneraciones de los trabajadores del sector público el aporte adecuado correspondiente al régimen de pensiones de su entidad y permitir que escojan voluntariamente el régimen al cual desean pertenecer. La incorporación al salario del aporte verdadero a la seguridad social permitirá que su costo sea explícito y transparente tanto para el trabajador como para la entidad pública. Esta modificación no implica erogación adicional para el sector público porque la misma cuantía adicional sería descontada tam-

bién por completo por la misma entidad, excepto, por supuesto, para aquellos trabajadores del sector público que decidan afiliarse al sistema privado. En este caso sus aportes al sistema privado se calcularían sobre el salario total ajustado, que sería pagado en su totalidad por la entidad. Para trasladarse al sistema privado, los trabajadores públicos recibirían además los bonos de jubilación correspondientes a los derechos adquiridos en sus propias entidades, que servirían como base del capital para sus futuras pensiones en los fondos. El reconocimiento de las deudas por parte de las entidades y en favor de los funcionarios públicos facilitaría el desmonte de los regímenes excesivamente generosos del sector público y su unificación con un régimen privado, y evitaría por consiguiente continuar incurriendo en gravosas deudas públicas adicionales con el paso del tiempo.

La escogencia del fondo de pensiones en que deseen hacerse los aportes pensionales será decisión individual de los trabajadores, habrá libertad de traspaso de unos fondos a otros y las comisiones de manejo de los fondos de los trabajadores serán establecidas por libre competencia entre los fondos.

La tasa de cotizaciones en los fondos de pensiones privados será única y fija, en un nivel que debe establecerse entre 9 y 13%, según las perspectivas futuras sobre diversas variables macroeconómicas y laborales. Al llegar al final de su vida laboral, el afiliado o su cónyuge y/o hijos menores tendrán derecho a una renta fija vitalicia y/o a un flujo de ingresos programados, de acuerdo con su capital acumulado, la expectativa de vida individual y la de su grupo familiar y la rentabilidad esperada futura del capital disponible.



El desmonte del sistema pensional del ISS tendría lugar en forma gradual a través del tiempo, hasta completarse hacia el año 2020. Quienes no cuentan con las edades de jubilación actuales, se trasladarían de inmediato al nuevo sistema, y el ISS les reconocería también bonos de jubilación por aquella parte de sus derechos de pensión futura correspondiente a las nuevas condiciones de jubilación. Nuevamente, estos bonos formarían parte del capital para sus futuras pensiones. El valor de los bonos estará indexado y reconocerá una tasa fija de interés real hasta cuando se cumpla la edad de jubilación del beneficiario. En ese momento serán entregados a los fondos, los cuales los cobrarán al gobierno.

Por su parte, el gobierno podrá financiar estos pagos con la colocación de papeles de deuda pública de largo plazo entre los mismos fondos de pensiones, evitando así que haya desembolsos netos que dificultarían el manejo fiscal y monetario.

Quienes ya cuentan con la edad de jubilación, continuarán afiliados al ISS, entidad que pagará sus pensiones actuales y futuras, incluso en el caso de quienes están ya en ese grupo de edad pero no se han jubilado. Para pagar esas pensiones el ISS dispondrá de sus reservas actuales, sus rendimientos y los aportes que deberá hacerle el Estado. No habrá contribuciones de los trabajadores activos para pagar estas pensiones.

### **c. Condiciones de jubilación**

Para que el sistema propuesto pueda ser viable financieramente de manera indefinida es preciso hacer más estrictas las condiciones actuales de jubilación. En particular, deben elevarse en 5 años las edades actuales de retiro, que son 55 años para

las mujeres y 60 para los hombres. Como ya se mencionó, la tasa de cotización uniforme para todos los afiliados puede fijarse en algún nivel entre el 9 y el 13%. Este rango es compatible con una tasa de interés real de largo plazo entre 4 y 5 años, dadas las condiciones actuales de longevidad de la población, para lograr una pensión vitalicia equivalente al 75% del ingreso promedio durante la vida laboral del trabajador, suponiendo que la vida laboral se inicia a los 25 años y que se cotiza en promedio 10 meses por año hasta alcanzar la edad de jubilación. La tasa de cotización estimada incluye el costo de la pensión para los cónyuges sobrevivientes de los pensionados, pero no incluye el riesgo de invalidez ni la comisión de administración, que deben ser determinadas en forma competitiva por las administradoras de los fondos de pensiones.

Para que el sistema sea viable y pueda darse solidaridad a los trabajadores de más bajos ingresos es preciso elevar las exigencias para acceder a una pensión mínima. Debido a la fuerte concentración de los salarios individuales alrededor del salario mínimo en el caso colombiano, las exigencias para acceder a una pensión mínima deben corresponder a supuestos financieramente viables en el largo plazo. Para acceder a una pensión mínima efectiva equivalente al 75% del salario mínimo deben exigirse al menos 350 meses de cotización con base en un salario igual o superior al mínimo (este número de meses es equivalente a 29 años y dos meses de cotizaciones continuas, o a 35 años si se cotizan 10 meses al año en promedio). De esta manera, el sistema podrá garantizar solidaridad para los trabajadores de bajos ingresos en el evento de que las condiciones de rentabilidad de sus aportes caigan por debajo de la tasa requerida para asegurarles la pensión.

#### d. Resultados

El desmonte gradual del ISS a través del mecanismo explicado dará lugar a un déficit efectivo porque dejarán de percibirse las cotizaciones de los afiliados actuales, en tanto que seguirán cubriéndose las pensiones de quienes ya tienen las edades de jubilación. Como se observa en el Cuadro 10, este déficit será inicialmente del orden del 0.8% del PIB, para descender rápidamente en las primeras décadas del próximo siglo. En adición, a más tardar en el año 1998, suponiendo que la jubilación a los 65 años aplique de inmediato sin ningún régimen de transición, deberán empezar a pagarse los bonos de jubilación que se emitan en reconocimiento de los derechos de los afiliados actuales. Los egresos por este concepto fluctuarán alrededor del 0.4% del PIB cada año, incluso después del año 2020.

Estos costos de la reforma propuesta para el sistema pensional no han sido incluidos

dentro de los cálculos del costo global de la estrategia de desarrollo social. La razón es, sencillamente, que los recursos faltantes podrán ser obtenidos a través de mecanismos de financiamiento de los nuevos fondos de pensiones. Estos fondos generarán ahorros disponibles que estarán entre 1 y 1.3% del PIB en los años restantes de este siglo, que son los más críticos. Estos ahorros podrán destinarse en parte a cubrir las necesidades totales de financiamiento del sistema pensional del ISS y las erogaciones causadas por los bonos de jubilación. Como se trata de ahorros adicionales, inexistentes previamente, el conjunto de la reforma pensional no generará ningún desequilibrio macroeconómico. Conviene señalar sin embargo que estos cálculos no incluyen los costos adicionales por el pago de los bonos de jubilación para aquellos funcionarios que opten por pasarse al sistema pensional privado.

**Cuadro 10**  
**PROYECTO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**  
(% del PIB)

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES				FONDOS DE PENSIONES			
Pensiones de mayores actuales (1)	Ingresos con reservas actuales (2)	Déficit Efectivo (3) = (2)-(1)	Pago de Bonos de Jubilación (4)	Pensiones (5)	Ingresos por cotización (6)	Ahorro disponible (7) = (6)-(5)	Ahorro neto nuevo del sistema (7)-(3)-(4)
1993	0.91	0.13	0.77	0.00	1.32	1.32	0.55
1994	0.91	0.12	0.78	0.00	1.33	1.33	0.55
1995	0.90	0.12	0.78	0.00	1.34	1.34	0.56
2000	0.70	0.08	0.62	0.03	1.37	1.00	0.35
2005	0.48	0.05	0.42	-	-	-	-
2010	0.27	0.03	0.24	-	-	-	-
2015	0.10	0.02	0.08	-	-	-	-
2020	0.02	0.00	0.02	-	-	-	-

**Fuente:** Lora, E., Zuleta, H. y Helmsdorff, L., "Viabilidad macroeconómica y financiera de un sistema de pensiones privado", FEDESARROLLO, enero 1992. Alternativa con tasa de interés del 5% y jubilación a los 65 años.

#### 4. Agua potable y Saneamiento básico

Los índices de salud en Colombia van a mejorar rápidamente sólo si se puede garantizar el acceso al agua potable y si se generalizan los servicios de alcantarillado en áreas donde estos son necesarios para mantener condiciones sanitarias adecuadas. La generalización del acceso a agua potable también mejora significativamente la calidad de vida de mujeres y niños, quienes en las zonas deprimidas o en las rurales son los encargados, en general, de obtener el agua para el hogar. Los acueductos aumentan el tiempo efectivo dedicado por los niños al estudio y el de las mujeres dedicado a labores generadoras de ingreso o de bienestar para la familia. Es por ello que, entre otras muchas razones, se buscará garantizar el acceso a agua potable y servicios sanitarios a toda la población, a precios congruentes con la capacidad de gasto en estos servicios de las familias.

En las áreas urbanas es importante establecer tarifas de agua y alcantarillado cuyo costo no las haga prohibitivas para las familias pobres. En general los sistemas de acueducto y alcantarillado urbanos, si se manejan eficientemente, pueden tener costos marginales lo suficientemente bajos para no excluir a los grupos de bajos ingresos del servicio. Se puede afirmar que la totalidad de los costos de operación de estos sistemas puede ser cubierta con un buen sistema de tarifas, que subsidie a los pobres y que un ningún caso resulte imposible de asumir por los distintos grupos de la población.

El sistema de tarifas, sin embargo, debe excluir los altos costos fijos de inversión por ampliación

e incorporación al sistema de nueva población. Estos costos de inversión y conexión, al ser elevados, sí pueden dificultar el acceso de quienes tienen bajos niveles de ingreso. Ello es particularmente cierto en las pequeñas ciudades y centros rurales, en donde no se dan los rendimientos a escala de las grandes metrópolis.

En este orden de ideas se propone que el Estado participe de la financiación de las grandes obras de infraestructura que aumenten la cobertura de agua potable y de alcantarillado, dejando que sea el sistema de tarifas quien cubra los gastos de operación. Según el tamaño de las ciudades, el apoyo a la inversión financiada con recursos públicos cambiará. Así, para las grandes ciudades éste no superará el 10% cuando la inversión se adelante antes de 1995. Por el contrario será del 90% para los municipios o zonas rurales con menos de 12.000 habitantes<sup>13</sup>. Se observa que estas participaciones son cambiantes con el tiempo. Se espera que en un futuro las inversiones puedan inclusive financiarse con el sistema tarifario, sin llegar a afectar a la población que se incorpora al sistema.

En el Cuadro 11 se presenta el posible costo de este programa. Se observará que la inversión que no puede financiarse con tarifas empieza a ser decreciente, en pesos constantes, a partir del año 2.005. Los recursos nacionales son definitivamente decrecientes y lo empiezan a hacer mucho antes, desde el 2.000. La inversión más elevada debe realizarse en los primeros diez años del período considerado, debido en buena parte a que es en ellos cuando se obtienen los mayores incrementos de cobertura (Cuadro 12).

<sup>13</sup> Para una tipología de las ciudades y del apoyo nacional y regional dado a la inversión en infraestructura, referirse al documento Hidroestudios/Unicef/PNUD/91. También observar la parte baja del cuadro 11.

Cuando se compara la estimación de la inversión proyectada con los recursos destinados en la actualidad a aguas y alcantarilla-

do, se observa que se requiere un incremento importante, en especial para los primeros años: en 1995 los recursos históricos deben

### Cuadro 11

#### ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y BASURAS NECESIDADES DE RECURSOS NACIONALES Y TERRITORIALES POR INVERSIÓN Y FUNCIONAMIENTO EN PESOS CONSTANTES (miles de millones de pesos de 1990=100)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
Población mayor de 800.000 hab.							
Costos de inversión	75	81	97	101	90	68	69
Costos de funcionamiento	67	79	90	103	115	127	134
Población entre 100.000 y 800.000 hab.							
Costos de inversión	42	51	63	62	54	40	40
Costos de funcionamiento	29	39	47	57	65	73	77
Población entre 30.000 y 100.000 hab.							
Costos de inversión	13	15	19	18	15	11	11
Costos de funcionamiento	7	10	13	16	19	21	22
Población entre 12.000 y 30.000 hab.							
Costos de inversión	9	15	11	12	5	8	4
Costos de funcionamiento	6	8	11	13	14	15	15
Población menor de 12.000 hab.							
Costos de inversión	87	118	130	136	71	75	27
Costos de funcionamiento	22	42	66	92	116	124	135
Inversión territorial	135	161	239	247	214	179	150
Inversión nacional	91	118	82	82	21	23	27
Total recursos naturales y territoriales							
No financiados con tarifas(1)	111	142	117	119	53	49	50
Funcionamiento territorial	130	178	227	281	329	359	384

#### Supuestos Inversión Nacional:

10% de los requerimientos del grupo entre 800.000 y 100.000 habitantes hasta el año 1995

30% de los requerimientos del grupo entre 100.000 y 30.000 habitantes hasta el año 2000

50% de los requerimientos del grupo entre 12.000 y 30.000 habitantes hasta el año 2005

90% de los requerimientos del grupo con población menor de 12.000 habitantes hasta el año 2000

60% de los requerimientos del mismo grupo anterior desde el año 2000 hasta el año 2010

30% de los requerimientos del mismo grupo anterior desde el año 2010 hasta el año 2020

10% de los requerimientos del mismo grupo anterior a partir del año 2020

Supuestos Inversión territorial: Corresponden a la diferencia entre las necesidades y lo aportado por la nación.

Supuesto Funcionamiento territorial: Los recursos de funcionamiento deben provenir en su totalidad del nivel territorial.

(1) Corresponde a la suma de recursos de inversión nacional más el 15% de los territoriales

Fuente: Estudios "Programa de largo plazo de desarrollo humano en Colombia. Sector de agua potable y saneamiento básico". UNICEF/PNUD/1991.

aumentarse en un 60% y para el 2000 en un 68%. Todo ello producto del aumento previsto en cobertura. Por el contrario, a partir de ese año la proyección histórica supera a las previsiones pues no se requerirán nuevas y grandes inversiones y porque se prevé además una mayor disciplina y la existencia más marcada de economías de escala que permitan aumentar el financiamiento de la inversión territorial y de los gastos de operación. Con todo, la inversión en aguas y alcantarillado continua moviéndose en rangos viables.

En efecto, los recursos nacionales promedios anuales para el quinquenio 1.990-1.995 representarían el 2.1% de los ingresos totales de la Nación o el 0.4% del PIB. Esta participación supone un incremento frente a los recursos actualmente destinados a este sector, cercana al 50%. Si se incluyen los recursos territoriales no financiados con tarifas (en las grandes ciudades es posible financiar la totalidad de estos recursos territoriales, no así en las ciudades medianas y pequeñas. En el acumulado de las ciudades el recurso territorial que se puede financiar con tarifas es el 85%), su partici-

**Cuadro 12**  
**PROYECCIONES DE COBERTURAS POR SERVICIO Y GRUPO DE CIUDADES**

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025
<b>Grupo N°1 Pob: Cabec &gt; 800.000 (Millones hab.)</b>	9.82	11.24	12.40	13.80	15.00	16.30	17.30	18.60
Cobertura Acueducto (%)	95	97	98	98	99	99	99	99
Cobertura Alcantarillado (%)	76	80	85	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	1	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	90	95	97	98	98	98	98	98
<b>Grupo N°2 800 &gt; Pob: Cabec. &gt; 100 (Millones hab.)</b>	5.65	6.50	7.10	8.00	8.64	9.43	10.00	10.76
Cobertura Acueducto (%)	70	80	85	90	95	97	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	54	70	80	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	70	80	90	95	97	98	98	98
<b>Grupo N°3 100 &gt; Pob. Cabec &gt; 30 (Millones hab.)</b>	1.60	1.85	2.04	2.27	2.47	2.69	2.85	3.07
Cobertura Acueducto (%)	62	70	80	90	95	97	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	48	80	80	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	40	160	80	90	95	97	98	98
<b>Grupo N°4 30 &lt; Pob. Cabec. &gt; 12.0 (Millones hab.)</b>	2.22	2.55	2.81	3.14	3.40	3.70	3.94	4.24
Cobertura Acueducto (%)	55	70	80	90	95	97	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	35	50	75	90	95	97	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	25	40	60	80	90	95	98	98
<b>Grupo N°5 12 &gt; Pob. Cabec. + Rural (Millones hab.)</b>	13.60	14.07	15.00	15.30	16.20	16.50	17.50	17.60
Cobertura Acueducto (%)	25	45	60	80	90	95	98	98
Cobertura Alcantarillado (%)	13	30	50	70	90	95	97	97
Cobertura Tratamiento Aguas Negras (%)	10	20	40	60	80	90	95	95
Cobertura Aseo Urbano (%)	25	40	60	80	90	95	98	98

**Fuente:** Hidroestudios "Programa de largo plazo de desarrollo humano en Colombia. Sector de agua potable y saneamiento básico". UNICEF/PNUD/1991.

pación promedio en el mencionado quinquenio se eleva al 2.5% de los ingresos totales anuales de la Nación y al 0.46% del PIB. Como sea, el nivel de esta inversión es todavía razonable y, dadas sus implicaciones en la salud y la calidad de vida, en ningún caso deben ser escatimadas.

Debe observarse que en los costos presentados en el Cuadro 11 se incluyen no sólo los de acueducto y alcantarillado, sino también los de tratamiento de aguas negras, los de basura y los de reposición. Ciertamente la inclusión de estos rubros, por demás necesaria, incrementa los costos unitarios actuales. En efecto, y de manera gruesa, estos rubros pueden significar alrededor de la tercera parte de los costos totales. Se destaca, por ejemplo, el alto costo que tiene el tratamiento de las aguas negras en las grandes ciudades y el relativamente bajo costo que significa la recolección de basuras.

En el plano institucional debe recuperarse un organismo de nivel central que fije las directrices, la asistencia técnica y la capacitación, para que se puedan desarrollar convenientemente los programas de acueducto y alcantarillado. La administración de éstos quedará, como lo sugiere la Constitución, en manos de los municipios, siempre que ellos tengan la capacidad técnica para adelantarla. En su defecto, deberá ser una entidad de carácter regional la que los administre, temporalmente, hasta cuando logre capacitarse adecuadamente al municipio para ello. En las grandes ciudades es posible delegar la recolección de basuras al sector privado. Así mismo, pueden explorarse para el tratamiento de aguas, nuevas modalidades, como la de B.O.T. ("build, operate and transfer") en la cual los inversionistas operan por unos años la planta hasta recuperar parte de su inversión y hasta haber transferido el conoci-

miento de la operación a las autoridades municipales, para luego sí transferirla a los municipios.

## IV. Resultados finales

### A. El futuro del desarrollo humano

La Constitución le impuso un reto enorme a los colombianos en materia de desarrollo humano y social. No sólo hay urgencia de rescatar y acelerar el crecimiento de los índices sociales, de modo que el desarrollo humano de nuestro país esté a tono con los niveles internacionales y con los que le permite su desarrollo económico, sino que también se requiere empezar a orientar los esfuerzos estatales de modo que en el mediano plazo se logren las coberturas universales exigidas por la Constitución en lo que se relaciona con la prestación de los servicios sociales básicos.

En este informe se logra mostrar, quizás sorprendentemente, que para alcanzar las metas ambiciosas de desarrollo humano y social que exige el siglo XXI, no se requieren esfuerzos fiscales e institucionales imposibles de alcanzar. Al contrario, con un adecuado direccionamiento de los programas y esfuerzos públicos, con una ejecución eficaz y una clara decisión política, que se traduzca en verdaderos apoyos financieros, se tendrían al alcance las metas de cobertura y calidad del sector social previstas para el siglo XXI.

En efecto, el esfuerzo financiero que hay que hacer para alcanzar las metas sociales previstas resulta significativo sólo en los primeros años del período considerado, por cuanto en ellos se requiere recuperar el atraso ancestral de algunos sectores, en particular en la cobertura de la educación secundaria, de los alcantarillados y del agua potable en las ciudades menores.



En el Cuadro 13 se observa cómo la participación en el PIB del sector social aumenta de manera importante en los primeros años, para luego decrecer a un 9.2% para el año 2.020. Para los inicios de la segunda década del siglo XXI se opera un decrecimiento en la participación del gasto social puesto que ya no hay que adelantar grandes esfuerzos de inversión en ampliación de cobertura y porque la población pobre, cuya atención es el objetivo primordial de muchos de los progra-

mas propuestos, empieza a decrecer.

Las diferencias entre los gastos históricos y el gasto social proyectado, que no incluyen los programas temporales de protección social ni los gastos de administración de algunos programas, deja ver que en 1995 habría que aumentar la participación del gasto social en el PIB en un 1.6%, y para el año 2.000 en un 2.9%, para el escenario de crecimiento del PIB del 3.5%. Para el otro escena-

**Cuadro 13**  
**GASTO SOCIAL**  
Escenario crecimiento del PIB 3.5%  
(miles de millones de pesos de 1990=100)

	RESULTADOS DEL PROYECTO				TENDENCIA HISTORICA			
	1990	1995	2000	2020	1990	1995	2000	2020
Educación	547	962	1333	2435	547	745	904	1876
Salud	133	237	427	634	133	226	275	570
Acueducto y Alcantarillado	58	111	142	49	58	70	84	175
Seguridad Social (p)	625	753	914	1897	625	753	914	1897
Nutrición (p)	82	77	93	193	82	77	93	193
SENA(p)	55	71	86	178	55	71	86	178
Gasto social	1.500	2.195	2.969	5.322	1500	1942	2357	4889
Gasto total	4.850	5.850	7.100	14.728	4850	5850	7100	14728
PIB	20.654	24.531	29.135	57.972	20654	24531	29135	57972
Gasto social/total	0.31	0.38	0.42	0.36	0.31	0.33	0.33	0.33
Gasto social/PIB	0.07	0.09	0.10	0.09	0.07	0.08	0.08	0.08
Optimo								
Gasto social/total	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4

NOTA. la nutrición y la seguridad social se proyectaron de acuerdo con su tendencia histórica.

El gasto total se proyecta con una tasa de crecimiento igual a la de los ingresos. No se incluye vivienda dentro del gasto social (representa cerca del 0.5% del PIB).

Fuente: Cuadros anteriores.

rio, los aumentos requeridos son inferiores. Es por ello que se afirma que los esfuerzos adicionales están al alcance, y que basta encontrar una correcta estrategia de financiamiento para ellos, como se sugiere más adelante.

Se observa también el peso que adquiere la educación, que se convierte en el pivote del desarrollo social, tal y como lo sugiere la experiencia internacional, y cómo la salud, dada la focalización de recursos hacia los pobres, resulta incluso con un presupuesto menor al sugerido por las proyecciones históricas. Dentro de los gastos sociales no prioritarios, se destaca el peso que alcanza la seguridad social, que debe ser reestructurada totalmente.

A su vez, la aplicación del plan propuesto tiene importantes y positivas consecuencias sobre los indicadores de gasto en desarrollo humano, propuestos por el PNUD (Cuadro 14). En efecto, el gasto en desarrollo humano, bajo los

supuestos de esta investigación, empieza a acercarse a los óptimos y a ofrecer un panorama de desarrollo mucho más acorde a las exigencias del siglo XXI. No en vano hay que insistir en una reestructuración de los gastos públicos con énfasis en el sector social y, en especial, en los gastos prioritarios en desarrollo humano, tal como han sido identificados en este informe.

En efecto, si se mira la evolución hasta el año 2.000, el gasto prioritario pasa del 2.8% al 4.9%, prácticamente el nivel óptimo sugerido por el PNUD. Este incremento es posible por la reorientación propuesta del gasto, según la cual se acrecientan decididamente los gastos prioritarios para el desarrollo humano, que pasan del 39% al 48%, y se mantienen relativamente constantes los otros gastos sociales.

Para alcanzar estos objetivos no debe olvidarse que el objetivo es, en primer término, cubrir a toda

**Cuadro 14**  
**PROPORCION DE GASTO EN DESARROLLO HUMANO**  
Escenario crecimiento del PIB 3.5%

	RESULTADOS DEL PROYECTO				TENDENCIA HISTORICA			
	1990	1995	2000	2020	1990	1995	2000	2020
Gasto total/PIB	0.23	0.24	0.24	0.25	0.23	0.24	0.24	0.25
Gasto social/total	0.31	0.38	0.42	0.37	0.31	0.33	0.33	0.33
Gasto prioritario/social	0.36	0.46	0.48	0.41	0.36	0.39	0.39	0.39
Gasto prioritario/PIB	0.03	0.04	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03

NOTA: En Gasto prioritario se incluyen educación primaria y secundaria, salud integral para los pobres, nutrición (proyectada históricamente), y agua, alcantarillado y basuras. En la proyección histórica de salud y educación se supone que se continua gastando la misma proporción de educación primaria y bachillerato y de salud en atención primaria.

Fuente: Cuadros anteriores.

la población pobre o vulnerable, como es el caso de los seguros de salud integral subsidiados o de los subsidios para la inversión en acueductos y alcantarillado de las ciudades pequeñas o zonas rurales. En segundo término, es objetivo de este plan asegurar la oferta de los servicios públicos que ofrezcan las mayores externalidades y beneficios para el conjunto de la población, como es el caso de la educación básica e incluso del desarrollo científico y tecnológico. En tercer término, se establece la posibilidad para que los servicios sean ofrecidos tanto por el sector público como por el privado, buscando que exista en todos los casos un incremento de la eficiencia y que la asignación de los recursos se haga con base en necesidades claras y con niveles satisfactorios de calidad.

## B. Macroeconomía y gasto social

El desarrollo social y el desarrollo económico se encuentran estrechamente vinculados a través de mecanismos de causalidad en una y otra dirección. Este informe se ha preocupado por mostrar cuáles son las consecuencias sobre el sector social de las actuales medidas económicas y cuál el papel que pueden jugar las políticas sociales dentro de una estrategia de desarrollo económico de largo plazo.

En Colombia, aunque las políticas de reestructuración tendrán efectos recesivos que afectarán el empleo y los ingresos laborales en el corto plazo, no tenderán a empeorar la distribución del ingreso en el corto ni en el largo plazo. Es posible más bien que induzcan una redistribución progresiva, consistente con el aumento de la movilidad laboral y con la elevación de los ingresos rurales. Sin embargo, dichas políticas de reestructuración serán insuficientes para producir un mejoramiento sustancial en los indicadores sociales.

En el largo plazo, el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres y la reducción de los niveles de pobreza dependerán de los ritmos de crecimiento económico que se logren. Con un crecimiento del PIB del 3.5% -y sin introducir medidas específicas para el mejoramiento de la pobreza-, el número de pobres por ingresos no podrá reducirse en el futuro. En el año 2020 habría en Colombia cerca de un millón más de personas pobres. Con un crecimiento del 6%, el número de pobres podría reducirse en 0.7 millones. Así mismo, los patrones de distribución del ingreso en el futuro dependerán ante todo de la estrategia de desarrollo que adopte el país.

La estrategia propuesta contribuirá a acelerar y sostener un mayor crecimiento económico en el largo plazo, haciendo posible la reducción de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Ello supone la adopción de un paquete de programas en materia social, en los términos presentados en este informe. La cuantificación financiera de las metas sociales propuestas supone aumentar anualmente en 4.5% el gasto corriente y en 3.3% el gasto de inversión fija del gobierno en programas sociales de educación, salud, agua y alcantarillado.

El programa de desarrollo social propuesto propiciará un mejoramiento apreciable en los indicadores sociales, que no se lograría de otra forma. La interacción entre el desarrollo social y la productividad del trabajo hará posible además que el crecimiento económico reciba un impulso adicional durante el horizonte del análisis.

Para que el programa propuesto tenga éxito y sea adelantado con continuidad, es esencial asegurar recursos tributarios u otros recursos corrientes para cubrir los mayores gastos propues-

tos. Si su ejecución se apoyara en financiamiento sería totalmente vulnerable a cambios en las condiciones macroeconómicas y sus efectos sociales y económicos podrían verse severamente reducidos porque terminaría por desplazar a la inversión privada.

La carga impositiva total, que en la actualidad llega apenas al 14.3% del PIB, es baja para el nivel de desarrollo del país. El sistema tributario actual tiene una estructura homogénea y moderna, libre de las distorsiones que tenía con anterioridad. En estas condiciones, y dados los nuevos patrones de integración a los flujos de comercio internacional, la principal fuente de aumento de los recaudos tributarios debe ser necesariamente el impuesto al valor agregado, cuyos recuados representan en la actualidad el 3.1% (con una tasa general del 12%, de la cual están exentos los bienes de consumo básico).

Sin embargo, existen otras fuentes de fortalecimiento de las finanzas públicas, en particular el precio interno de la gasolina, que actualmente es uno de los más bajos del mundo, y por cuyo conducto se generan ingresos fiscales equivalentes al 0.7% del PIB. Un aumento del 20% en los precios internos de la gasolina y otros combustibles derivados del petróleo podría elevar en 0.4% del PIB estos ingresos, lo cual indica que se cuenta con un amplio margen de financiamiento por este canal. Además, el alza en el precio de la gasolina es deseable por razones de eficiencia económica y porque el grueso del subsidio que actualmente se otorga a este producto es recibido por el decil de más altos ingresos, al cual se destina el 40% del consumo urbano de los productos refinados del petróleo.

La eliminación de este subsidio puede generar recursos adicionales al Estado, que pueden servir

para financiar gastos directos focalizados en las clases de ingreso más bajas con el objeto de compensarlas por la pérdida sufrida por el aumento en los precios de los hidrocarburos. Si la política de desmonte de los subsidios de los precios de los hidrocarburos forma parte de una estrategia global de subsidios directos focalizados y de gastos en vivienda, salud y educación para las clases bajas, como la propuesta en este informe, sus efectos regresivos quedan compensados con creces.

El gobierno debe persistir además en su política actual de introducir mejoras de eficiencia en la administración de los recaudos directos e indirectos, con miras a mejorar su efectividad en el corto y en el mediano plazo. Los esfuerzos realizados en los últimos años han sido muy eficaces para elevar los recaudos efectivos. El gobierno también debe ampliar sus esfuerzos recientes para aumentar la eficiencia del gasto, reduciendo el número de entidades y las plantas de personal redundante y poniendo coto a fuentes potenciales de desequilibrios fiscales futuros, como es el caso de los actuales regímenes pensionales del sector público. En materia de reorganización del gasto, deben continuar haciéndose esfuerzos para su reasignación prioritaria hacia las áreas de interés social. Debe recordarse que tan sólo el 30.9% del gasto público se destina al sector social y de éste tan sólo el 39.1% es de prioridad en el desarrollo humano. Es por ello que es deseable que se haga un estudio sobre el uso del gasto público, que permita indicar directrices para la reasignación del gasto.

Es importante señalar, finalmente, que los mayores esfuerzos tributarios y fiscales que aquí se recomiendan, no exigen un aumento *permanente* en las cargas impositivas. Las necesidades de gasto adicional estimadas en este estudio implican un crecimiento promedio anual del 4.5% en el

gasto corriente y del 3.3% en el gasto en inversión social del gobierno, para un total del 4.4% de crecimiento promedio anual en todo el gasto social. Por consiguiente, si la economía crece en promedio durante todo el período a una tasa por lo menos igual a ese 4.4%, las cargas impositivas tendrán que elevarse durante los períodos de crecimiento inferior a esta cifra, pero podrán reducirse proporcionalmente en los períodos de mayor crecimiento. Los mecanismos de financiamiento existentes deben manejarse para evitar que el gasto social sea vulnerable a los ciclos de crecimiento económico, a los cuales es especialmente sensible el desarrollo humano, no sólo en el corto sino en largo plazo.

Los programas y estrategias propuestas exigirán grandes esfuerzos de organización institucional entre las entidades públicas y privadas del sector social. El Plan de Desarrollo ha fijado de manera acertada los criterios generales que deben guiar la reorganización del aparato estatal, incluyendo a las entidades del sector social. Dentro de estos criterios, ocupa un papel central la descentralización de la gestión pública con miras a comprometer a los municipios y a las comunidades en la administración, ejecución, e incluso en el financiamiento de los programas. Con base en ese criterio, los entes centrales del gobierno deben quedar liberados de estas responsabilidades para que puedan ocuparse exclusivamente de la dirección y orientación de los programas. También el control debe transferirse a las

comunidades, ya que únicamente ellas pueden mantener supervisar eficazmente los servicios que reciben.

La asignación de los recursos destinados a los municipios y comunidades deberá reflejar en forma estrecha las necesidades y los esfuerzos de las comunidades para satisfacerlas. Para ello es preciso contar con indicadores claros y transparentes en los distintos aspectos del desarrollo humano a nivel local que reflejen la situación de las necesidades y las acciones emprendidas y ejecutadas en cada caso para ampliar la cobertura de los diferentes servicios sociales y mejorar su calidad y oportunidad. Por ejemplo, la asignación de recursos destinados a la educación debe reflejar el tamaño de la población atendida y no las tendencias pasadas del gasto. Debe reflejar también, los esfuerzos realizados para mejorar los niveles educativos, los cuales deben ser medidos en forma regular a través de controles de calidad y de rendimiento. Dentro de estos nuevos criterios de organización el sector privado puede jugar directamente un rol creciente como proveedor de los servicios en competencia entre sí y con las entidades del sector público. En todas las áreas del gasto social, los recursos estatales deberán dirigirse no a mantener las entidades existentes, sino a propiciar la participación de la comunidad y el mejoramiento de la gestión y a subsidiar a los más pobres en forma directa para que tengan acceso a esos servicios en las mismas condiciones que el resto de la población.







# Cambios de estatura en Colombia durante el presente siglo

---

Antonio Ordoñez Plaja  
Doris Polanía

## I. Introducción

La estatura es algo que siempre ha preocupado al ser humano. En general, se asocia la estatura alta con cualidades positivas: hermoso, fuerte, sano y viceversa. Pero curiosamente cuando se le pregunta a alguien por qué opina así, no puede dar una respuesta racional. Es una opinión subjetiva, emocional, aceptada por casi todas las culturas como una verdad que no necesita ser demostrada. Este concepto o creencia generalizada en el mundo occidental es igualmente común en Asia<sup>1</sup>.

Desde un enfoque médico existen estudios que muestran mayor frecuencia de algunas enfermedades entre las personas altas y otras entre las de baja estatura, pero sin que se haya podido

establecer una relación de causalidad. Todo parece indicar que esta relación surge de las condiciones ambientales de la niñez y la adolescencia, que determinan o favorecen una cierta estatura y una mayor o menor predisposición a enfermedades, dada una estructura genética. Algo similar acontece con la relación estatura e inteligencia. Son los primeros 18 o 20 años de vida los que inciden posteriormente en la correlación, no constante pero sí frecuente, entre mayor estatura y mayor inteligencia.

En otra ocasión se explorarán los aspectos de salud así como los socio culturales y qué razón puede tener la "sabiduría popular" al haber incorporado entre sus valores la correlación entre estatura e inteligencia. En este estudio se tratan de

---

\* Los autores agradecen al Dr. Miguel Urrutia por su permanente apoyo y colaboración. Al DNP y FONADE que hicieron posible la financiación del estudio, en particular a los doctores Juan Luis Londoño y Alberto Villate. Así mismo, a la Registraduría Nacional del Estado Civil por permitir el acceso a su base de datos y a Fepafen por su apoyo en la consecución de bibliografía.

1 Una amplia bibliografía para quienes estén interesados en el tema general de la estatura y el bienestar, se encuentra el trabajo que dio origen a este artículo Ordoñez Plaja Antonio y Polanía Doris "Cambios de estatura en el presente siglo", Fedesarrollo, mimeo, 1991.

mostrar los cambios promedio de estatura en los colombianos nacidos en el presente siglo, partiendo de la premisa de que los factores genéticos dan una "posibilidad" de estatura que solamente puede desarrollarse plenamente si las condiciones ambientales, desde la vida intrauterina hasta el final de la adolescencia son favorables. El ambiente debe entenderse no sólo como el entorno físico, sino también y especialmente, como la nutrición, el afecto, el cuidado, y las condiciones higiénicas que hagan más o menos probable la aparición de enfermedades que interfieren con el desarrollo de la persona.

Entendido en esa forma, el estudio de los cambios de estatura promedio a través del tiempo es un indicador del desarrollo del bienestar de una sociedad, concepto éste que va más allá del desarrollo económico.

Al respecto, vale la pena mencionar que en los Estados Unidos en el siglo pasado durante las épocas de mayor desarrollo económico, medido por los indicadores tradicionales, coinciden con una disminución de la estatura promedio<sup>2</sup>. Frente a esta aparente paradoja, Steckel formula la hipótesis de que otras variables distintas al puro crecimiento económico debieron causar este fenómeno. Entre ellas la concentración de la riqueza y el uso masivo de niños y adolescentes en la fuerza laboral, especialmente en las crecientes factorías que eran altamente insalubres. Menciona también las frecuentes epidemias en el siglo XIX (fiebre amarilla, tifo, tifoidea, viruela, malaria y cólera) que se extendían fácilmente por los grandes movimientos migratorios característicos de esa época. La alta fecundidad debió jugar también un papel importante.

En 1990, Eveleth y Tawner inician su informe al International Biological Programme con esta afirmación "El crecimiento de un niño refleja mejor que cualquier otro indicador su estado de salud, nutrición y frecuentemente su estado psicológico. Así mismo, los valores estaturales promedio de los niños reflejan con gran precisión las condiciones de salud pública y el estado nutricional de un país (...) Por ello un estudio bien diseñado del crecimiento, es un instrumento poderoso para monitorear la salud de un pueblo y para señalar subgrupos que no participan de los beneficios socio-económicos en la forma que debería ser". Es igualmente pertinente recordar que el Banco Mundial ha señalado que la estatura debe incluirse en los estudios sobre salud y nivel de vida en los países pobres.

Diversos estudios<sup>3</sup> realizados en USA y en Europa muestran una estrecha correlación entre promedios de estatura e ingreso per-cápita, tanto en jóvenes de ambos sexos como en adultos. La correlación realizada para grupos que van desde la pobreza hasta la riqueza es constante, y se observan diferencias que van desde 10 cms. entre los dos extremos en Europa, hasta 12 cms. en USA, como lo ilustra la siguiente tabla para este último país:

Este estudio pretende verificar si en Colombia ha habido un aumento de los promedios de estatura en las últimas décadas y ver si estos aumentos difieren por regiones, lo cual sugeriría un desarrollo regional desigual.

Se hace referencia a los factores más relevantes que inciden en la evolución de los promedios de

2 Steckel R. "Stature and living standards in the United States" 1990, National Bureau of Economic Research, Ohio State University.

3 Idem.

**Cuadro 1**  
**CORRELACION INGRESO-ESTATUTA**  
**ESTADOS UNIDOS**

Ingreso per-cápita (Dólares 1970)	Hombres (mts.)	Mujeres (mts.)
150	1.60	1.49
250	1.62	1.51
500	1.65	1.53
1000	1.67	1.56
2000	1.69	1.58
3000	1.71	1.60
4000	1.72	1.61
5000	1.73	1.61

Fuente: Steckel, R. Op. cit.

estatura de la población, tomando como referencia los estudios internacionales que sobre el tema se han realizado.

Así mismo, se describe cómo ha sido la evolución de los promedios de estatura para el caso colombiano, en una muestra de la población por regiones y discriminada por sexo, en el presente siglo, tratando de relacionarlos con los hechos más importantes del desarrollo económico colombiano.

## II. Metodología

La información sobre la estatura de los colombianos se obtuvo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En la definición de los criterios para la selección de la muestra se tuvo en cuenta que ésta permitiera la recolección de datos de personas

nacidas en el presente siglo, agrupadas en décadas, diferenciando regiones, al mismo tiempo que se discriminaba por sexo.

Se tomaron como referencia los censos poblacionales de 1951, 1973 y 1985 (sólo la población en edad de cederse), para distribuir la muestra en las diferentes regiones de acuerdo a su ponderación frente a la población nacional. El tamaño de la muestra se definió aplicando la fórmula planteada por Mills<sup>4</sup>. Técnicamente el muestreo se hizo de forma aleatoria simple, con base en el cupo numérico establecido para cada departamento.

Una vez construida la base de datos, se agruparon algunos departamentos y ciudades en regiones, debido a que el tamaño de la muestra era muy pequeña. Esta regionalización se hizo teniendo en cuenta las características similares de desarrollo económico y socio-cultural de los departamentos, de tal manera que se facilitara realizar análisis comparativos entre las mismas. Estas regiones quedaron establecidas según se muestra en el Cuadro 2.

En los resultados finales se debe tener en cuenta que desde un tiempo no determinado existe un sesgo de error debido al método de medición no muy exacto de la estatura de las personas.

Para establecer si existía un incremento estadísticamente significativo del promedio de estatura de una década con respecto a la anterior, se realizaron pruebas de hipótesis<sup>5</sup> tanto para hombres como para mujeres.

4 Ver Mills Richard. Estadística para Economía y Administración. pag 211.

5 Para la diferencia entre los promedios, se utilizó el estadístico de prueba Z, basado en varianzas conocidas, fórmula tomada del libro de Chao Lincoln: Introducción a la Estadística. pag 276-279. Las dos hipótesis involucradas son:

Ho:  $U_1 = U_2$  Ha:  $U_2 > U_1$

Con un nivel de significancia del 0.01, siendo la regla de decisión:

Rechazar Ho si  $Z > 2.326$ .

## Cuadro 2

### REGIONES ANALIZADAS

ANTIOQUIA:	Antioquia sin Medellín.
BARRANQUILLA:	Barranquilla.
BOYACA:	Boyacá y Tunja.
BOGOTÁ:	Bogotá.
CALDAS (VIEJO):	Caldas, Risaralda, Quindío, Manizales, Armenia, Pereira.
CALI:	Cali.
CAUCA - NARIÑO:	Cauca, Nariño, Popayán, Pasto.
COSTA ATLANTICA:	Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, Sucre, Guajira, Cartagena, Valledupar, Montería, Santa Marta, Sincelejo, Riohacha; sin incluir Barranquilla.
CUNDINAMARCA:	Cundinamarca sin Bogotá.
MEDELLIN:	Medellín.
SANTANDERES:	Santander, Norte de Santander, Bucaramanga, Cúcuta.
TOLIMA - HUILA:	Tolima, Huila, Ibagué, Neiva.
VALLE:	Valle sin incluir Cali.
RESIDUO REGIONAL:	Caquetá, Putumayo, Vaupés, Guainía, Amazonas, Mitú, Florencia, Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Guaviare, Yopal, Villavicencio, Chocó y Quibdó.

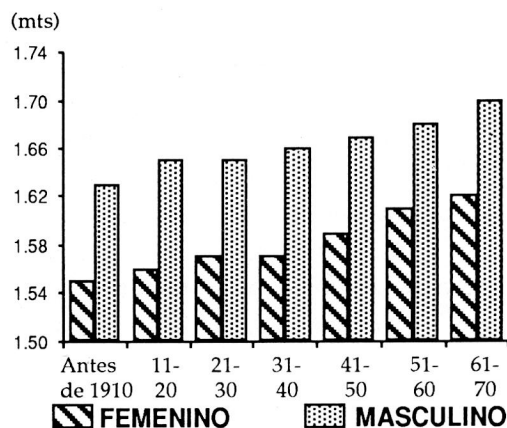
### III. Los resultados

Las pruebas de hipótesis realizadas sobre los resultados generales permiten inferir que sí existe evidencia estadística para afirmar que ha habido un incremento del promedio de estatura de los colombianos entre una década y otra, con una confiabilidad del 99%. El Cuadro 2 muestra un aumento de aproximadamente 8.7 cms. en el promedio de estatura de las mujeres a lo largo del presente siglo. El aumento más significativo sucede entre los años 20 y 50 en donde el incremento del promedio de estatura es de 2 cms.

Mientras tanto, el incremento del promedio de estatura de los hombres es de aproximadamente 7 cms. en todo el período, menor que el de las mujeres y con un quiebre algo posterior, observándose el mayor incremento entre los años 60 y 70.

Existen diversidad de hechos desde el punto de vista económico que podrían explicar en parte

**Gráfica 1**  
**PROMEDIOS DE ESTATURA**  
**TOTAL NACIONAL**



el comportamiento de estos promedios de estatura. A partir de la segunda década del presente siglo, cuando se presentan los mayores incrementos del promedio en las mujeres, el país comienza a vivir un período de prosperidad económica, relacionada con la expansión cafetera del occidente.

Esto consolidó el sector exportador del país como consecuencia del alza del precio internacional del grano, al tiempo que la participación de Colombia en la producción mundial de café pasó del 3.5% en 1913 al 8% en 1925<sup>6</sup>. Otro hecho que debe destacarse en este período fue el ingreso de 25 millones de dólares por la indemnización de Panamá. Ello, junto con los mayores ingresos por concepto de las exportaciones, permitió al gobierno realizar grandes inversiones en obras públicas, transporte, etc, que tuvieron efecto directo en la sociedad, al elevar las condiciones de vida para algunas regiones.

Las estadísticas disponibles para la época muestran la evolución en las condiciones de prosperidad económica por la que atravesaba el país con una tasa anual del PIB por habitante de 5.2% entre 1925 y 1929, mientras que el PIB total creció 7.7%<sup>7</sup>.

No es claro el por qué esta nueva prosperidad se refleja preferencialmente en el cambio de estatura de la mujer frente al del hombre. Es posible, sin embargo, que ello obedezca al hecho de que la mujer partía en ese momento de condiciones muy desfavorables, por lo que la mejora en la situación de vida de la familia tuvo este impacto más notorio sobre ellas.

Debe tenerse presente que las niñas, en la tradición del país, han tendido a ser un "bien" menos valorado que los hijos varones, por lo que en situaciones de penuria es de esperar que hubieran sido ellas las más castigadas. El aumento

en el ingreso per cápita familiar, y el lento pero positivo proceso de dignificación de la mujer que empieza a consolidarse hacia mediados del siglo, debieron pues reflejarse en esta mejora más que proporcional de las condiciones de bienestar de la mujer entre 1920 y 1950.

En las décadas posteriores, el desarrollo económico del país se concentró en torno a algunos sectores específicos como es el caso del sector industrial que en 1929 participaba tan solo del 8.9% del PIB y ya en 1945 alcanza el 16.5%<sup>8</sup>. Los promedios de estatura para el total del país siguieron incrementándose notablemente hasta los años 50, década que marca el comienzo de desarrollo capitalista del campo y de la primera fase de recuperación de los precios del café de toda la postguerra; al tiempo que la producción industrial se expandió a una tasa del 9.1%<sup>9</sup>.

En este período, adicionalmente, el país comienza a valorar la importancia de mejorar las condiciones de salud de la población colombiana. Ejemplos de esta nueva actitud, son:

1. Los estudios de José Francisco Socarrás (entre 1940 y 1944) publicados en los Anales de Economía y Estadística, sobre nutrición en varias ciudades, en el Ferrocarril de Antioquía y en el Departamento de Bolívar. Del mismo autor y en asocio con Benjamín Otálora y Jorge Mira se publica "La alimentación los precios y los salarios".

2. En 1943, Alfonso López Pumarejo crea el laboratorio de estudios de nutrición del Instituto

6 Ver: Antecedentes del Desarrollo Económico Colombiano Siglo XIX hasta 1930. Documento Sociología. Universidad Nacional No. 20 (1980).

7 Ver: Cepal. Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico Colombiano. Mexico. 1957.

8 Ver: Cepal. op. cit. pag 46.

9 Ver: Ocampo, José Antonio. "Historia Económica de Colombia", Bogotá, Ed. Siglo XXI, 1987.

Nacional de Higiene, que con distintos nombres a través de los años persiste en la actualidad.

3. En la misma década Jorge Bejarano erradica la chicha y se yodiza la sal.

Todo lo anterior, unido a la aplicación de vacunas y a la aparición de sulfanilamidas seguidas de la penicilina, hacen que en estos años se inicie un cambio de gran impacto sobre la salud de la población.

En los años sesenta y setenta el crecimiento de los niveles de gasto público y la extensión de los servicios de medicina preventiva, contribuyeron al mejoramiento del nivel de vida y de salud de los colombianos, que explica en parte el mayor incremento del promedio de estatura en esta década.

A nivel regional, las diferencias en las condiciones de vida y de desarrollo económico<sup>10</sup> se reflejan, como era de esperarse, en variaciones en los promedios de estatura de sus poblaciones y en el crecimiento de las mismas a través del tiempo.

Los mayores incrementos de los promedios de estatura a lo largo del período se presentan en Antioquia, Medellín, Cundinamarca y Bogotá para las mujeres, siendo estos aumentos de aproximadamente 11 cms. En los hombres se destacan los incrementos de Barranquilla y Bogotá que son de aproximadamente 10 cms. (ver Cuadro 3).

Las estadísticas económicas reflejan que desde comienzos de la segunda década, las regiones que más se han beneficiado del desarrollo económico del país son las 4 zonas más industrializadas: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, con una base de crecimiento consolidada de tiempo atrás. Es así, que para la década del 30 la población urbana de estas 4 ciudades había crecido en un 24% representando este porcentaje un aumento de 400.000 personas; esta migración fue producto de diversidad de factores entre los que se cuenta la superioridad de los salarios de los trabajadores de las obras públicas sobre los salarios agrícolas, la inversión pública en obras de infraestructura urbana y en general su dinamismo económico, logrando ventajas comparativas de desarrollo económico con respecto a las demás regiones del país<sup>11</sup>.

Hasta mediados del siglo estas regiones y la zona cafetera (Viejo Caldas) se constituyeron en la base regional de desarrollo económico del país, con el crecimiento del sector industrial y la agricultura moderna, como única alternativa viable de desarrollo en la postguerra<sup>12</sup>. Actualmente siguen siendo el eje central de desarrollo del país, permitiendo relacionar de forma directa el comportamiento de sus promedios de estatura con su desarrollo económico.

El menor incremento del promedio de estatura de las mujeres se presenta en la región del Tolima-Huila en donde éste es aproximadamente 4 cms.

10 Para dar un ejemplo de estas diferencias se pueden citar algunas estadísticas de los estudios del Banco Mundial, en donde se muestra que para 1960 las variaciones en la escala salarial por conocimientos similares para el sector textil era en Medellín 5 veces mayor que la de Nariño; tasas de analfabetismo inferiores al 20 % en Antioquia, Valle y Caldas y superior al 50 % en Nariño; diferencias significativas en la cobertura de acceso a los servicios de salud (72% de los médicos colombianos vivían en las 4 principales ciudades).

11 Ver: Anita Weiss. "Antecedentes del desarrollo industrial colombiano desde el siglo XIX hasta 1930" Doc. de Sociología, No. 20 Universidad Nacional, 1980.

12 Ver Ocampo José Antonio. op. cit. pag. 148-152.



**Cuadro 3**  
**PROMEDIOS DE ESTATURA REGIONALES**

Década	Santanderes	B/quilla	Boyacá	Antioquia	C/namarca	Bogotá	Caldas	Valle
<b>Femenino</b>								
Antes de 1910	1.56	1.58	1.52	1.53	1.53	1.54	1.55	1.55
1911 a 1920	1.56	1.59	1.54	1.55	1.55	1.55	1.55	1.56
1921 a 1930	1.58	1.61	1.55	1.56	1.57	1.58	1.57	1.56
1931 a 1940	1.60	1.63	1.57	1.58	1.60	1.61	1.60	1.57
1941 a 1950	1.61	1.63	1.60	1.62	1.62	1.63	1.62	1.59
1951 a 1960	1.61	1.65	1.61	1.64	1.63	1.65	1.63	1.62
1961 a 1972	1.62	1.66	1.61	1.65	1.64	1.65	1.64	1.64
<b>Masculino</b>								
Antes de 1910	1.59	1.61	1.60	1.63	1.61	1.62	1.64	1.63
1911 a 1920	1.63	1.62	1.63	1.65	1.63	1.63	1.64	1.66
1921 a 1930	1.64	1.66	1.63	1.66	1.64	1.64	1.66	1.67
1931 a 1940	1.66	1.67	1.64	1.68	1.65	1.66	1.68	1.69
1941 a 1950	1.67	1.69	1.65	1.68	1.66	1.68	1.68	1.70
1951 a 1960	1.68	1.70	1.66	1.71	1.66	1.71	1.69	1.71
1961 a 1972	1.68	1.71	1.67	1.72	1.68	1.72	1.70	1.71

Década	C.Atlántica	Cauca-Nariño	Tolima-Huila	Medellín	Cali	Res.Regional	Total
<b>Femenino</b>							
Antes de 1910	1.57	1.53	1.54	1.54	1.59	1.55	1.55
1911 a 1920	1.59	1.54	1.55	1.55	1.61	1.58	1.56
1921 a 1930	1.59	1.55	1.55	1.56	1.62	1.58	1.57
1931 a 1940	1.62	1.56	1.56	1.59	1.63	1.59	1.57
1941 a 1950	1.63	1.58	1.58	1.62	1.65	1.60	1.59
1951 a 1960	1.64	1.59	1.58	1.64	1.65	1.62	1.61
1961 a 1972	1.65	1.59	1.58	1.65	1.65	1.62	1.62
<b>Masculino</b>							
Antes de 1910	1.67	1.61	1.61	1.66	1.66	1.65	1.63
1911 a 1920	1.68	1.62	1.62	1.66	1.67	1.68	1.65
1921 a 1930	1.70	1.64	1.64	1.66	1.68	1.68	1.65
1931 a 1940	1.70	1.64	1.65	1.68	1.69	1.70	1.66
1941 a 1950	1.71	1.65	1.67	1.69	1.70	1.70	1.67
1951 a 1960	1.71	1.66	1.67	1.70	1.71	1.70	1.68
1961 a 1972	1.73	1.66	1.67	1.72	1.71	1.70	1.70

**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil. Cálculos: FEDESARROLLO.

Análogamente, en los hombres las regiones de Cauca-Nariño registran tan sólo un incremento de aproximadamente 5 cms. En estas regiones el desarrollo económico ha sido rezagado en comparación con las regiones de mayor crecimiento.

El único comportamiento difícil de explicar es el de la estatura de los hombres de la costa atlántica, quienes, con un promedio de 1.73 mts. son los más altos del país. En esta región el desarrollo económico no ha sido armónico; existen zonas de altos índices de crecimiento con grandes áreas de considerable atraso. Las ciudades localizadas en el área costera han alcanzado niveles de bienestar superiores a los registrados al interior de la misma región.

Dos hipótesis pueden analizarse para explicar lo anterior.

La primera es de carácter genético: los negros traídos por los españoles eran originarios de Nueva Guinea y Costa de Marfil, altos en general<sup>13</sup> sin olvidar que su precio -igual que en Norteamérica- era mayor mientras más altos fueran. La segunda es de carácter ambiental: especialmente por la posibilidad de acceso a alimentos marinos y el uso de sal marina con óptimo contenido de yodo.

Así pues, los resultados sí tienden a corroborar la hipótesis de una relación positiva entre aumentos de bienestar y cambios en la estatura de la población. El aumento más acelerado del promedio de estatura de las mujeres, por ejemplo, coincide con la evidencia de otros indicadores

que sugieren una mejoría sustancial en la condición femenina en las últimas décadas. Existe una coincidencia cronológica con el acceso de la mujer, de modo rápidamente creciente a la educación en todos sus niveles, igual que su ingreso a la fuerza laboral y sobre todo al proceso de su dignificación. Este fenómeno se manifiesta más claramente en aquellas regiones donde el fenómeno ha sido más precoz y acentuado, como puede observarse en el Cuadro 3.

Es interesante anotar que el promedio de estatura aumentó en todas las regiones, lo cual sugiere que el desarrollo económico ha sido general aunque desigual. Así, no sorprende que los mayores aumentos se presenten en las zonas de influencia de Medellín Cali y Bogotá, los principales polos de desarrollo y que las regiones donde el promedio de estatura aumenta menos son, en general, aquellas donde el desarrollo ha sido menor.

Sería interesante observar el comportamiento de la estatura por estrato socio-económico, como se ha hecho en Europa y en Estados Unidos en donde se han encontrado diferencias significativas.

Ello sería un tema de gran interés para un próximo estudio, al igual que relacionar el comportamiento del coeficiente de Gini y la evolución de los promedios de estatura de la población colombiana. La hipótesis es que una distribución del ingreso más equitativa debe reflejarse en mayores crecimientos promedio de la población.

---

13 Luis Duque Gómez, comunicación personal.

## FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO  
Eduardo Lora

SUBDIRECTORES  
Carlos G. Molina  
Mauricio Cárdenas

SECRETARIA GENERAL  
Pilar Medina V.

INVESTIGADORES  
Mauricio Alviar  
Mauricio Cárdenas  
Catalina Crane  
Martin Maurer  
Carlos Gerardo Molina  
María Clara Rueda  
Fabio Sánchez  
Rafael Vesga  
Sandra Zuluaga

INVESTIGADORES ASOCIADOS  
William O'Neil  
Antonio Ordoñez  
José Antonio Ocampo  
Guillermo Perry Rubio  
Luis Alberto Zuleta

ASISTENTES DE INVESTIGACION  
Tránsito Porras  
Juan Pablo Trujillo  
Gustavo Adolfo Ramírez  
Ana María Herrera  
Doris Polania

## INSTITUTO SER DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO  
Jorge E. Acevedo B.

ASESOR DE DIRECCION  
Eduardo Aldana V.

INVESTIGADORES  
Oscar Flórez  
Henry Forero  
Luz Stella García  
Nidia Gil  
Martha Guzmán  
Rodrigo Losada  
Norma Orjuela de Deeb  
Luis E. Ospina  
Blanca Otálora  
Claudio Peña  
Gustavo Pinzón  
Alfonso Reyes  
Patricia Rodríguez  
Manuel Salazar  
Gloria Lucia Santa  
María Teresa Sourdis de Gutiérrez

INVESTIGADORES ASISTENTES  
María Claudia Archila  
María Constanza Chacón  
Rodrigo Duque  
Luisa Fernanda García  
Miguel Gómez  
Sandra González  
Marybell Gutiérrez  
William Halaby  
Matha Hernández  
Oscar Vizcayno

ASISTENTES DE INVESTIGACION  
Germán Aragón      Leonardo Cortés  
José A. Cáceres      Carlos Muñoz

## INDICADORES SOCIALES

Gasto Social  
Educación  
Situación Laboral  
Justicia y Violencia  
Mujer

La protección especial  
a los menores en  
Colombia

María Claudia Archila  
Alfonso Reyes Alvarado

Ajuste estructural y  
desarrollo humano:  
opciones políticas y  
experiencias  
internacionales

Juan Mauricio Ramírez

Un plan de desarrollo  
humano de largo plazo  
para Colombia

Eduardo Lora  
Carlos Gerardo Molina  
Miguel Urrutia

Cambios de estatura en  
Colombia durante el  
presente siglo

Antonio Ordoñez Plaja  
Doris Polania

