

No. 8 - Agosto 1993

ISSN 0121-2532

CS

Gasto  
público social

# Coyuntura Social



FEDESARROLLO



# **COYUNTURA SOCIAL**

**FEDESARROLLO**

**INSTITUTO SER  
DE INVESTIGACION**

**DIRECTOR EJECUTIVO**

Eduardo Lora Torres

**DIRECTOR EJECUTIVO**

Jaime Giraldo Angel

**EDITORA**

María Clara Rueda

**COMITE EDITORIAL**

Antonio Ordoñez P.

Julio Carrizosa U.

Humberto de la Calle.

**INVESTIGADORES**

Mauricio Alviar  
María Clara Rueda

Martin Maurer  
Carlos Molina

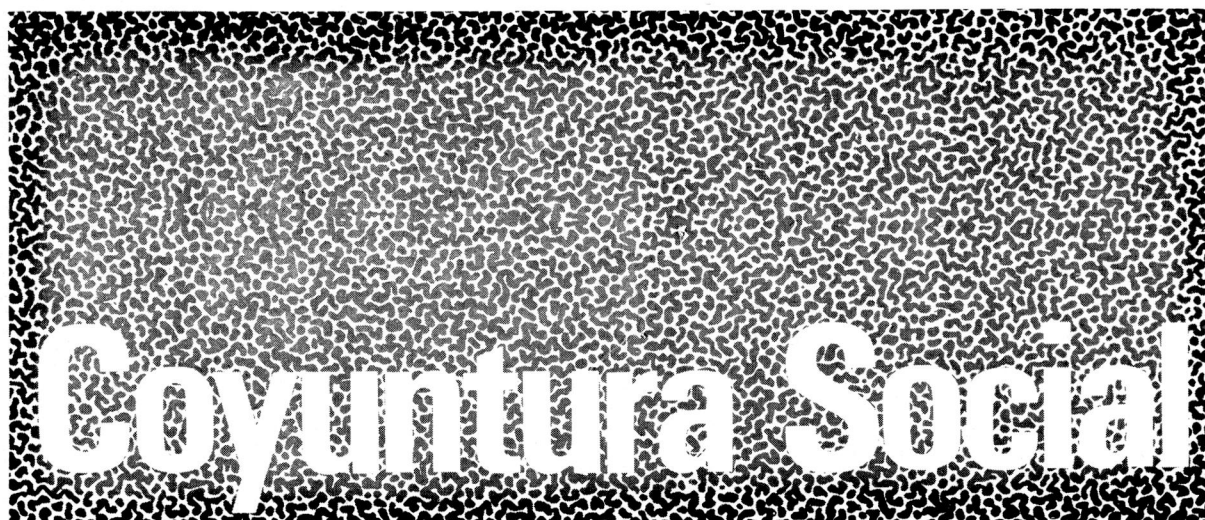
**ASISTENTES DE INVESTIGACION**

Javier Alberto Gutiérrez  
Ursula Giedion

**SECRETARIA GENERAL**

Pilar Medina V.





Número 8  
Agosto 1993

## Gasto público social

**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  
Alimentando el futuro  
Gustavo Torres  
Colprensa

Diseño e Impresión  
Tercer Mundo Editores

Artes  
Leonor Valdés Tipton  
FEDESARROLLO

Fotografía Interiores  
Cortesía Colprensa y  
Carlos Tapia

ISSN 0121-2532  
Tarifa Postal Reducida Resolución 045 enero 10, 1992  
Permiso No. 254

Impresa y hecha en Colombia  
Printed and made in Colombia



# Contenido

---

<b>Editorial</b>	5
------------------	---

## **Indicadores sociales**

Gasto social	9
Situación laboral	17
Violencia y criminalidad	29
Medio ambiente	37

## **Seguimiento a programas de gobierno**

Política social y gasto público en los noventa ¿Qué tan significativos son los cambios? <i>Libardo Sarmiento Anzola</i>	49
Sector social: Ajuste institucional <i>Juan José Perfetti del Corral</i>	79

## **Informes especiales**

Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950 - 1989 <i>Mauricio Cárdenas S.</i> <i>Adriana Pontón C.</i>	93
Cali: Desarrollo humano <i>María Elena Suárez Escobar</i> <i>Reynaldo García Burgos</i>	121



# 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

---

**E**n los años noventa el gasto social como proporción del PIB viene recuperándose en Colombia después de presentar una menor participación durante 1985 - 1989, respecto al nivel registrado en la primera mitad de los ochenta. No obstante, en 1992 el gasto social es aún menor al máximo alcanzado en 1984 (9.4%) en términos del PIB.

En valores constantes el gasto social es creciente a partir del año 1986, tendencia que se mantiene hasta 1992. Sin embargo, este aumento es inferior al que sugieren las demandas de la sociedad colombiana y los estándares internacionales.

El principal beneficiario de este esfuerzo es al parecer el sector de la educación, con lo que el país estaría capitalizando doblemente la prioridad concedida al desarrollo social: se invierte más en sectores claves del desarrollo humano, y preferencialmente en el sector con mayores rendimientos sociales y económicos. Sin embargo, el actual 2.9% del PIB en educación dista aún del 3.5% del PIB que era lo que gastaban en el sector, a fines de los 80, los países clasificados por el PNUD como de desarrollo humano bajo.

Menos bondadoso parece haber sido el desarrollo reciente del gasto en salud el cual, pese a mostrar un ligero incremento en 1992, sigue ubicándose en niveles demasiado bajos para el nivel de desarrollo económico colombiano. Este, como proporción del PIB, es algo más de la mitad del que presentan, en promedio, los países de ingreso mediano. Preocupa, asimismo, la caída en inversión de este sector.

Pero los problemas de este gobierno con el sector social van más allá de la dificultad para aumentar significativamente el gasto público de acuerdo con los derroteros trazados por "La Revolución Pacífica". Según el artículo de Libardo Sarmiento que se publica en este número, la intención de este gobierno de fortalecer la política social ha enfrentado serios reveses que se expresan en bajos niveles de ejecución presupuestal. En efecto, de acuerdo con el autor, para 1992 la ejecución real de los programas de inversión no era sino del 53%. El limbo jurídico generado por la transición constitucional, la duplicidad de funciones y los engorrosos trámites por proyecto son algunos de los elementos llamados a explicar



esta preocupante lentitud en la ejecución presupuestal de dichos programas. De allí que se hable en el artículo de la desinstitucionalización del sector social y se analicen sus efectos adversos sobre el gasto público social.

Relacionado con lo anterior, del artículo de Juan José Perfetti, en donde se analizan los cambios institucionales recientes y en especial la creación de los diferentes fondos de cofinanciación, se desprende claramente la necesidad de una mayor delimitación de funciones que garantice la ágil coordinación de políticas entre los varios estamentos estatales.

Así, los traumatismos derivados del cambio institucional, y de la estrechez fiscal parecen estar dificultando las intenciones plasmadas en "La Revolución Pacífica". En la práctica, aún no logra romperse el papel residual del sector social.

Uno de los rubros de gasto poco estudiados en el país y que también se ha visto afectado por la reciente evolución del gasto público es el del gasto en protección y conservación ambiental (PCMA), el cual se incluye en Coyuntura Social por primera vez. En este caso se destaca, sobre todo, la ausencia de una política coherente de largo plazo en la conservación ambiental.

Por último, vale la pena llamar la atención sobre los cambios que se están presentando en el mercado laboral, en particular sobre el aumento del empleo temporal. Este hecho merece mayor atención de la que hasta el momento se le ha prestado. Y ello porque el auge de este empleo

obedece a un cambio estructural en las relaciones que gobiernan el mercado laboral colombiano y no a la coyuntura económica que ha resultado en el mayor dinamismo del sector de la construcción. Las cifras, en efecto, desvirtúan esta presunción, ya que el sector en donde más ha crecido el empleo temporal es el comercio

La sustitución de trabajadores permanentes por temporales, los cuales representan ya el 18% de la población ocupada, tiene implicaciones negativas sobre la seguridad social de este tipo de trabajadores. El sistema pensional difícilmente se adecúa a las condiciones laborales de estas personas, que en su mayoría perciben bajos ingresos.

En resumen, si bien se observa un positivo avance en la recuperación del gasto social en la actual administración, por lo menos tres fenómenos tienden a oscurecer el panorama del bienestar social de los colombianos: uno, la baja ejecución del presupuesto asignado a los programas de inversión social por parte de las instituciones del sector; dos, los problemas que se observan en los mercados laborales, urbanos y rurales, bien sea por el aumento en la contratación temporal o por la crisis de productos claves en el agro, los cuales afectan principalmente a los trabajadores de menores ingresos; y tres, el rezago de los salarios frente a la inflación de los grupos con menor poder de negociación implica una caída en su capacidad adquisitiva. En conjunto, estos hechos se pueden estar reflejando en el aumento en los índices de pobreza, como parece indicarlo uno de los artículos publicados en este número de Coyuntura Social.

# Indicadores sociales





**Trabaja por el desarrollo de la comunidad  
y el mejoramiento de la calidad de vida  
de la población Colombiana**

**CAMPOS DE ACCION**

**FONDO DE DESARROLLO EMPRESARIAL**

Fomenta el empleo, el mejoramiento del ingreso y la formación de una actitud favorable hacia la iniciativa empresarial.

**AREA DE SALUD**

Una contribución a la búsqueda de la excelencia en los servicios de salud a través del mejoramiento de la gestión hospitalaria.

**AREA DE HABITAT**

Promover el diseño de concepciones urbanísticas y ambientales mediante proyectos con participación comunitaria que satisfagan necesidades básicas.

**AREA DE EDUCACION**

Busca mejorar la calidad del proceso educativo apoyando programas innovadores que favorezcan una mayor relación del educando con el mundo real y el del trabajo.

**AREA DE PROGRAMAS ESPECIALES**

La proyección social hacia la comunidad con la asesoría e impulso a programas educativos, culturales y promocionales.

**La fundación Corona  
es coordinación Interinstitucional,  
apoyo a la investigación  
y al diseño de programas  
innovadores de impacto social.**

# I. Gasto social

---

**E**l propósito de esta sección es presentar un análisis de lo ocurrido con el gasto público social en los últimos dos años. Por razones de disponibilidad de información ha sido necesario enfrentar esta pregunta con una metodología algo diferente a la utilizada en el pasado en esta revista. Así mismo, como la discusión en torno a cómo medir el gasto social ha venido suscitando una sana polémica en el país, parece interesante utilizar esta ocasión para hacer algunas precisiones metodológicas. La primera parte de esta sección se dedica a esta discusión metodológica en la que se explican, además, los cambios temporales que se han debido introducir en este número mientras las cifras oficiales se aclaran. En la segunda parte se muestran los resultados propiamente dichos, los cuales se centran en el balance en materia de gasto social de este gobierno.

## I. El gasto social en Coyuntura Social

Los dos primeros números de esta revista fueron prolijos en la discusión sobre las razones para incluir determinados sectores en nuestra defini-

ción de gasto público social. Se trata, como se sabe, de los sectores de educación, salud, vivienda y seguridad social, todos ellos caracterizados por su capacidad de incidir sobre la distribución de ingreso de los colombianos. Sin embargo en esa discusión, más de fondo que de forma, se dejó de lado el tema de las fuentes de información y los límites que ofrecen los datos según su forma de medición, tema éste sobre el que parece importante concentrarse ahora.

La fuente de información de Coyuntura ha sido la Contraloría General de la República entidad que ofrece datos consolidados de ejecución presupuestal, medida ésta a través de los giros más reservas, tanto del sector central del gobierno como de las entidades descentralizadas. El ser una fuente única para el análisis de los dos subsistemas (central y descentralizado) y el ofrecer una serie temporal larga y comparable, nos hace preferirla a cualquier otra.

Esta escogencia tiene diversas implicaciones. La más importante, y sobre la que llama la atención el Ministerio de Hacienda, consiste en que la cla-



sificación funcional del gasto de la Contraloría no tiene en cuenta las transferencias a los municipios sin destinación específica. En otras palabras, si bien aquellas transferencias que se destinan a salud y educación sí están consideradas, no necesariamente lo están las transferencias sobre las cuales tienen potestad absoluta de asignación las regiones. Estas últimas, incluidas tanto las que se canalizan al sector social como las que no, han venido aumentando en los últimos años, pasando de representar el 0.89% del PIB en 1990 al 1.33% en 1992. Sin embargo no es posible conocer el destino de esos fondos, en tanto que no se pueden asignar a ningún rubro específico. En esa medida nuestra cifra desconoce parte del esfuerzo gubernamental en materia de desarrollo social, aunque no es posible saber qué tan importante es esta omisión.

En segundo lugar, estas cifras no tienen en cuenta otras formas de financiación del gasto social distintas al gasto del gobierno y las entidades descentralizadas, como pueden ser los recaudos por tarifas y la cofinanciación de entidades territoriales y de los fondos manejados por Presidencia. Estas dos omisiones podrán ser importantes en el futuro, pero no lo son en la actualidad. Más aún, como se desprende de un artículo de esta revista<sup>1</sup>, la significación y ejecución actual de estos últimos fondos no parece relevante.

Así las cosas, los datos tradicionales son aún fiables y lo suficientemente transparentes como para permitir análisis adecuados de las políticas gubernamentales y de sus desempeños. Sin embargo, no se debe desconocer que entre más avancen las reformas, la metodología de medición deberá afinarse para poder captar los nuevos efectos mencionados. Ello supone un esfuerzo importante en la producción de los datos

oficiales, que deberán no sólo actualizarse con mayor prontitud sino también reconocer con certeza lo que está sucediendo con el gasto social municipal, si de verdad se quiere analizar la dimensión de las reformas sociales.

Un peligro que debe conjurarse urgentemente es que a falta de datos más actualizados, cada institución empiece a generar sus propias cifras llevando a que la realidad nacional se vuelva una caja negra en medio de un conjunto de datos difícilmente comparables.

Esto último lleva al tema de la oportunidad de las cifras y al problema particular que debimos manejar en esta revista para la cual no se pudo contar con información definitiva de la Contraloría sobre la ejecución presupuestal de 1992. Aunque somos conscientes del esfuerzo de esta entidad por suministrar las cifras definitivas, en esta ocasión no fue posible obtenerlas a tiempo. Por consiguiente, fue necesario efectuar un estimativo preliminar, tal como se explica enseguida.

La última cifra disponible de ejecución presupuestal, entendida ésta como la suma de giros más reservas, es la correspondiente a 1991. Para proyectar con esta base el gasto para 1992, se empleó la siguiente metodología. Se supuso que la parte correspondiente al sector central aumentó con la misma tasa de crecimiento que presentan las cifras de pagos del Ministerio de Hacienda. Esta información, valga decirlo, aunque útil y novedosa en el contexto de las estadísticas de gasto del país, no se corresponde necesariamente con la de

1 Sarmiento, L. Política social y Gasto público en los noventa. ¿Qué tan significativos son los cambios?

giros y reservas, tiene un horizonte más limitado al arrancar sólo desde 1990 y no tiene en consideración lo que sucede con las entidades descentralizadas. La parte correspondiente a las entidades descentralizadas, para la cual no se cuenta aún con información confiable, se le aplicó el mismo crecimiento del PIB nominal en 1992, es decir una tasa del 28%.

¿Qué confianza merecen estos resultados? Esta forma de calcular el gasto del sector central en 1992 debe acercarse bastante a la realidad, en consideración a que los crecimientos de los pagos y de los giros y reservas deben ser semejantes. Sin embar-

go, el sesgo del sector descentralizado puede resultar importante, sobre todo si este crecimiento no guarda relación estrecha con el crecimiento de la economía. Este supuesto, sin embargo, parece válido en lo que hace al ISS y al Sena, los dos entes descentralizados que más pesan en el gasto social. Con estas advertencias en mente, se puede pasar ahora a los resultados.

## El gasto público social 1990 - 1992

Los Cuadros 1 y 2 presentan el gasto público social en pesos corrientes y como porcentaje del PIB. El resultado a destacar es la recuperación del esfuer-

### Cuadro 1

**GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 1980-1992**  
**FUNCIONAMIENTO E INVERSION**  
(Millones de pesos corrientes)

Años	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad Social (3)			Vivienda (4)	Total G. Social
			Salud	Otros*	Total		
1980	43.841	18.045	17.812	27.111	44.923	10.807	117.616
1981	59.872	22.001	23.512	39.509	63.021	15.249	160.142
1982	78.536	28.404	29.525	51.300	80.825	15.489	203.253
1983	99.843	34.038	37.232	56.343	93.575	31.572	259.028
1984	138.980	44.776	45.342	80.701	126.043	52.867	362.667
1985	156.882	53.108	54.524	81.918	136.442	36.821	383.253
1986	199.308	71.190	70.195	112.420	182.615	43.430	496.542
1987	248.997	88.699	100.185	166.991	267.176	47.512	652.384
1988	310.856	118.263	126.356	230.151	356.507	57.198	842.825
1989	419.891	197.434	170.938	305.318	476.256	60.135	1.153.716
1990	522.507	255.890	238.061	482.786	720.847	73.812	1.573.056
1991	706.550	310.894	360.036	610.975	971.011	75.167	2.063.622
1992p	1.005.000	411.000	468.967	796.033	1.265.000	97.000	2.778.000

\*: Incluye Pensiones, Fondo Nacional del Ahorro y demás contribuciones a la seguridad social.

Notas: Las cifras de 1992 se estiman para el sector central con base en el crecimiento que proponen los pagos del Ministerio de Hacienda y para el descentralizado con base en el crecimiento de la economía.

(1) Sector Central, Universidades y SENA

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

(3) Sector Central, ISS, Cajanal

(4) Sector Central, Inscordial hasta 1990, Inurbe

**Fuente:** Contraloría General de la República. Informes Financieros, Leyes de Presupuesto, Cálculos de FEDESARROLLO



## Cuadro 1A

**GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 1980-1992**  
**FUNCIONAMIENTO E INVERSION**  
**(Millones Constantes de 1990)**

Años	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad Social (3)			Vivienda (4)	Total G. Social
			Salud	Otros*	Total		
1980	372.796	153.440	151.464	230.537	382.001	91.898	1.000.135
1981	402.365	147.855	158.011	265.519	423.530	102.476	1.076.226
1982	425.668	153.950	160.025	278.050	438.074	83.952	1.101.644
1983	463.953	158.170	173.013	261.816	434.829	146.709	1.203.661
1984	546.091	175.938	178.160	317.097	495.257	207.730	1.425.016
1985	503.312	170.382	174.925	262.810	437.735	118.130	1.229.559
1986	528.669	188.832	186.193	298.196	484.389	115.199	1.317.088
1987	532.614	189.730	214.300	357.200	571.500	101.631	1.395.474
1988	518.959	197.435	210.944	384.226	595.170	95.490	1.407.054
1989	555.779	261.329	226.257	404.128	630.385	79.596	1.527.089
1990	522.507	255.890	238.061	482.786	720.847	73.812	1.573.056
1991	551.992	242.886	281.278	477.324	758.602	58.724	1.612.205
1992p	656.863	268.627	306.514	520.283	826.797	63.399	1.815.686

\*: Incluye Pensiones, Fondo Nacional del Ahorro y demás contribuciones a la seguridad social

Notas: Las cifras de 1992 se estiman para el sector central con base en el crecimiento que proponen los pagos del Ministerio de Hacienda y para el descentralizado con base en el crecimiento de la economía.

(1) Sector Central, Universidades y SENA

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

(3) Sector Central, ISS, Cajanal

(4) Sector Central, Inscredial hasta 1990, Inurbe

**Fuente:** Contraloría General de la República. Informes Financieros,, Leyes de Presupuesto, Cálculos de FEDESARROLLO

zo público en materia de gasto social desde 1988. El año de 1992 parece no constituir una excepción, de forma que el gasto social podría haber llegado a representar algo más del 8% del PIB. Esta cifra, sin embargo, no es aún satisfactoria pues sigue siendo muy inferior a la sugerida por el PNUD, de 10%.

Además, preocupa que este incremento sea debido especialmente a aumentos en funcionamiento y no de inversión. En efecto, la ejecución de estos rubros parece estar enfrentando grandes problemas, como lo muestra el artículo ya mencio-

nado. Así mismo, y con base en la información de pagos del Ministerio de Hacienda se observa como la participación sobre el PIB del gasto de funcionamiento del nivel central de educación pasó del 2.08% en 1991 al 2.33%, en tanto que la de inversión tan sólo de 0.16% al 0.17%. En salud, dichas participaciones cambiaron así: para el funcionamiento del 0.58% al 0.63% y para la inversión del 0.11% al 0.10%. Así las cosas, la calidad de entrega de estos servicios se puede estar afectando y los aumentos en el gasto son consecuencia especialmente de la presión creciente de los pagos a docentes y empleados de la salud.

## Cuadro 2

### GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 1980-1992 Como porcentaje del PIB

Años	Educación (1)	Seguridad			Total G.Social
		Salud (2)	Social (3)	Vivienda (4)	
1980	2.78	1.14	2.84	0.68	7.45
1981	3.02	1.11	3.18	0.77	8.08
1982	3.14	1.14	3.24	0.62	8.14
1983	3.29	1.12	3.08	1.04	8.53
1984	3.60	1.16	3.27	1.37	9.40
1985	3.16	1.07	2.75	0.74	7.72
1986	2.97	1.06	2.73	0.65	7.41
1987	2.84	1.01	3.04	0.54	7.43
1988	2.66	1.01	3.05	0.49	7.21
1989	2.76	1.30	3.14	0.40	7.60
1990	2.53	1.24	3.49	0.36	7.62
1991	2.68	1.18	3.68	0.28	7.82
1992	2.96	1.21	3.73	0.29	8.19

Fuente: Cuadro 1

Así mismo y aunque no es un sector que hemos querido incluir en nuestra definición de sector social, no puede dejar de mencionarse que tanto el gasto en justicia como en defensa y seguridad son los que más han aumentado. En conjunto, su participación en el PIB pasó del 2.34% en 1991 al 2.60%. Este aumento, sin duda presionado por las exigencias del momento, es de todas formas un limitante para el crecimiento de los otros sectores, verdaderamente sociales.

Por sectores, el más beneficiado parece haber sido el de educación, al cual se habría destinado cerca del 3% del PIB nacional en 1992. Este dato reviste especial importancia pues, según se ha repetido varias veces en esta revista, el gasto en educación es el que mayor impacto tiene sobre la calidad de vida de la población en el largo plazo, es decir, es el de mayor impacto redistributivo y el que más incide, así mismo, sobre la capacidad de

crecimiento de la economía. Falta todavía avanzar un poco más para alcanzar el 3.5% del PIB que según el PNUD es el promedio de gasto en educación de los países con bajo desarrollo humano o el 4.8% que gastaron en educación los países de la OECD.

Preocupa, en contraste, la situación del sector salud, en donde el crecimiento parece haber sido algo más modesto. En efecto, el esfuerzo público en esta área aún no logra superar la barrera del 1.3% del PIB. Este estancamiento, e incluso retroceso si se compara con la cifra de 1989, no se compadece con las necesidades del país en materia de salud pública y arroja serias sombras sobre el futuro desarrollo del sector. Esta cifra resulta inferior al 2% que, en promedio, destinan a la salud países de desarrollo similar al nuestro.

Ahora bien, este último dato debe leerse con especial cautela. A diferencia de lo que sucede con educación, en donde al sector central le corresponde el grueso del gasto por lo que sus resultados parecen confiables, en lo que hace a salud el papel del sector descentralizado (ICBF) es de tal magnitud que es difícil precisar en qué medida la cifra aquí presentada se ajusta a la realidad. El sector descentralizado representa cerca del 40% del gasto en salud, y es justamente este componente el que ha venido jalonando el incremento sectorial observado en los últimos años. El no poder incluir cifras confiables sobre su crecimiento impone limitaciones a estos resultados. No obstante, la comparación con el gasto de otros países sigue siendo válida pues las cifras internacionales hacen referencia únicamente al gasto hospitalario, el cuál sí se está capturando aquí.

Además, no debe perderse de vista que un porcentaje importante de la seguridad social -alre-



dedor del 40%- se dirige a salud. Es por ello que se ha afirmado que si bien los recursos fiscales resultan bajos, cuando a ellos se les adicionan los de seguridad social en salud, el volumen no es para nada despreciable y, al contrario, coloca al país en una buena posición para ofrecer una salud más adecuada a todos los colombianos. Ello, claro está, una vez que se den cambios estructurales que permitan unificar estos dos sistemas, hoy desarticulados. En buena medida y en función a la manera como logre ponerse en ejecución, éste puede llegar a constituirse en un gran logro de la propuesta actual de reforma de seguridad social.

Pero, independientemente de este efecto, conviene destacar como la seguridad social es el rubro con mayores recursos y, después del de educación, el que más creció entre 1990 y 1992. Este fenómeno, que parece ser una constante en los países del área, no necesariamente es positivo pues sus aumentos desmesurados pueden perjudicar el crecimiento de los otros sectores sociales, dada la limitación existente de recursos. Estos recursos, debe recordarse, son básicamente aportes de nómina, por lo que en sentido estricto no reflejan un esfuerzo discrecional del gobierno, el que sí se refleja en el resto del gasto social. Según se desprende del Cuadro 3, en el

### Cuadro 3

GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS 1980-1992  
FUNCIONAMIENTO E INVERSION  
(Indices 1980=100)

Años	Educación (1)	Salud (2)	Seguridad Social (3)			Vivienda (4)	Total G. Social
			Salud	Otros*	Total		
1980	100	100	100	100	100	100	100
1981	108	96	104	115	111	112	108
1982	114	100	106	121	115	91	110
1983	124	103	114	114	114	160	120
1984	146	115	118	138	130	226	142
1985	135	111	115	114	115	129	123
1986	142	123	123	129	127	125	132
1987	143	124	141	155	150	111	140
1988	139	129	139	167	156	104	141
1989	149	170	149	175	165	87	153
1990	140	167	157	209	189	80	157
1991	148	158	186	207	199	64	161
1992p	176	175	202	226	216	69	182

\*: Incluye Pensiones, Fondo Nacional del Ahorro y demás contribuciones a la seguridad social

Notas: Las cifras de 1992 se estiman para el sector central con base en el crecimiento que proponen los pagos del Ministerio de Hacienda y para el descentralizado con base en el crecimiento de la economía.

(1) Sector Central, Universidades y SENA

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

(3) Sector Central, ISS, Cajanal

(4) Sector Central, Inscredial hasta 1990, Inurbe

Fuente: Contraloría General de la República. Informes Financieros,, Leyes de Presupuesto, Cálculos de FEDESARROLLO

interior de la seguridad social son además las pensiones las que más rápido crecieron en los últimos diez años.

Finalmente, el gasto en vivienda se mantuvo alrededor del 0.3% del PIB, cifra ésta inferior a la

observada en años anteriores. Aún no se observan los efectos de la reforma sectorial que introdujo el Inurbe. Este, sin embargo, a diferencia del antiguo ICT, no es una entidad ejecutora, de modo que la caída relativa de este rubro podría no ser en sí misma un problema.

***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 electrónico burofax ● Servicio internacional APR/SAL ● Servicio CORRRA ● Servicio respuesta comercial ● Servicio tarifa postal reducida ● Servicios especiales.

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

**Correos  
de Colombia**



**Adpostal**

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





## II. Situación Laboral

---

### A. La apertura y el desempleo 1990-1992

Durante los tres últimos años, la tasa de desempleo se ha mantenido en forma relativamente estable situándose, en promedio, alrededor del 10% anual (Cuadro 1). Al tiempo con ello, no obstante, la ocupación ha crecido a tasas relativamente importantes pasando del 52% en 1990 a algo más del 54% en 1992. Si el desempleo no ha cedido en este período, entonces, ello se debe a que, al tiempo con la ocupación, ha venido aumentado la participación laboral por razones que no son fáciles de establecer. En números anteriores de esta revista, hemos llamado la atención sobre la posibilidad de que esto responda al deterioro de las condiciones laborales, hipótesis que se sustenta en dos hechos: en primer lugar, el incremento de la participación del empleo informal entre 1990

y 1992, que se discutió en el número pasado<sup>1</sup>, que no resulta sorprendente al observar el mismo fenómeno en toda América Latina toda vez que el empleo informal en la región elevó su participación de 40% a 53% durante el último decenio (OIT. Memoria del Director General, octubre 1992). En segundo lugar, el aumento de la participación del empleo temporal, tema sobre el cual se profundiza más adelante.

Volviendo al Cuadro 1, vale la pena anotar que el desempleo urbano en Colombia continúa mostrando una de sus características estructurales más importantes como es la persistencia de altas tasas de desempleo entre los jóvenes de 12 a 29 años. No obstante lo anterior, también se ha visto una reducción en el desempleo juvenil al ubicarse éste en 14.8% en septiembre de 1992, siendo ésta la cifra más baja en los dos últimos años.

---

1 Esta afirmación de Coyuntura Social ha sido discutida por otros analistas, en especial por el DNP, quienes sostienen que el resultado se debe a un error metodológico nuestro que resultaría de una comparación ilegítima de las cifras del Dane en 1990 y en 1992. Según el Dane, sin embargo, estas cifras sí son comparables. No sucede lo mismo con las cifras de empleo de marzo de 1993, las cuales usan nuevas proyecciones de población y no son comparables con las correspondientes a marzo del año anterior. Con base en esta comparación errónea, algunos medios han afirmado que el desempleo disminuyó en el primer trimestre de este año. Como una afirmación de esta índole aún no puede hacerse se excluye del presente análisis este dato.

**Cuadro 1**  
**SIETE AREAS METROPOLITANAS**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION,**  
**Ocupacion y desempleo urbanas. 1986-1992**

	12 y más años			12-29 años		30-59 años		60 y más años	
	TGP	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD	TDO	TDD
<b>Promedios anuales (a):</b>									
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
1992p	60,8	54,6	10,2	45,2	16,3	71,1	6,1	26,2	4,5
<b>Cifras a marzo:</b>									
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
1992	60,2	53,6	10,9	44,0	16,8	71,8	6,2	23,2	5,7
<b>Cifras a junio:</b>									
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
1992	61,9	55,1	11,1	46,2	17,3	70,5	6,5	28,2	4,9
<b>Cifras a septiembre:</b>									
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
1992	59,5	54,1	9,1	44,1	14,8	70,7	5,3	26,8	4,0
<b>Cifras a diciembre:</b>									
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
1992p	61,6	55,6	9,8	46,5	16,2	71,5	6,3	26,7	3,5

TGP = 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) Promedios de las cuatro Encuestas de Hogares realizadas anualmente por el Dane

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

Por ciudades, en las que más ha cedido el desempleo es en Bogotá y Manizales, mientras que, en el otro extremo, en Medellín y Cali éste sigue en aumento (Cuadro 2).

## B. Empleo temporal y subempleo

El empleo temporal es una forma de ocupación que ha venido cobrando fuerza desde 1990 hasta

**Cuadro 2**  
**EVOLUCION DE LAS TASAS DE OCUPACION Y**  
**DESEMPLEO EN LAS SIETE AREAS METROPOLITANAS**  
**(1988-1992)**

	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>														
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
1991	56,1	8,6	49,4	13,8	55,0	9,4	48,5	9,7	55,7	11,5	47,8	10,3	53,0	14,5
1992p	57,4	8,4	50,5	14,0	55,0	9,7	50,5	10,8	55,5	12,1	50,2	9,5	53,6	13,3
<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	57,3	8,4	49,5	15,2	52,9	9,5	49,2	12,5	53,9	13,1	48,6	10,7	51,4	14,7
1992.2	58,0	9,1	50,5	15,3	56,2	11,3	51,1	10,5	55,8	12,1	51,6	9,8	53,8	15,1
1992.3	56,4	7,3	51,0	12,7	54,3	9,0	49,2	10,4	55,4	10,0	50,9	8,4	54,1	12,8
1992.4p	58,0	8,6	51,1	12,9	56,5	8,8	52,7	9,9	56,8	13,1	49,5	9,0	55,0	10,6

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

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

p: provisional

Fuente: Dane, Encuestas Nacionales de Hogares y cálculos de Fedesarrollo.



representar, en septiembre de 1992, el 18% del empleo urbano (Cuadro 3).

El fenómeno no es exclusivo de Colombia. Los países industrializados de Europa occidental han experimentado también una transformación en las relaciones individuales de trabajo en favor de los empleos a plazo determinado. A esta transformación han concurrido factores como la competencia internacional, la innovación técnica, las modificaciones radicales en la organización de la producción y los nuevos métodos de gestión de la mano de obra, entre otros.

En el trasfondo de este cambio, al igual que en Colombia, ha estado el debate sobre la flexibilidad del empleo que puso en tela de juicio el

modelo de relación de trabajo "típica" consagrado por la legislación laboral de la mayoría de los países europeos y cuyo atributo esencial es el contrato de duración indeterminada<sup>2</sup>.

Los defensores del empleo temporal han argüido que su expansión beneficia a personas que en su ausencia habrían permanecido desempleadas. Sus detractores, de otro lado, estiman que la aparición del empleo temporal simplemente beneficia al capital abaratando los costos relativos a la seguridad social de estos trabajadores y debilitando la capacidad de negociación de los sindicatos. La discusión no está saldada y que la balanza se incline hacia uno u otro lado en cada país dependerá, en buena medida, de la legislación laboral de éste y de su capacidad para proteger el trabajo temporal.

En el caso de Colombia, la creciente participación del empleo temporal, llama la atención sobre la importancia de considerar este particular, en la discusión sobre la seguridad social y las condiciones de cotización. La generalización de este fenómeno ejercerá mayor presión sobre el sistema pensional y, en consecuencia, un serio problema social.

Las cifras del Cuadro 4 muestran la participación del empleo temporal por rama de actividad y área metropolitana. Contrario a lo que se ha afirmado en algunos medios, el empleo temporal no se ubica fundamentalmente en el sector de la construcción. El empleo temporal se concentra en los servicios personales, seguido de la industria manufacturera y el comercio. La par-

**Cuadro 3**  
**EVOLUCION DEL SUBEMPLEO Y DEL EMPLEO TEMPORAL, COMO PROPORCION DEL EMPLEO TOTAL 1987-1992\***

	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
1992	17,7	13,3

\*: Septiembre

**Fuente:** Dane. Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos de Fedesarrollo

<sup>2</sup> Bronstein, A.S. "El trabajo temporal en Europa Occidental: Antagonista o complemento del empleo permanente?". Revista Internacional del Trabajo. Vol.110, No.4, Ginebra 1991, p.485.

**Cuadro 4**  
**PARTICIPACION DEL EMPLEO TEMPORAL**  
**POR RAMA DE ACTIVIDAD Y AREA METROPOLITANA**  
**SEPTIEMBRE 1990-1992**

Rama de Actividad	1990							
	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total
Agropecuario	1.9	1.5	2.6	1.1	2.6	13.6	1.9	2.3
Minería	0.3	0.0	0.0	0.4	0.8	0.0	0.0	0.3
Industria Manufacturera	20.9	29.0	24.2	20.2	26.4	16.0	18.5	23.2
Electricidad, Gas y Agua	0.1	0.3	0.2	0.4	0.3	0.0	0.7	0.2
Construcción	17.0	13.1	16.7	9.9	4.2	21.8	12.8	14.7
Comercio	19.6	16.6	17.8	26.4	21.9	20.9	19.0	19.4
Transporte	6.0	6.0	6.1	8.1	4.5	5.9	5.2	5.9
Financiero	5.5	6.1	5.1	4.0	3.3	4.0	2.6	5.2
Servicios Personales	28.7	27.5	27.2	29.4	36.0	17.9	39.4	28.9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Rama de Actividad	1991							
	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total
Agropecuario	0.8	1.2	0.4	0.5	2.6	14.2	3.5	1.4
Minería	0.4	0.2	0.0	0.0	0.3	0.3	0.4	0.3
Industria Manufacturera	21.5	28.5	23.6	15.6	25.6	15.4	14.5	22.7
Electricidad, Gas y Agua	0.4	0.4	0.4	0.5	0.2	0.8	0.0	0.4
Construcción	14.4	11.0	16.2	13.3	8.2	18.9	11.1	13.7
Comercio	20.9	22.5	23.7	20.0	22.1	20.0	27.3	21.7
Transporte	5.0	4.3	4.7	6.5	4.0	3.9	10.3	4.9
Financiero	6.6	5.1	4.5	11.3	2.4	3.0	3.2	5.7
Servicios Personales	30.0	26.8	26.4	32.2	34.5	23.5	29.7	29.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Rama de Actividad	1992							
	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total
Agropecuario	0.7	0.9	1.1	1.9	2.3	9.8	4.6	1.3
Minería	0.2	0.3	0.0	0.3	1.2	0.4	0.3	0.3
Industria Manufacturera	21.9	29.2	26.4	18.9	24.3	17.7	19.6	23.6
Electricidad, Gas y Agua	0.1	0.5	0.1	0.7			0.4	0.2
Construcción	15.0	15.4	17.6	10.7	5.1	26.2	13.0	14.9
Comercio	22.0	21.3	18.9	25.3	23.8	11.1	16.2	21.3
Transporte	4.3	4.4	6.2	8.0	4.3	3.7	10.7	4.9
Financiero	6.5	4.3	3.4	3.0	3.0	4.5	4.1	5.1
Servicios Personales	29.3	23.6	26.2	31.1	36.0	26.6	31.1	28.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Dane. Encuesta de Hogares. Septiembre de 1990, 1991, 1992

ticipación del empleo temporal en la construcción se situó alrededor del 14% en los tres últimos años.

Tampoco es cierto que el empleo temporal haya crecido más rápidamente en la construcción en el periodo 1990-1992. Las cifras del cuadro 5, muestran que entre 1990 y 1992 creció más rápidamente el empleo temporal en el sector comercio (48%), en tanto que en la construcción creció al mismo ritmo de la industria manufacturera (37%) (Cuadro 5).

Si el crecimiento del empleo temporal en construcción simplemente refleja el mayor dinamismo del sector, cuya forma tradicional de empleo es el empleo temporal, el crecimiento de éste en la industria parecería estar reflejando más bien la sustitución de antiguos empleos permanentes por empleos temporales. Vale la pena destacar que esta forma de contratación tiende a afectar sobre todo a los trabajadores menos calificados, es decir, a personas no sujetas al salario integral, lo que deberá tener repercusiones importantes sobre sus posibilidades de acceso a una pensión de la seguridad social.

## C. Los salarios reales

La evolución de los salarios reales ha presentado, en términos generales, un comportamiento relativamente favorable. El índice de salario real para obreros en la industria presentó, para el promedio de 1992, un aumento de dos puntos con relación a 1991, aunque continúa por debajo del año base (1990). Por su parte, el mismo ín-

dice para los empleados de la industria registró en el mismo año la cifra más alta desde 1986 al situarse en 103.6 (Cuadro 6).

Por su parte, el sector agropecuario ha sido el más golpeado por la pérdida de poder adquisitivo del salario que viene cayendo desde 1991, siendo más crítica la situación para la agricultura que para la ganadería.

Sin lugar a dudas, el control de la inflación no ha tenido el efecto deseado sobre la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo. En diciembre de 1992 el índice real de salario mínimo se ubicó en 88.4 siendo ésta la cifra más baja observada desde 1986.

## D. Población sindicalizada

En el concierto internacional, Colombia aparece con una proporción de población sindicalizada bastante baja (12.8%) en 1990 frente al 28% de los países de la OCDE, 32% de la Comunidad Europea, 74% de los países nórdicos, 22% de los países no europeos y 19% de América del Norte<sup>3</sup>.

Además de la debilidad organizativa el comportamiento de la actividad sindical durante la década de los ochenta tuvo como características fundamentales el reagrupamiento de las organizaciones sindicales y el estancamiento en el número de afiliados.

La desaparición de la Unión de Trabajadores de Colombia -UTC- y de la Confederación Sindi-

3 Al respecto véase PNUD. Desarrollo Humano: Informe 1992.



**Cuadro 5**  
**CRECIMIENTO DEL EMPLEO TEMPORAL POR**  
**RAMA DE ACTIVIDAD Y AREA METROPOLITANA**  
**SEPTIEMBRE 1990-1992**

Rama de Actividad	1991/1990							
	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total
Agropecuario	-48.0	-17.2	-80.7	-66.9	-20.3	35.0	113.5	-28.1
Minería	76.7			-100.0	-67.1			44.7
Industria Manufacturera	33.2	-3.4	31.7	-46.6	-23.2	24.7	-11.2	13.7
Electricidad, Gas y Agua	506.4	24.5	104.5	-0.9	-52.8		-100.0	144.7
Construcción	10.0	-17.2	30.7	-7.9	54.0	12.0	-1.7	8.7
Comercio	38.4	32.7	79.0	-47.7	-20.1	23.6	61.9	29.7
Transporte	7.9	-29.7	4.7	-44.2	-29.1	-14.0	121.8	-4.5
Financiero	55.4	-17.1	20.6	92.6	-41.4	-2.4	38.3	28.6
Servicios Personales	35.4	-4.2	30.2	-24.3	-24.2	70.1	-14.8	16.7
Total	29.6	-1.7	34.6	-30.9	-20.8	29.3	12.8	16.0

Rama de Actividad	1992/1991							
	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total
Agropecuario	2.3	-10.6	274.1	654.5	1.4	-34.0	58.1	7.0
Minería	-43.3	40.5			301.1	-1.1	1.8	0.0
Industria Manufacturera	10.5	20.7	49.2	169.4	6.8	9.8	65.8	21.3
Electricidad, Gas y Agua	-65.4	49.7	-47.3	194.6				-36.7
Construcción	13.1	64.0	44.7	79.1	-30.1	32.6	43.7	26.1
Comercio	14.3	11.6	6.5	181.4	20.8	-47.1	-26.9	14.4
Transporte	-5.9	21.5	75.6	172.8	19.5	-9.5	28.1	17.8
Financiero	6.9	-0.9	-1.0	-41.0	36.4	43.1	56.5	4.4
Servicios Personales	6.4	3.4	32.8	115.1	17.3	8.2	28.3	13.8
Total	8.8	17.5	33.5	122.3	12.4	-4.5	22.7	16.6

Rama de Actividad	1992/1990							
	Bogotá	Medellín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total
Agropecuario	-46.8	-26.0	-27.9	150.0	-19.2	-11.0	237.6	-23.1
Minería	0.2			28.3	32.0			44.8
Industria Manufacturera	47.2	16.6	96.5	43.9	-18.0	36.9	47.3	38.0
Electricidad, Gas y Agua	109.8	86.4	7.9	192.0			-34.0	54.8
Construcción	24.3	35.8	89.1	65.0	7.6	48.6	41.3	37.0
Comercio	58.1	48.1	90.5	47.1	-3.5	-34.7	18.4	48.4
Transporte	1.5	-14.5	83.8	52.2	-15.2	-22.2	184.1	12.5
Financiero	66.2	-17.9	19.4	13.6	-20.1	39.6	116.4	34.3
Servicios Personales	44.1	-1.0	73.0	62.9	-11.1	84.0	9.3	32.8
Total	41.0	15.5	79.6	53.6	-11.0	23.5	38.4	35.3

**Fuente:** Dane. Encuesta de Hogares, Septiembre de 1990, 1991, 1992.

**Cuadro 6**  
**INDICES DE SALARIO REAL**  
**(1990=100)**

		Mínimo legal	Ind. Obreros	Ind. Empleados	Jornales Agropecuarios**		Construcción
					Agric. Ganadería		
1986	Marzo	108.1	99.2	95.6	93.5	103.9	101.3
	Junio	107.2	103.7	98.4	92.2	102.6	103.1
	Septiembre	104.6	102.4	98.0	96.2	107.5	103.3
	Diciembre	97.8	100.3	97.9	96.1	108.2	98.1
	Promedio	104.4	101.4	97.5	94.5	105.6	101.5
1987	Marzo	110.1	101.5	97.6	97.0	98.3	104.9
	Junio	104.6	100.5	97.0	95.0	96.7	102.2
	Septiembre	101.6	101.1	97.6	98.4	99.7	102.8
	Diciembre	95.7	99.7	99.2	103.6	102.9	97.7
	Promedio	104.8	100.8	97.4	98.6	99.5	101.9
1988	Marzo	108.6	100.9	97.5	103.8	104.8	103.8
	Junio	99.5	97.6	96.8	99.7	100.3	97.5
	Septiembre	98.1	98.9	98.5	100.3	101.2	100.7
	Diciembre	93.3	100.2	99.8	103.7	103.2	96.2
	Promedio	101.9	99.5	97.6	101.9	102.3	99.5
1989	Marzo	108.5	100.5	99.0	106.3	107.3	108.2
	Junio	102.4	100.7	100.6	102.1	103.1	103.0
	Septiembre	98.5	99.6	99.6	101.4	101.7	103.9
	Diciembre	93.9	100.3	99.5	102.7	102.1	98.7
	Promedio	102.7	100.6	99.2	103.0	103.4	103.5
1990	Marzo	106.8	103.4	100.9	103.1	103.0	107.5
	Junio	99.9	99.2	99.3	99.0	99.0	101.6
	Septiembre	95.0	98.4	98.7	98.2	97.3	98.7
	Diciembre (a)	88.8	95.7	98.6	100.1	99.6	93.4
	Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.3
1991	Marzo	102.7	100	101.9	98.2	97.9	104.2
	Junio	96.3	98.2	99.6	95.7	103.42	99.7
	Septiembre	91.9	97.1	100.4	95.3	102.73	98.3
	Diciembre	88.5	88.9	94.3	99.9	98.3	95.2
	Promedio	96.6	96.1	99.1	97.2	100.6	99.4
1992	Marzo	101.5	102.5	106.6	94.8	92.3	107.0
	Junio	93.4	98.5	102.5			100.1
	Septiembre	90.4	98.7	104.8			100.4
	Diciembre	88.4	92.7	100.6			98.3
	Promedio	93.4	98.1	103.6			101.5

\*\* : 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.

cal de Trabajadores de Colombia -CSTC- y el surgimiento de la Central Unitaria de Trabajadores -CUT- en 1987 y de la Central de Trabajadores Democráticos de Colombia -CTDC- en 1988, generaron un panorama diferente en el movimiento sindical al observado en la década anterior (Cuadro 7).

En este reagrupamiento resultó favorecida la CUT al aglutinar el 57.3% del movimiento sindical, captando un número significativo de sindicatos no confederados. En efecto, según los datos de los dos últimos censos sindicales la población sindicalizada no confederada pasó del 51% en 1984 a 20% en 1990. La población afiliada creció de manera poco significativa al pasar de 873 mil a 880 mil en el período intercensal.

Por tipo de sindicato<sup>4</sup>, no ha habido cambios

significativos ni en el número de sindicatos ni en la población afiliada. Sólo es destacable el aumento de la población afiliada en los sindicatos de oficios varios como se muestra en el Cuadro 8 aunque éstos representan una proporción muy baja del total.

Por rama de actividad económica, el sector de los servicios y la industria manufacturera contribuyen con las mayores proporciones de la población sindicalizada (44% y 15% respectivamente) (Cuadro 9).

## E. Relaciones obrero-patronales

En los últimos tres años, que corresponden a la apertura económica y a la entrada en vigencia de la reforma laboral, los conflictos obrero-pa-

**Cuadro 7**  
**POBLACION SINDICALIZADA Y NUMERO DE SINDICATOS POR AGRUPACION SINDICAL**

Agrupación Sindical	1984			1990		
	Sindicatos No.	Población Afiliada	%	Sindicatos No.	Población Afiliada	%
UTC	545	170296	19.5			
CSTC	281	94766	10.8			
CUT				842	504053	57.3
CTDC				344	94851	10.8
CTC	365	114285	13.1	248	69155	7.9
CGT	225	49021	5.6	188	34823	4.0
No confederada	756	445074	51.0	643	177273	20.1
Total	2172	873442	100.0	2265	880155	100.0

**Fuente:** III Censo Nacional Sindical. Boletín de Estadísticas Laborales Ministerio de trabajo.

4 Los sindicatos se clasifican en cuatro categorías. **Base:** están formados por los individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que prestan sus servicios en una misma empresa. **Industria:** formado por individuos que prestan sus servicios en varias empresas de una misma rama industrial. **Gremiales:** individuos de una misma profesión, oficio o especialidad. **Oficios Varios:** formados por trabajadores de diversas profesiones disímiles o inconexas.



**Cuadro 8**  
**NUMERO DE SINDICATOS Y POBLACION AFILIADA POR TIPO**

Tipo de Sindicato	1984			1990		
	Sindicatos No.	Población Afiliada	%	Sindicatos No.	Población Afiliada	%
Base	979	399203	45,7	971	395904	45,0
Gremio	1015	329538	37,7	1091	346074	39,3
Industria	151	143345	16,4	177	134996	15,3
Oficios Varios	27	1356	0,2	26	3181	0,4
Total	2172	873442	100	2265	880155	100

**Fuente:** III Censo Nacional Sindical. Boletín de Estadísticas Laborales Ministerio de trabajo.

**Cuadro 9**  
**NUMERO DE SINDICATOS Y POBLACION AFILIADA POR RAMA DE ACTIVIDAD**

Actividad Económica	1984			1990		
	Sindicatos No.	Población Afiliada	%	Sindicatos No.	Población Afiliada	%
Agropecuaria	191	55776	6,4	233	48889	5,6
Minas y Cant.	46	13108	1,5	43	20889	2,4
Ind.Manufac.	490	124596	14,3	469	136315	15,5
Elect.Gas.Agua	46	14853	1,7	27	20598	2,3
Construcción	57	18070	2,1	68	17156	1,9
Comercio	405	49468	5,7	453	58868	6,7
Transp y Comu	218	216234	24,8	225	132753	15,1
Est.Financieros	42	47906	5,5	50	56263	6,4
Sevicios	677	333431	38,2	699	389014	44,2
Total	2172	873442	100	2267	880745	100

**Fuente:** III Censo Nacional Sindical. Boletín de Estadísticas Laborales Ministerio de trabajo.

tronales han venido en aumento en tanto que las negociaciones colectivas han disminuido. La relación entre conflictos y negociaciones muestra una tendencia creciente lo cual es un síntoma de deterioro en el ambiente laboral (Cuadro 10). El indicador se duplicó entre 1990 y 1991, mostrando que la "paz" laboral

observada a finales de la década de los ochenta aún esta lejos de repetirse.

## F. Consideración final

Como se ha repetido con frecuencia en Coyuntura Social, la apertura en el país no ha estado acompa-

**Cuadro 10**  
**INDICADORES DE LAS RELACIONES OBRERO-PATRONALES**  
**1982-1992**

	Convenciones (1)	Pactos (2)	Total Negociac. (3)=1+2	Paros (4)	Huelgas (5)	Total Conflictos (6)=4+5	Conflictos/ Negociac. (6)/(3)	Huelgas/ Convenciones (5)/(1)
1982	840	116	956	112	37	149	15,6	4,4
1983	514	210	724	146	28	174	24,0	5,4
1984	585	270	855	54	32	86	10,1	5,5
1985	660	199	859	87	19	106	12,3	2,9
1986	697	213	910	54	15	69	7,6	2,2
1987	679	240	919	64	13	77	8,4	1,9
1988	638	278	916	243	8	251	27,4	1,3
1989	650	322	972	109	8	117	12,0	1,2
1990	660	258	918	216	67	283	30,8	10,2
1991	437	184	621	142	92	234	37,7	21,1
1992	468	356	824	548	100	648	78,6	21,4

**Fuente:** Ministerio de Trabajo. Oficina de sistemas e información. División de estadística

ñada del deterioro del desempleo que muchas veces se pronosticó. No obstante, la calidad del empleo sí parece haberse deteriorado según sugieren dos hechos. La informalización del empleo, que se ha discutido en números anteriores y sobre la que no vale la pena volver en éste, y el aumento de la participación de empleos temporales en todos los sectores económicos.

Este último evento merece mayor profundización pues, per se, el empleo temporal no tiene porqué significar peores condiciones en el mercado laboral. Es posible que a él se unan mayores tasas de ocupación aunque ello está aún por demostrarse. Sin embargo, también es cierto que su generalización tiene incidencia impor-

tante sobre las condiciones del sistema de seguridad social el cual de por sí tiene ya una muy baja cobertura en el país. Si el empleo temporal cubre fundamentalmente a los trabajadores menos calificados, esto significaría que el sistema dejaría de brindar protección efectiva, dentro de la población asalariada, justamente a los trabajadores de menores ingresos.

Por otro lado, la clase trabajadora no tiene todavía la capacidad de respuesta a los cambios operados en la economía en los dos últimos años. Su debilidad organizacional y su atomización alejan la posibilidad de desarrollar mecanismos de concertación entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores.

# 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

### III. Violencia y Criminalidad

---

**E**n esta sección de indicadores sobre la situación de violencia en Colombia<sup>1</sup>, se hace énfasis en la forma cómo afectan al ciudadano común las diferentes manifestaciones de los actos violentos asociados a la vida privada de los habitantes de las ciudades, a la sensación de no sentir suyos los espacios públicos y a la escasez de vigilancia y protección por parte de las autoridades.

Los datos corresponden, en su gran mayoría, a la Encuesta Nacional de Hogares de Junio de 1991. Es importante señalar que a pesar de no disponer de cifras para 1992, la riqueza de la información consiste en que permite comparar algunas cifras con las arrojadas en la encuesta de 1985 que también introdujo el módulo de violencia. Además se amplía el panorama a otras ciudades diferentes a las cuatro grandes.

#### A. La violencia y el ciudadano común

Según las estadísticas internacionales, Colombia aparece como uno de los países más violentos del mundo<sup>2</sup>. No obstante lo anterior, el fenómeno de la violencia en Colombia aún está poco estudiado quedándose, muchas veces, en el simple conteo de muertos sin profundizar en las posibles explicaciones de un fenómeno que día a día afecta a segmentos más amplios de la población.

En los últimos diez años Colombia ha visto con perplejidad el recrudecimiento de los actos terroristas originados en los movimientos guerrilleros, el narcotráfico y grupos de delincuencia organizada. Estas manifestaciones de la violencia tienen mayor impacto a nivel social y han

---

1 Los datos utilizados en esta sección, así como algunas de las conclusiones, fueron tomados de Alvaro Camacho. **La criminalidad urbana en Colombia**. Versión preliminar del proyecto de investigación que lleva el mismo nombre y que resultara ganador del Premio Coyuntura Social organizado por Fedesarrollo y auspiciado por la Occidental de Colombia en junio de 1992.

2 Ver cifras comparativas en Alvaro Camacho y Alvaro Guzmán. Colombia: ciudad y violencia. Bogotá, Ediciones Foro Nacional, 1990 p.42-43.



exigido mayor atención por parte del gobierno y de los medios de comunicación porque detrás de ellas se persiguen objetivos que atentan contra el orden político establecido en el país. Además, los actos en los cuales se manifiesta el terrorismo son más palpables y visibles por toda la población mientras que los actos violentos de menor grado -el raponazo, el atraco o el homicidio por riñas callejeras- quedan circunscritos entre su víctima, quien lo propició, quienes lo presenciaron y en donde se registró. Estos actos, sin embargo, son más numerosos y estadísticamente más significativos que los de carácter terrorista.

En este sentido, poco se ha avanzado en el conocimiento de las características de esa violencia urbana que golpea diariamente al ciudadano común. Los actos violentos de la calle que hacen perder el derecho al disfrute del espacio público en las ciudades y todos aquellos delitos que atentan contra la tranquilidad y el bienestar de los habitantes de las ciudades, son una expresión de la violencia que amerita un mayor análisis. Se requiere apuntar a sus causas, toda vez que el 11.4% de los hogares de las nueve ciudades más importantes del país manifiestan sentirse afectados directamente por algún tipo de violencia<sup>3</sup>.

Del total de delitos que aparecen en el Cuadro 1 es claro que las lesiones presentan la mayor participación, seguidas de los hurtos, homicidios, hurtos violentos, atracos y robo de vehículos. Descontando los homicidios (que representan el 14%), más del 70% de los delitos que se cometen en Colombia están asociados a lo que algunos autores han denominado "violencia cotidiana".

Por su parte, sumados los atentados terroristas y los secuestros, éstos apenas representaron el 1.3% del total de delitos registrados en 1991.

No obstante las diferencias entre fuentes de información<sup>4</sup> (Dijin y DANE) ellas son consistentes en cuanto a la preponderancia de los delitos menores sobre aquellos de mayor despliegue periodístico. Si bien es cierto que los atentados terroristas y los secuestros tienen una escasa significación en cuanto a su número, es preocupante su crecimiento que llegó a 60% para los primeros y 37% para los segundos en el período 1990-1991. Por su parte, los delitos menores mostraron una ligera reducción en el mismo período.

Un rasgo importante que está asociado a la manera como transcurre la violencia cotidiana en Colombia es la gran cantidad de delitos que no son denunciados. En efecto, la criminalidad oculta, definida como los delitos ocurridos pero no denunciados, mantiene un elevado índice, a pesar de su reducción entre 1985 y 1991: pasó de 79% a 73% entre esos dos años. Esta cifra no sólo preocupa por su magnitud sino porque refleja la apreciación que tienen los ciudadanos de la eficacia del aparato de Justicia y de las autoridades encargadas de velar por la tranquilidad ciudadana. Así, es preocupante que el 24% de los encuestados aduzca razones, para no denunciar, relacionadas con la inoperancia del aparato de justicia, los trámites complicados y la ausencia de autoridad. También puede reflejar falta de información por parte de los ciudadanos acerca de las posibilidades de obtener protección y justicia.

3 Camacho, A. Op.cit p.9.

4 Cabe destacar cómo las deficiencias, inconsistencias y retrasos en la información es una de las razones que ha impedido un mejor análisis de la violencia en el país.

**Cuadro 1**  
**DELITOS DE MAYOR FRECUENCIA**

Delitos	1990		1991		Variación	1991	
	(1)	Porcentaje	(2)	Porcentaje	91/90 %	(3)	Porcentaje
Terrorismo	577	0.3	926	0.5	60.5	2136	0.6
Secuestro	1282	0.7	1717	0.9	33.9	1870	0.5
Violación habitación ajena	944	0.5	1292	0.7	36.9	268	0.1
Homicidio	24267	13.4	28110	14.7	15.8	21108	5.9
Homic. Accidentes de Tránsito	4208	2.3	4678	2.4	11.2	4554	1.3
Lesiones	39018	21.6	38077	19.9	-2.4	14872	4.2
Lesio. Accidentes de Tránsito	17419	9.6	17283	9.0	-0.8	1751	0.5
Hurto	34053	18.8	32452	16.9	-4.7	83379	23.5
Hurto violento	23313	12.9	26164	13.6	12.2	16708	4.7
Extorsión	750	0.4	865	0.5	15.3	268	0.1
Estafa	3872	2.1	4327	2.3	11.8	6827	1.9
Abuso confianza	4454	2.5	5228	2.7	17.4	82	0.0
Daño bien ajeno	5506	3.0	5290	2.8	-3.9	199	0.1
Atraco	11241	6.2	14234	7.4	26.6	123953	34.9
Hurto vehículo	9936	5.5	11154	5.8	12.3	268	0.1
Otros						76923	21.7
Total	180840	100	191797	100	6.1	355166	100

Nota: Se excluyen los delitos citados en la revista de la policía que no se citan en la encuesta del Dane

Fuente: (1) y (2) Dijin (3) Dane. Encuesta Nacional de Hogares. Junio de 1991.

## B. El tamaño de las ciudades y la violencia

El Cuadro 2 muestra la relación entre el tamaño de las ciudades y la criminalidad. Tomando como indicador general de violencia y criminalidad a los delitos totales denunciados por diez mil habitantes, las ciudades llamadas intermedias resultan más inseguras que las grandes ciudades. Así, Pereira, Pasto y Bogotá ocupan, sorprendentemente, los tres primeros lugares, respectivamente, en inseguridad ciudadana.

Si se observan únicamente los delitos contra la vida por diez mil habitantes aparece Pereira

en el primer lugar, seguido de Pasto, Medellín, Cúcuta y Bucaramanga. Por su parte, los delitos contra el patrimonio se concentran en Bogotá, seguido de Pereira y Pasto. Sorprendentemente, Medellín y Barranquilla ocupan el 6 y 7 respectivamente.

Esta diferencia de comportamiento pone en tela de juicio la hipótesis según la cual el tamaño de las ciudades está directamente relacionado con la violencia urbana. La relación que se observa es débil y deben tenerse en cuenta otros fenómenos asociados a la historia, la cultura y acontecimientos económicos coyunturales de las ciudades que pueden estar en la base del por qué

**Cuadro 2**  
**COMPARACION ENTRE TAMAÑO Y DELINCUENCIA**  
**PARA NUEVE CIUDADES Y AREAS METROPOLITANAS**  
**(tasa por 10.000 Habitantes)**

Ciudad	Habitantes	Delitos Generales			Contra la Vida			Contra patrimonio		
		No.	Tasa	Posición	No.	Tasa	Posición	No.	Tasa	Posición
Pereira	490660	7702	156.97	1	3521	71.76	1	3687	75.14	2
Pasto	322755	4461	138.22	2	1905	59.02	2	2114	65.5	3
Bogotá	5154434	65718	115.55	3	16170	31.37	7	40396	78.37	1
Cúcuta	448825	5186	100.33	4	2265	50.47	4	2586	67.62	4
Medellín	2333115	23408	3.26	5	12532	53.71	3	8480	36.35	6
Bucaramanga	699240	6521	57.24	6	2343	33.51	5	4001	57.22	5
Manizales	380877	2118	52.95	7	863	22.66	8	887	78.37	8
Cali	1782926	9441	52.95	8	5777	32.4	6	2296	12.88	9
Barranquilla	1334183	5734	42.98	9	1848	13.85	9	3383	25.36	7
Total	12947015	130289			47224			67830		

**Fuente:** Dijn.

Las áreas metropolitanas de Bucaramanga (Girón), Manizales (Villamaría), Medellín (La Estrella, Sabaneta, Girardota, Barbosa), Cúcuta (Villa del Rosario, Zulía, Los Patios), no incluyen los municipios anotados.

unas son más violentas que otras o presentan persistencia en algún tipo de delito independientemente de su tamaño y su grado de urbanización.

Por otra parte, los delitos contra la vida, particularmente el homicidio se concentran, en buena medida, en la población joven. En efecto, sólo en Bogotá, más del 65% de los asesinatos cometidos en 1992, recayeron sobre personas entre 15 y 34 años.

La violencia también se ha ido extendiendo hacia la población infantil. Así, a nivel nacional, el homicidio figura como la segunda causa de muerte en niños de 5 a 14 años. Este es un

fenómeno que requiere particular atención de las autoridades y que no se circunscribe necesariamente a problemas de orden público y sicariato.

De otra parte, una de las manifestaciones de la violencia que genera mayores impactos, en particular sobre la población infantil, es la violencia intrafamiliar. No obstante, esta modalidad también ha sido poco estudiada<sup>5</sup>. El Cuadro 3 muestra el estado de la violencia intrafamiliar en diferentes ciudades. Bogotá aparece con la tasa de violencia familiar más alta seguida de Cúcuta, Bucaramanga y Pereira. Curiosamente, Medellín registra la tasa de violencia familiar más baja.

<sup>5</sup> Véase Indicador de Mujer. Coyuntura Social No.6, mayo de 1992.

**Cuadro 3**  
**VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**  
**(Tasa por 100.000 Habitantes)**

Ciudad	Infantil	Posición	Conyugal	Posición	Familiar	Posición	Subtotal	Posición
Bogotá	133	3	1,703	33	212	4	2,048	39
Medellín	35	2	14	1	18	1	67	4
Cali	24	1	180	10	25	1	229	13
Barranquilla	13	1	150	11	16	1	179	14
Bucaramanga	12	2	89	14	10	2	111	17
Pereira	10	2	52	13	7	2	69	17
Cúcuta	15	3	102	18	17	3	134	24
Manizales	14	4	34	9	6	2	54	15

Las cifras de población se tomaron de tabulados de proyecciones de población revisadas en octubre de 1990 y publicadas con resultados de encuesta de hogares del Dane en diciembre 1992.

**Fuente:** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

### C. Los delitos por estratos socio-económicos

Los hogares encuestados por estrato socioeconómico y el número de delitos cometidos en ellos presentan gran correspondencia, lo que desmiente la creencia según la cual la mayor parte de los delitos se concentra en los estratos medio y bajo.

Al parecer, la violencia cotidiana afecta en proporciones similares a todos los estratos, tan sólo con alguna menor incidencia para el estrato alto-alto. Es obvio que el ciudadano común está más expuesto a los riesgos que implica movilizarse por las vías públicas lo que se evidencia en la mayor participación que para estos estratos tienen los delitos contra el patrimonio tales como el atraco y el raponazo. Por su parte, los homicidios representan la mayor participación en el estrato bajo y bajo-bajo (Cuadro 4).

Resulta interesante observar las actitudes de

las personas, por estrato, cuando son víctimas de algún delito. A medida que aumenta el estrato aumentan las denuncias. Esta situación permite concluir que las personas de estratos altos tienen más facilidades para acceder al aparato de justicia, están mejor informadas sobre sus derechos o tienen mayores posibilidades de obtener protección.

De otro lado, resulta preocupante el porcentaje elevado de acciones por cuenta propia como reacción a los homicidios particularmente en el estrato alto (16.7%). Esto puede sugerir que las organizaciones y la actitud de justicia privada se fortalezca entre la población con mayores recursos (Cuadro 5).

### D. El respeto de los derechos humanos

A pesar de los intentos por mejorar las condiciones de convivencia ciudadana y de avanzar en la



**Cuadro 4**  
**PARTICIPACION DE LOS PRINCIPALES DELITOS SEGUN ESTRATO**

Delitos	Bajo-Bajo	Bajo	Medio-Bajo	Medio	Alto	Alto-Alto
Atraco	30.6	35.2	35.9	32.0	31.5	25.0
Hurto simple	27.6	20.9	20.6	25.6	31.5	29.2
Raponazo	13.4	11.6	15.6	17.9	11.8	
Homicidio	6.7	11.2	5.0	3.3	4.7	
Hurto violento	6.7	5.6	4.6	6.7	8.7	4.2
Lesiones	3.0	5.6	5.1	3.3	0.8	16.7
Amenazas	3.7	3.5	3.2	2.8	3.9	
Estafa	3.7	0.8	2.4	2.1	1.6	8.3
Homicidio Accid.Trans	1.5	1.5	0.8	1.3	1.6	4.2
Violencia familiar	0.8	0.8	0.9			4.2
Otros	2.2	3.3	6.1	5.1	3.9	8.3
	100	100	100	100	100	100

**Fuente:** Dane. Encuesta de Hogares. Junio de 1991.

creación de espacios para la participación de la misma, es sorprendente que una gran parte de la población (84.2%) no cree que, en el país, se respeten los derechos humanos.

Los atentados contra la vida de los ciudadanos que se cometen a diario, incluso los de mayor despliegue publicitario como los atentados terroristas, unidos a la incredulidad de la población en las autoridades y el aparato de Justicia están en la base de la percepción negativa de las personas acerca del irrespeto de los derechos humanos.

Entre los diez derechos humanos más irrespetados en Colombia aparece, en primer lugar, el derecho a la vida con una proporción casi tres veces mayor al que le sigue en orden que es el del trabajo. Esto evidencia no sólo una preocupación explícita sobre el tema sino también la precariedad del mismo derecho en la sociedad colombiana.

## E. Consideraciones finales

Existe un tipo de violencia que apenas comienza a ser estudiado en su dimensión y en las implicaciones que tiene sobre el desenvolvimiento normal de la población en las ciudades colombianas.

**Cuadro 5**  
**RESPUESTA FRENTE AL HOMICIDIO**  
**POR ESTRATO**  
**(porcentajes)**

Estrato	Nada	Denunció	Cuenta Propia
Bajo-Bajo	66.67	33.33	0
Bajo	53.70	44.44	1.85
Medio-Bajo	51.92	48.04	3.70
Medio	69.23	30.77	0
Alto	66.67	16.67	16.67
Alto-Alto		100.00	

**Fuente:** Dane. Encuesta de Hogares. Junio de 1991  
 Nota: Se excluyen las columnas "no informa" y "otra"

Se trata de los actos de agresión contra la vida y contra el patrimonio que tienen que sorprender los habitantes de la ciudad cuando recorren las calles, el espacio público o aún en sus propios lugares de vivienda. Ya se ha dicho cómo esta violencia no tiene la suficiente atención por parte del gobierno y por carecer de "sensacionalismo" ha estado distante de la preocupación de los medios de comunicación. Esta violencia es considerablemente superior a aquella que nos identifica como uno de los países más violentos del mundo y que proviene de los actos terroristas y homicidios asociados al tráfico de drogas.

La violencia de las ciudades colombianas va más allá de su tamaño físico y del grado de de-

sarrollo económico. La evidencia muestra una relación débil entre tamaño y violencia; por el contrario, está comenzando a aparecer en ciudades tradicionalmente tenidas por tranquilas y amables. Es importante entonces concentrarse en la dinámica propia de cada ciudad y en el conocimiento de aquellos factores asociados a su historia, su cultura y a fenómenos socioeconómicos coyunturales que pueden desencadenar períodos de violencia.

De otro lado, resulta preocupante que las personas de mayores recursos asumen la actitud por cuenta propia en reacción a los delitos, en una proporción mayor a la de las personas de menores recursos.



## IV. Medio Ambiente

---

### A. Introducción

En los últimos años y particularmente después de la Conferencia Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro realizada en octubre de 1992, ha aumentado el interés sobre el papel que deben jugar los gobiernos nacionales para proteger la situación ambiental, tanto en los países industrializados como en los países en vía de desarrollo. Sin embargo, mientras en los países industrializados existen indicadores generales sobre los gastos estatales, en los países en desarrollo persiste aún la ausencia de esta información.

En esta entrega de *Coyuntura Social* se presenta una primera relación de los gastos estatales en protección y conservación del medio ambiente (PCMA) del Gobierno Nacional en Colombia, la cual permite dimensionar el grado de atención asignado por el Estado a este programa central del sector ambiental.

La presentación de resultados sigue el siguiente orden: en la primera parte, se presentan los indicadores básicos del gasto estatal por programa, desagregados entre gasto en funcionamiento e inversión. En la segunda sección, se presentan algunos indicadores del medio ambiente en el país.

Antes de presentar los resultados conviene hacer algunas aclaraciones metodológicas.

### B. Aclaraciones metodológicas

El criterio de inclusión de los rubros que componen al PCMA hace referencia a todos aquellos gastos que están directamente relacionados con la conservación del medio ambiente natural o con la mitigación y adecuada disposición de los desechos y residuos de actividades productivas y asentamientos humanos. En consecuencia, vale la

---

<sup>1</sup> Estos indicadores fueron realizados por Jorge Alberto Restrepo Torres, investigador asociado al Ideade de la Universidad Javeriana, con la asesoría de Martín Maurer, investigador de Fedesarrollo y de la Universidad Javeriana. Se agradece a la División de Estadística Fiscal del Estado de la Contraloría General de la República.



pena aclarar que algunos rubros, como por ejemplo la atención en salud y saneamiento, pueden ser considerados simultáneamente dentro de los indicadores de gasto social en salud como dentro del gasto social en medio ambiente. Una comparación directa entre los diferentes gastos sociales tiene que tomar en cuenta esta característica de los bienes público.

El cálculo se limita a los gastos efectuados por el sector central del Gobierno Nacional, lo que implica que rubros importantes que se realizan con cargo a los presupuestos locales o con cargo a los recursos propios de las entidades descentralizadas,

no se estén incluyendo en estas cifras. La recolección de basuras, el control de aguas de consumo público, el control de la contaminación atmosférica, la disposición sanitaria de excretas, la silvicultura y el control de la erosión, la adecuación de tierras, son algunos de los programas de inversión que no reciben recursos de la Nación.

Con estas limitaciones en mente, el gasto público en PCMA se calculó para el período 1986 - 1991 con base en los datos suministrados por la Contraloría General de la República.

Debe anotarse que debido a un cambio de

**Cuadro 1**  
**GASTO ESTATAL EN PROTECCION Y CONSERVACION**  
**DEL MEDIO AMBIENTE CLASIFICACION POR PROGRAMAS**  
**INVERSION**  
**(Millones de \$ de 1991)**

Nombre	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Atención al medio	531.8	547.8	1.321.1	335.7	2.228.2	4.875.0
Adm. control y protección de los RNR y servicios de apoyo	231.4	464.3	490.0	840.1	9.616.3	10.671.0
Investigación	9.347.7	6.881.0	7.262.7	8.584.1	1.707.9	1.069.0
Protección	384.9	339.1	808.6	702.5	417.9	705.0
Hidrología y meteorología	1.736.2	1.345.9	1.564.0	871.2	1.868.6	1.487.0
Control minas y electric.	78.8	284.3	240.9	430.7	191.6	258.0
Control y análisis biológico					7.9	4.0
Acueductos y alcantarillado					13.090.4	13.454.0
Parques y monumentos nles.					1.079.5	1.924.0
Control y tratamiento de aguas					189.1	180.0
Adecuación de tierras					129.5	416.0
Sanidad vegetal					146.2	137.0
Riego y drenaje					11.249.6	8.953.0
Investigación agronómica					418.0	1.155.0
Recursos naturales					1.611.2	1.001.0
Pequeña irrigación					500.1	836.0
<b>TOTAL</b>	<b>12.310.9</b>	<b>9.862.4</b>	<b>11.687.3</b>	<b>11.764.3</b>	<b>44.452.0</b>	<b>47.125.0</b>

**Fuente:** Contraloría General de la República.

metodología de la Contraloría en la contabilización de la inversión por programas a partir de 1990, los totales de dos últimos años de la serie no son comparables con los anteriores. Ello se explica por la inclusión en el gasto en PCMA, a partir de 1990, de obras de higiene pública como saneamiento básico, acueductos, alcantarillados, así como de las obras de riego y drenaje, que anteriormente se contabilizaban en otros rubros diferentes a los de saneamiento ambiental.

En el cuadro 1 se presenta el gasto en inversión por programas, en precios constantes de 1991. De 1986 a 1989 se muestra la inversión clasificada en seis rubros. Para 1990 y 1991 la Contraloría añadió nuevos rubros al concepto de gasto en PCMA los cuales se presentan en la últimas filas del cuadro.

**Cuadro 2**  
**GASTO ESTATAL EN PROTECCION Y**  
**CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE**  
**PORCENTAJE DEL PIB**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Colombia	0.10	0.11	0.11	0.12	0.10	0.11
Colombia (1)					0.21	0.21
E.E.U.U.	1.72					
Francia	0.86					
Alemania	1.52					
Holanda	1.33					
Reino Unido	1.25					

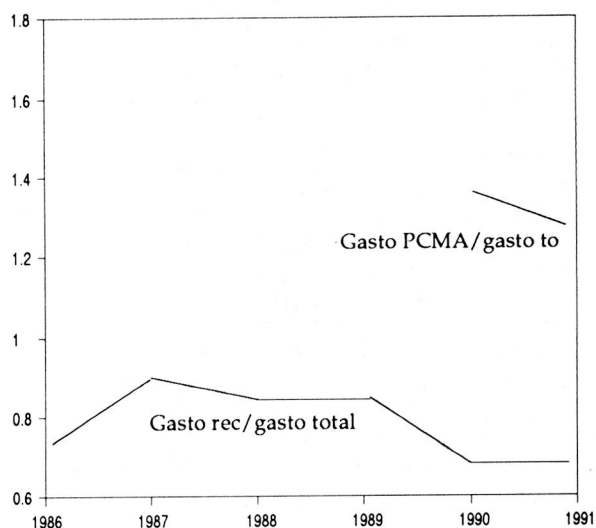
(1) Nueva clasificación del gasto. Ver texto y Cuadro 1  
\* Datos a 1985

**Fuente:** Colombia: Contraloría General de la República. Cálculos de Fedesarrollo. Otros países: Raymond J., Portney P., Dewitt D., 1991, International Comparisons of Environmental Regulation, mimeo, Washington.

## C. El gasto ambiental

Con respecto al Producto Interno Bruto, la participación del gasto en PCMA en Colombia es bastante bajo (0.11%) si se lo compara con la situación internacional (Cuadro 2). En efecto, este porcentaje en Colombia no alcanza a ser una decimoséptima parte de lo que en 1986 se gastaba en controles de contaminación en Estados Unidos<sup>2</sup>. En adición a ello, y según se muestra en la gráfica 1, como porcentaje de los gastos y reservas totales ejecutados por el sector central del gobierno, el gasto en PCMA viene desde 1987 perdiendo importancia relativa dentro de las políticas de gasto de los gobiernos, situación ésta que se hermana a la presentada por el grueso del gasto público social que, pese a las explícitas intenciones del actual gobierno, no logra quebrar

**Gráfica 1**  
**GASTO ESTATAL EN P.C.M.A.**  
**/GASTO TOTAL**



2 Desafortunadamente esta información no está disponible para países con similar grado de desarrollo al colombiano.

la preocupante tendencia a la baja que se inició a mediados de los 80.

El otro problema que se destaca de los datos presentados, es la ausencia de una política coherente de protección al medio ambiente de largo plazo. En efecto, según se observa en el cuadro 3, las tasas de crecimiento anual del PCMA muestran un comportamiento tan irregular, que es difícil pensar que tras ellas se halle un plan de inversiones con la suficiente programación como el que requiere la conservación ambiental.

**Cuadro 3**  
GASTO ESTATAL EN PROTECCION  
Y CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE  
(Cambio porcentual anual)

Años	Inversión (1)	Funciona- miento	Total
1987	-19.89	71.18	19.54
1988	18.50	-5.25	3.78
1989	0.66	18.74	10.89
1990	36.26	-42.63	-11.56
1991	18.93	-9.46	7.77

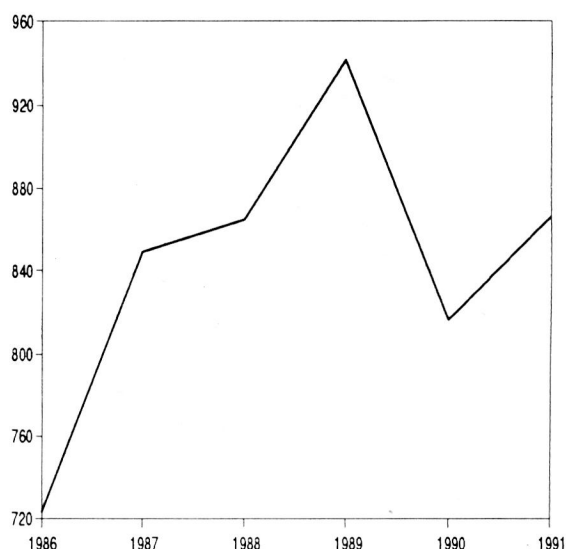
(1) Vieja clasificación

Fuente: Contraloría General de la República

En la gráfica 1 se muestran los resultados con respecto a la población total. Se refleja en esta razón el índice de crecimiento de 1986 a 1989 y la caída en 1990. El gasto per cápita en PCMA de 1991 apenas supera al de 1987.

Dada la prioridad que se ha dado al gasto en saneamiento el gasto en inversión en PCMA prima sobre el gasto en funcionamiento. Aquí, es interesante constatar el cambio en la estructura del gasto en el gobierno actual: la participación del

**Gráfica 2**  
GASTO ESTATAL EN P.C.MA.  
(Pesos por Habitante)



gasto en funcionamiento le ha cedido terreno al gasto en inversión (Cuadro 4).

Vale la pena llamar la atención sobre una tercera debilidad que evidencia el gasto en PCMA.

**Cuadro 4**  
GASTO ESTATAL EN PROTECCION Y  
CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE  
(Porcentajes)  
1986-1991

Años	Inversión	Funciona- miento
1986	56.7	43.3
1987	38.0	62.0
1988	43.4	56.6
1989	39.4	60.6
1990	60.7	39.3
1991	67.0	33.0

Fuente: Contraloría General de la República. Cálculos Fedesarrollo

En el país, la protección del medio ambiente en un sentido estricto<sup>3</sup> tiene una participación relativamente baja dentro de los gastos ambientales. En general los rubros predominantes, en lo que hace a la inversión, son los que tienden a mitigar el efecto de los asentamientos humanos o de actividades productivas, como son los servicios de acueducto y alcantarillado, y las labores de riego y drenaje (Cuadro 1).

Por su lado, en el gasto de funcionamiento se destaca la pérdida de importancia de higiene pública, vacunación y saneamiento ambiental, así como de la conservación y adecuación de tierras, riberas y costas, los cuales bajan a finales de la década a niveles similares a los de 1986 (o aproximadamente 50% de su nivel en 1989). Los gastos de funcionamiento en protección y conservación del medio ambiente siguen en el nivel de 1987 y 1988 (Cuadro 5). En otras palabras, actividades de tipo preventivo, como el control y

monitoreo de actividades con efectos nocivos sobre el medio, cuentan con menos apoyo estatal lo que indica, una vez más, el carácter de corto plazo de la acción gubernamental.

Finalmente, del cuadro 6 se desprende que el grueso del gasto en PCMA corre por cuenta de los ministerios de Agricultura y Salud, y del DNP. Dada la vocación de estos dos ministerios, estos resultados son los esperables. Sorprende, sin embargo, la práctica ausencia de gasto en PCMA en otros ministerios con un impacto serio sobre el medio ambiente. Esta ausencia de participación llama la atención sobre la falta de una política coordinada que enfrente este problema, que está lejos de circunscribirse al ámbito de uno o dos ministerios. También sorprende la diversidad de recursos y funciones asignadas al DNP, una institución de carácter planeador y no ejecutor. La participación del DNP puede, en este caso, justificarse por la presencia de las corporaciones re-

**Cuadro 5**  
**GASTO ESTATAL EN PROTECCION Y CONSERVACION**  
**DEL MEDIO AMBIENTE**  
**FUNCIONAMIENTO**  
**(Millones de pesos de 1991)**

Nombre	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Protecc. y conserv. del medio ambiente natural	2.294.6	2.600.6	2.617.6	4.464.0	3.141.3	2.308.0
Conserv. y adecuación de tierras, riberas y costas	1.895.5	4.585.6	4.228.6	6.745.1	5.406.8	4.572.0
Servicios de agua	1.609.1	0.0	0.0	103.2	0.0	0.0
Higiene pública, vacunac. y saneam. ambiental	2.555.2	7.893.1	5.582.3	5.823.2	1.837.1	2.523.0
Saneamiento urbano y rural	1.045.9	1.012.1	2.817.7	967.8	0.0	0.0
Total	9.400.3	16.091.3	15.246.2	18.103.3	10.385.3	9.403.0

**Fuente:** Contraloría General de la República.

3 Estricto en el sentido de procurar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales y la permanencia de los servicios ambientales más que de mitigar el efecto sobre el medio ambiente de una labor productiva o de los asentamientos humanos.



**Cuadro 6**  
**GASTO ESTATAL EN PROTECCION Y CONSERVACION DEL MEDIO AMBIENTE**  
**POR ENTIDADES**  
**(Millones de \$ de 1991)**

ENTIDAD	1986	1987	1988	1989
Contraloría General de la República	0.0	0.0	142.9	304.6
Presidencia	16.1	0.0	163.3	352.1
DNP	4.743.0	3.850.0	3.801.9	4.640.9
Depto. Adm. de Intenden. y Comis.	321.8	0.0	0.0	0.0
Minhacienda	173.8	99.1	0.0	851.5
Minagricultura	11.056.8	12.705.6	13.153.3	16.627.8
Minsalud	5.318.9	9.017.3	9.420.9	6.589.6
Minminas	78.8	281.7	240.9	430.7
Mineducación	0.0	0.0	10.2	70.4
Total	21.709.2	25.953.7	26.933.5	29.867.5

**Fuente:** Contraloría General de la República.

gionales, muy activas en el campo del medio ambiente

En resumen, a la aparente insuficiencia de recursos destinados a la PCMA, se suman tres problemas fundamentales: la ausencia de planeación de largo plazo; la baja prioridad de actividades preventivas y, finalmente, la ausencia de una organización institucional que garantice la necesaria coordinación de políticas sectoriales con gran incidencia sobre el medio ambiente. Esta situación, contrasta con las condiciones de deterioro ambiental que vive el país, algunos de cuyos indicadores se presentan a continuación.

## D. La situación ambiental

Un indicador importante de la situación ambiental

de un país es el aporte que su territorio hace al fenómeno de calentamiento global del planeta. La medida usualmente utilizada son las descargas de gases y partículas que contribuyen a tal fenómeno. El cuadro 7 muestra las emisiones de gases y de partículas transformadas en su efecto equivalente de emisiones de carbono a la atmósfera para Colombia, México y Venezuela. El país presenta niveles cercanos a los mexicanos y muy distantes de los venezolanos. La relación de estas emisiones con el PIB de cada país da una idea de qué tan sucio son sus aparatos productivos. Esta relación se presenta en la segunda fila del cuadro. Según estas cifras, Colombia queda muy mal ubicada frente a las otras dos naciones latinoamericanas. Mientras en Colombia se emiten 1.7 toneladas de carbón por millón de dólares producido, México emite 0.4 toneladas y Venezuela 0.5.

**Cuadro 7**  
**ALGUNOS INDICADORES DE SITUACION AMBIENTAL**  
**A. ADICIONES NETAS AL EFECTO TERMICO DE INVERNADERO**  
**1989**

Concepto	Colombia	México	Venezuela
Adición neta (miles de T. M. de Carbono)	69.000	78.000	27.000
Adición neta/PIB (millones de dólares)	1.78	0.45	0.56

**B. EMISIONES DE BIOXIDO DE CARBONO PROVENIENTES**  
**DE PROCESOS INDUSTRIALES 1989**

Concepto	Colombia	México	Venezuela
Emisiones de bióxido de carbono (miles de TM)	53.831	319.702	95.887
Adición neta/PIB (millones de dólares)	1.394	1.880	2.014

**Fuente:** World Resources, 1992-1993. World Resources Institute, Oxford University Press New york, 1992. p.208. Cálculos propios.

En el mismo cuadro se presentan las emisiones de bióxido de carbono provenientes únicamente de procesos industriales. La situación es opuesta a la precedente. En efecto, la industria colombiana, en comparación con la mexicana o la venezolana, es relativamente limpia. El problema, pues, se halla en el uso de los recursos naturales por el agro y en el conocido problema de la deforestación en Colombia. La dimensión de éste se aprecia en el cuadro 8.

Según se desprende de estas cifras, los ecosistemas más intervenidos en el país son los

bosques húmedos, secos y andinos, usualmente deforestados en los procesos de colonización para dar paso a la ganadería extensiva. Diferentes autores han calculado la velocidad de la deforestación en Colombia y todos llegan a cifras en extremo preocupantes. Según el DNP ésta se estima en 600.000/hectáreas anuales. El PNUD la calcula en 884.000 ha/año. El más conservador de todos, la Universidad Javeriana tiene cálculos de 350.000 a 400.000 ha/año. Si se acepta la cifra del DNP, a este paso la cobertura forestal total del país tendrían una vida útil de tan sólo 89 años<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ver *Coyuntura Social* No.2.

**Cuadro 8**  
**ESTADO ACTUAL APROXIMADO DE LOS BIOMAS DE COLOMBIA 1992**  
**(Kilómetros cuadrados)**

Bioma	Area actual (1)	Area original (2)	Porcentaje (1)/(2)
Bosques Húmedos Tropicales (< 1000 m.)	378.000	550.000	68.7
Bosques Secos a Subhúmedos Tropicales	1.200	80.000	1.5
Matorrales Xerofíticos y Desierto	9.500	11.000	86.4
Bosques Andinos (1000 - 3500 m.)	45.000	170.000	26.5
Páramos	18.000	18.000	100.0
Bosques Bajos y Catingales Amazónicos	36.000	36.000	100.0
Sabanas "Llaneras"	105.000	113.000	92.9
Sabanas "Amazónicas"	14.000	14.000	100.0
Sabanas del Caribe	1.000	3.500	28.6
Vegetación herb.-arbus. de cerros amazónicos	7.500	7.500	100.0
Bosques Aluviales (de vegas)	95.000	118.000	80.5
Bosques y otra vegetación de pantano	6.500	13.000	50.0
Bosques de Manglar	3.300	6.000	55.0
Totales	720.000	1.140.000	63.2

**Fuente:** Etter, Andrés. Diversidad ecosistémica en Colombia hoy. Ponencia presentada al Primer Seminario Internacional sobre Biodiversidad. Santafé de Bogotá. 1992.

Esta situación contrasta preocupantemente con la evolución reciente del gasto social en la protección ambiental y con la orientación misma de los

programas dentro de los cuales los gastos destinados a la prevención de daños muestran la mayor tendencia al estancamiento.

Seguimiento  
a programas  
de gobierno





# Política social y gasto público en los noventa ¿Qué tan significativos son los cambios?

Libardo Sarmiento Anzola<sup>1</sup>

**E**ste artículo examina los cambios recientes en la orientación de la política y los programas sociales en Colombia y su representación en el gasto público. El análisis se realiza en el contexto de las transformaciones de los modelos de desarrollo en América Latina. El objetivo es dar respuesta a la pregunta ¿qué tan significativas son las transformaciones promovidas por la nueva política social en el marco del Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” y la nueva Constitución Política de Colombia?.

## I. Contexto global

La aplicación mecánica de paquetes estándar de medidas económicas y sociales viene transformando los modelos tradicionales de desarrollo en América Latina.

El paquete de medidas en el campo económico

busca generar un proceso de estabilización en el corto y el mediano plazo y de ajuste estructural en el largo plazo. De estas hacen parte la apertura comercial, la mayor libertad cambiaria, la austeridad fiscal, la desgravación arancelaria y el levantamiento de las trabas al flujo de bienes y servicios hacia adentro y afuera, la restricción en la política monetaria, la abolición de toda clase de subsidios y de control de precios, la flexibilización de los mercados laborales, el fortalecimiento de todas las instituciones propias del mercado, la privatización de las empresas estatales y una mayor reticencia a la regulación de la actividad económica por parte del Estado.

El sector social no es ajeno a estas transformaciones. En el marco de la nueva concepción del desarrollo, el problema básico de la economía política vuelve a girar alrededor de la pregunta ¿hasta qué punto conviene dejar que sea el mercado el que organiza y distribuye los recursos de la

---

<sup>1</sup> Director Adjunto del Centro de Investigaciones para el Desarrollo -CID-, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a su autor y no reflejan, necesariamente, los conceptos o políticas de la entidad para la cual trabaja. Este documento fue elaborado originalmente para la revista Coyuntura Social, con la colaboración de Patricia Cortés.

sociedad, y hasta qué punto tal función la cumple mejor el Gobierno?<sup>2</sup>

Se reconoce que “la dinámica de la distribución relativa entre las dos posibilidades va a depender de la eficiencia y/o ventajas comparativas de cada una de ellas y de las circunstancias o de las etapas de desarrollo en que se encuentra una determinada sociedad”<sup>3</sup>.

La tendencia dominante, sin detenerse a reflexionar en estos problemas, traslada la racionalidad económica a la esfera de lo social. Este cambio tiene como pretexto el olvido o descuido de la eficiencia que ha caracterizado la “rentabilidad de los gastos de carácter social”. Por tanto, “la modernización del Estado equivale a hacer eficiente al Estado”. En resumen, según los argumentos utilizados, en un contexto moderno, el de la desintervención gubernamental, las ganancias potenciales de eficiencia se presentan si se da un alto margen para que algunos principios característicos del mercado, como la competencia, tengan un papel importante<sup>4</sup>.

Dentro de esta lógica economicista, las políticas sociales se vienen reformulando. Con el nombre de “ingeniería social” se diseñó un paquete de medidas que reestructuran las instituciones del sector social, el esquema de su financiamiento, la privatización de los bienes y servicios sociales que éste garantizaba a la comunidad y la racionalidad operativa de la acción estatal.

El paquete de medidas introduce en el sector social los principios económicos de privatización,

iniciativa privada, competencia, y regulación mercantil. Esta racionalidad implica el desmonte de los organismos ejecutores de la política social, el traslado de funciones, recursos y competencias del nivel central hacia las entidades locales y la promoción de la prestación de los servicios básicos por parte del sector privado. Igualmente, se aplican nuevas estrategias e instrumentos como los de focalización del gasto social hacia los sectores de menores ingresos, la preferencia por subsidios a la demanda sobre aquellos canalizados a través de la oferta de servicios, la creación de fondos y programas “paraestatales” por fuera de las instituciones tradicionales y el retorno a la concepción asistencialista del gasto social.

La aplicación de esta racionalidad económica en el diseño de la política social sin mayor reflexión sobre sus efectos genera externalidades negativas tanto en lo social como en lo político, lo que tiene como resultado paradójico una menor eficiencia en el desempeño global de la sociedad. Las mayores ganancias a nivel privado, se acompañan del rompimiento del tejido social, del aumento en las brechas sociales, del incremento en la violencia, de la inestabilidad laboral y de la deslegitimación del Estado. Lo que es racional para el individuo no lo es necesariamente para la sociedad como un todo.

La desestructuración y fragmentación de la sociedad no se manifiestan solamente en la ampliación y profundización de las desigual-

2 Irman Robert, (1987), citado por Wiesner Eduardo, “Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal”, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. 1992, página 48.

3 Loc. Cit.

4 Ibid, Introducción y Capítulo 1.

dades entre grupos e individuos. Estas aparecen sobre todo en la pérdida de valores que refieren a una identidad colectiva, a una pertenencia comunitaria y a los lazos de solidaridad. Cada vez son más débiles los lazos que unen a grupos que, si bien históricamente han sido económica y socialmente diferenciados, en algún momento mantuvieron cierta identidad con símbolos comunitarios y nacionales. Esto es, en el cambio en la concepción del desarrollo se promueve la atomización de la sociedad, donde la individualización y los intereses privados son la única característica general.

La esfera de lo económico está regulada por una racionalidad instrumental que fundamenta la acción con arreglo a fines, y sobre una lógica de optimizar beneficios privados y minimizar costos. La esfera de lo social se construye a partir de lazos de solidaridad, en la cooperación, en la equidad y la justicia, en la identidad colectiva, en el consenso y en el reconocimiento de la pluralidad, en el ejercicio de la racionalidad dialogante y en la legitimación de las instituciones y las normas que regulan la sociedad. Es absurdo, en consecuencia, trasladar mecánicamente las exigencias del orden mercantil a las lógicas que sustentan la cultura y la sociedad. Esto no significa, de ninguna manera, que en la prestación de los bienes o servicios sociales no pueda incluirse la aplicación de los principios que rigen la actividad económica.

## II. La crisis institucional del sector social

Los derechos sociales son una conquista del siglo

XX. En el siglo XIX, la acción social es discrecional y estigmatizante. Las acciones del Estado tienden a reducir la miseria entre los considerados "pobres merecedores", es decir, los incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, huérfanos). En este período predomina la concepción de beneficencia o caridad para los pobres indigentes.

En una segunda etapa, a principios del presente siglo, el concepto de política social se amplió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger a los asalariados. Ello fortaleció las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores.

A partir de la segunda guerra mundial, las prácticas de solidaridad nacional, la regulación pública del consumo y la mayor equidad en la distribución de las cargas que impuso la guerra propiciaron el florecimiento de ideas más universalistas y modelos de servicios más igualitarios en el diseño de las políticas sociales<sup>5</sup>. Como lo señala recientemente Habermas, el compromiso del Estado de Bienestar se ha establecido en las estructuras mismas de la sociedad, y forma ahora la base desde la cual cualquier política social tiene que arrancar<sup>6</sup>.

Estas tres etapas del desarrollo social han ocurrido tardíamente en América Latina. No obstante, la última no alcanzó a cristalizarse, lo que explica la exclusión de un importante sector de la población de la política social. Al Estado le queda una gran tarea respecto a su responsabilidad en la satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas y en garantizar la equidad y la justicia

5 E. Bustelo y E. Isuani. El Ajuste en su Laberinto: Fondos Sociales y Políticas Sociales en América Latina; en revista *Comercio Exterior*. México, volumen 42, número 5, mayo 1992, página 428.

6 Habermas, J. "Qué significa hoy el socialismo? Las Revoluciones de Recuperación y la Necesidad de un Nuevo Pensamiento"; en *Fin de Siglo*. Centro Editorial Universidad del Valle, Cali, No. 4, Julio-Octubre de 1992. Página 15.

social. Como es reconocido, la viabilidad democrática sólo es posible a partir del reconocimiento de los derechos sociales básicos.

Este recuento es central en la reflexión respecto al grado de participación del Gobierno o del mercado en la provisión de los bienes y servicios sociales esenciales. Como se señaló anteriormente, la dinámica de la distribución relativa entre las dos posibilidades va a depender de la eficiencia y/o ventajas comparativas de cada una de ellas y de las circunstancias o de las etapas de desarrollo en que se encuentra una determinada sociedad.

De hecho, los países latinoamericanos han presentado históricamente profundas diferencias en su interior. La herencia que ellos habían recibido eran de desigualdad e injusticia, lo que llevó a que, desde los años veinte, se diera una corriente reformista que se expresaba bajo la forma de políticas de redistribución del ingreso y de combate a la miseria. Independientemente del resultado de éstas, ellas marcaron la pauta de la intervención estatal hasta los años setenta, en el marco de los modelos de desarrollo.

Este proceso significó que, desde la sociedad civil, se ha visto al Estado como el elemento activo hacia el cual se debía recurrir para el logro de los intereses de cada uno de los sectores que la conforman. Como resultado final se encontró un Estado que además de cumplir las funciones de control, regulación y arbitraje, tenía la de organización de la sociedad. Al asumir un papel tan activo en la sociedad, éste era visto como el centro al cual debía plantearse todos los requerimientos y demandas.

De esta manera, a lo largo del siglo veinte se construyó en los países de América Latina un sistema institucional y de prestación de servicios sociales, en la

concepción de un Estado Benefactor. Con la crisis económica que se registra en la región desde finales de los años setenta y los cambios en los paradigmas del desarrollo se hicieron evidentes una serie de problemas estructurales de las instituciones del sector social: i) exclusión de un importante sector de la población más pobre de los beneficios de la política social y de los sistemas de seguridad social; ii) falta de equidad en la distribución del gasto social entre los principales beneficiarios, en términos sociales, étnicos y geográficos; iii) excesiva burocratización y centralismo; iv) fragmentación institucional y falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias que intervienen en la prestación de los servicios; v) altos gastos operacionales; vi) inestabilidad en los flujos financieros, lo cual hace imposible el desarrollo de políticas de mediano y largo plazo; y, vii) debilidad o deterioro de las instituciones.

Con base en estos elementos se recortó aún más el financiamiento, de por sí exiguo y residual, de estas instituciones sociales. Ello agravó los problemas de eficiencia del sector social. El círculo vicioso de desfinanciamiento de las instituciones sociales - mayor ineficiencia - mayores recortes, dió argumentos para el desmonte de estas instituciones, la privatización de los servicios sociales y la implementación de nuevas estrategias e instrumentos de política social.

A esta política contribuyeron, igualmente, los graves problemas ocasionados por el manejo politiquero de las instituciones, la corrupción administrativa y las presiones desmedidas de los sindicatos por alzas salariales des-

contextualizadas de la realidad financiera del sector social que absorbieron la totalidad presupuestal en gastos de nómina, dejando en cero la inversión social y los gastos básicos de la actividad.

Con estos cambios, el Estado comenzó a establecer una distancia con la sociedad, especialmente en su rol de eje del accionar político, en su estímulo al desarrollo social y en la regulación de la economía. Por ello, cada vez se evidencia mayor distancia entre la sociedad y la política, entre las demandas sociales y la toma de decisiones. Este hecho ha agudizado la fragilidad de la democracia de la región, pero igualmente ha favorecido el fortalecimiento de la sociedad civil, en tanto ésta comienza a desarrollar formas autónomas de solución a sus problemas. En su conjunto, esto conforma una situación en la que la característica más sobresaliente es la despolitización de la sociedad.

Como se ha reconocido, esta situación ha determinado el surgimiento de dos nuevas situaciones: "por un lado, las políticas estatales han mostrado un andar errático que se origina en la ausencia de un referente concreto y de una constante interlocución con la sociedad; por otro lado, ésta ha optado por buscar soluciones propias a sus problemas, sin que ello signifique necesariamente que se ha eliminado la presión sobre el Estado<sup>7</sup>.

Actualmente no se puede esperar que la superación de los problemas de la sociedad sea un asunto exclusivo del Estado y de las políticas que puedan impulsarse desde allí. Tampoco ésta es tarea aislada de la sociedad civil y de sus componentes. Es un movimiento conjunto, democrático, participativo y de concertación, que debe darse en

una constante interacción entre el Estado y la sociedad civil.

### III. Aplicación de nuevas estrategias en la lucha contra la pobreza

Dentro de las transformaciones a la política social se han desarrollado nuevas estrategias e instrumentos de intervención del Gobierno. Sobresalen la creación de los denominados fondos de emergencia social y la restricción del Estado a medidas focalizadas de asistencia a los más pobres.

El primer fondo que se creó tuvo lugar en Bolivia. En efecto, en 1986, el gobierno de Bolivia presentó en París su estrategia económica y social al grupo consultivo del Banco Mundial. Como parte integrante de la Nueva Política Económica - NPE- se encontró la creación del Fondo Social de Emergencia, cuyo objetivo principal era desarrollar, durante tres años, "un Plan Social de Emergencia para paliar el costo social del ajuste, concentrando sus esfuerzos en la distribución de ingresos a través de la generación de empleo y la prestación de servicios (asistencia social)"<sup>8</sup>.

La experiencia de Bolivia sirvió de base para establecer una gran variedad de fondos de inversión social en numerosos países de América Latina y el Caribe. Para principios de los noventa existían fondos en México, las naciones centroamericanas, Haití, Venezuela, Guyana, Chile, Bolivia y Brasil.

Los fondos de emergencia, de desarrollo o de inversión social se crearon inicialmente como acciones de emergencia, temporales, y financiados

7 Simón Pachano. "Las Políticas Sociales ante la Crisis". Quito, 1988 (policopiado).

8 Presidencia de la República, Fondo Social de Emergencia. Seminario de Evaluación. Bolivia, 1990, pág 14.



fuera del presupuesto normal de las instituciones del sector. Estos se montaron como una instancia que opera en paralelo, esto es, con autonomía política y financiera de la administración de los sectores sociales. Se establecieron como entidades “paraestatales”, con independencia de la estructura burocrática y dependiendo de manera directa de la máxima autoridad política<sup>9</sup>.

Más tarde los fondos se asociaron explícitamente a la reforma de los sectores sociales. “Se estableció una línea de acción doble: por un lado, lograr la convergencia de los distintos esfuerzos del sector público en los sectores de mayor vulnerabilidad; por otro, asignar recursos frescos, mediante los fondos, para financiar programas (tanto públicos como no gubernamentales) destinados a los pobres estructurales y a los nuevos pobres afectados por el ajuste económico”<sup>10</sup>.

Actualmente tres funciones caracterizan a estos fondos: una de orden asistencial, para atender necesidades urgentes de los grupos más vulnerables; la segunda de orden promocional, estimula la capacidad organizativa de los pobres; y la tercera, de carácter demostrativo, busca generar modelos de intervención más eficaces, que luego influyan en la reformulación de la oferta estatal de servicios sociales. La primera función es de corto plazo, mientras que las dos últimas implican un horizonte de mediano y largo plazo.

Otra estrategia clave en la reforma de la política sociales es la “focalización” del gasto público. La mayoría de los documentos de organismos internacionales

indican que el proceso de ajuste se debe acompañar de mayor focalización. “El principio de focalización toma mayor validez como respuesta pragmática a una situación de escasez aguda de recursos fiscales. De hecho, la focalización empezó a estar de moda en la década de los setenta y ochenta cuando se iniciaron programas de ajuste económico y también programas de ajuste estructural”<sup>11</sup>.

La focalización se define como “la decisión política de un gobierno de concentrar los esfuerzos fiscales en procurar financiar la provisión de productos sociales (en salud, educación, pensiones, alimentación y nutrición, vivienda) de la población que el gobierno considera más pobre del país y que es incapaz en un plazo razonable de tiempo de hacerlo por sus propios medios”<sup>12</sup>.

La evaluación de estas reformas a la política social lleva relativamente poco tiempo. El “Seminario de Evaluación del Fondo Social de Emergencia” de Bolivia, en Agosto de 1989, bajo el auspicio del PNUD y el Banco Mundial constituyó la primera evaluación. Entre sus principales conclusiones se tienen:

- En captación de recursos el Fondo obtuvo grandes logros, en términos de montos y diversidad de organismos y agencias financiadoras. En el período 1986-1989 captó 197 millones de dólares: 48% de donación, 37% de crédito blando y 15% de aporte del Gobierno.

9 E. Bustelo y E. Isuani. El Ajuste en su Laberinto: Fondos Sociales y Política Social en América Latina; en revista *Comercio Exterior*. México, Vol. 42, núm. 5, mayo de 1992, pág. 429.

10 Ibid, pág. 430.

11 Tarsicio Castañeda. “Focalización de subsidios a la extrema pobreza”; en: *Memorias, Seminario Nivel y Calidad de Vida*. DANE, Santafé de Bogotá, 1992, pág. 153.

12. *Loc. Cit.*

- Respecto a las obras realizadas las conclusiones son ambivalentes. De una parte, se ejecutó un gran número de obras en todo el territorio nacional beneficiando a diversos sectores económicos y sociales. De otra parte, no se llegó a los grupos de pobreza extrema. Según la evaluación, "ésto se ha visto obstaculizado por la escasa disponibilidad de medios materiales y de recursos humanos necesarios para presentar proyectos en esos estratos y también por tratarse muchas veces de áreas geográficas de muy difícil acceso".

- Con relación al empleo generado, un objetivo inicial del Fondo buscaba crear empleo temporal, constituyéndose en un paliativo de corto plazo. A partir de las acciones del Fondo se mantuvo un promedio de 20 mil personas/mes trabajando que "en parte, significó una reducción leve en las tasas de desempleo. Muchos de estos trabajadores no eran desempleados, pero sí lograron mejorar su ingreso mensual".

Las principales limitaciones o debilidades se registraron en tres campos: i) en la desarticulación de la política social que generó el fondo; ii) en el alcance de la población objetivo; y, iii) en la generación de ingresos.

i) "Los proyectos del FSE no formaron parte de un paquete coherente de políticas sociales. El FSE respondía a la demanda, por su carácter de emergencia, y no a una política social global que priorice las necesidades. Como consecuencia, se tienen obras que no responden a una planificación y, por tanto, no se ha podido garantizar la continuidad de las mismas. En estos casos, las obras quedaron

como simples construcciones, sin proporcionar el beneficio que se esperaba, por la ausencia de instituciones u organizaciones con capacidad de hacer uso de ellas o de implementar los servicios complementarios".

ii) En relación con la población objetivo, "resultó muy difícil llegar a los grupos en extrema pobreza, debido a la falta de capacidad de ejecución de proyectos y a restricciones de los financiadores. En este caso, se llegó a los pobres, pero no a los indigentes".

iii) Los ingresos generados por los proyectos del Fondo estuvieron siempre por debajo del mínimo establecido. "Se trata de que el salario ofrecido sea menor al del mercado para evitar el traslado de personas ocupadas a proyectos del FSE"<sup>13</sup>.

Una segunda evaluación se efectuó en Chile. Con la restauración de la democracia, el nuevo gobierno diseñó un plan de acción social para el período 1990-1991. En este marco de acción, el Ministerio de Planificación y Cooperación - MIDEPLAN- evaluó las políticas implementadas durante la dictadura<sup>14</sup>. Entre las principales conclusiones se tienen:

- "Durante el gobierno anterior, la política social se centró en la focalización del gasto social, con un enfoque asistencial, a los sectores denominados de extrema pobreza, sectores que, según la concepción prevaleciente, no podían salir por sí mismos de su situación. Partiendo del supuesto de que el conjunto de la sociedad se vería favorecida por el «chorreo» proveniente del crecimiento eco-

13 Virginia Ossio y Molly Pollack. Resumen y conclusiones del Seminario de Evaluación. Op. Cit. págs. 13-22.

14 MIDEPLAN. Acción Social del Gobierno 1990-1991. Santiago de Chile, Diciembre de 1990.

nómico, se optó porque la política social sólo cumpliera una función subsidiaria de paliativo de los efectos de los sucesivos períodos de crisis económicas”.

- “Esta política tuvo como resultado efectivo una mayor focalización del gasto hacia sectores de extrema pobreza, pero a la vez, una reducción sustantiva del conjunto del gasto social por persona. Esto último redundó en un encarecimiento paulatino de los servicios públicos tales como electricidad, agua potable, etc., y a la vez en un deterioro de la calidad de la educación y la salud, así como en una reducción de los programas de vivienda. Incluso los subsidios focalizados fueron reduciendo su poder adquisitivo en términos reales, a la vez que caía también el valor de la asignación familiar, pensiones, ingresos mínimos, etc”.

- “Lo anterior unido a períodos de altas tasas de desempleo y caídas de las remuneraciones reales, generó un empobrecimiento de los sectores medios y trabajadores en general”.

- “Un somero diagnóstico de la situación social heredada muestra en los últimos diez años una mayor concentración del ingreso y gasto en los sectores de mayores ingresos”<sup>15</sup>.

Si bien aún no existe una evaluación definitiva respecto a las reformas a la política social en América Latina, algunas tendencias ilustran sobre lo que viene ocurriendo:

- “frente al incremento de la pobreza y la insa-

tisfacción de las necesidades básicas, un fondo de inversión social reducido en cuanto al volumen de recursos que administra o amplió en el tipo de acciones que desarrolla tiene muchas probabilidades de llegar sólo a pocos con poco. Obviamente, no es criticable que algunos sectores de la población pobre reciban beneficios que en alguna medida alivien su situación, pero debe evitarse que la política social caiga de nuevo en la beneficiencia”.

- “Quizá el principal desafío de los fondos y la reforma de la política social en América Latina y el Caribe tenga que ver con la dinámica de la lucha distributiva y el conflicto político. No se puede caer en la ingenuidad de creer que sólo es necesario contar con propuestas técnicas sólidas para obtener los resultados esperados”.

- “Dos razones básicas hacen difícil reorientar significativamente hacia los pobres el gasto del que se benefician los sectores de ingresos medios y altos: en primer lugar, aquéllos carecen de la organización necesaria para presionar con éxito por la lucha distributiva y, en segundo, quienes conducen las estrategias de ajuste en los países de la región no siempre son representantes de los sectores pobres ni están dispuestos a modificar las relaciones de fuerza en su favor”<sup>16</sup>.

- “La focalización es difícil porque los grupos más pobres carecen de influencia, están usualmente dispersos, no tienen amigos bien colocados, son analfabetos, no conocen la burocracia, le tienen miedo a la tramitología y a los burócratas que usualmente los tratan mal y, en muchos casos, son renuentes a buscar ayuda estatal”<sup>17</sup>.

15 Op. Cit. pág. 9.

16 E. Bustelo y E. Isuani. Op. Cit. págs. 430 - 431.

17 Tarsicio Castañeda. Op. Cit. pág. 155.

Por último, se reconoce que "la participación privada en la prestación de los servicios públicos y sociales es altamente deseable, pero no está tampoco exenta de problemas. El primero es la atracción natural que genera el mercado en economías con fuertes disparidades distributivas a que el sector privado oriente su oferta -al menos la de calidad- hacia los sectores de mayores ingresos. El sistema resultante es un régimen mixto de prestación de servicios, como el que existe ya en educación y salud en Colombia, mediante el cual el sector privado orienta su oferta a los sectores de mayores ingresos y el público al de menores ingresos. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social"<sup>18</sup>.

#### IV. Reforma a la política social en Colombia

Con "La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994", se inaugura una nueva etapa en la concepción del desarrollo colombiano. Esta se fundamenta en la teoría del desarrollo económico dominante en los años ochenta.

Según el Plan, "La moderna teoría propone que el Estado, en vez de ser displicente con el mercado, contribuya a fortalecerlo, promoviendo la competencia interna y externa para la asignación más eficiente de los recursos; que utilice instrumentos tales como subsidios explícitos e impuestos, y no regulaciones como controles y racionamientos; que, en vez de una acción universal e indiscriminada en materia econó-

mica y social que acreciente su presencia, sea selectivo en el tipo de mercados en que intervenga (centrándose en los bienes públicos y con externalidades); que focalice su acción en las gentes que requieren especial consideración (los más necesitados y de menores recursos); que, finalmente, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos, ignorando sus costos, considere la bondad de los usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos"<sup>19</sup>.

En palabras del presidente Gaviria, "el gobierno recogerá la tolda vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas muy selectas, donde el efecto del gasto público sobre el crecimiento y la equidad es mayor. (...) En cada caso se han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como los subsidios a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta, con las reformas institucionales indicadas, como la descentralización de una parte importante de la administración y el control de la actividad estatal"<sup>20</sup>.

Consecuente con estos principios y mientras se consolidan las políticas que buscan reformar al sector social, la Presidencia de la República ha venido creando programas paralelos a los sectores sociales tradicionales. Estos programas focalizan problemas que, por ser considerados particularmente graves, tienen

18 J. A. Ocampo. "Reforma del Estado y Desarrollo Económico y Social en Colombia", en "Análisis Político" No. 17, Septiembre a diciembre de 1992, página 29.

19 La Revolución Pacífica. DNP, Santafé de Bogotá, 1991, pág. 42.

20 Ibid, pág. 13.

el más alto rango en el aparato estatal, dependen de la Presidencia de la República y materializan el ámbito de preocupaciones políticas y sociales del presidente.

Esta situación no es nueva en el país. A finales de los setenta, la administración López creó la Secretaría de Integración Popular con el fin de impulsar la integración y participación de la comunidad. En 1983, durante el Gobierno Betancur, se diseñó e incluyó en esta Secretaría el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR, como parte de la política de paz del Gobierno. Posteriormente el PNR se planteó como un instrumento de política de desarrollo regional y de estrategia contra la pobreza, con acciones en las áreas de infraestructura, servicios públicos, educación, salud, apoyo a la producción y comercialización agropecuaria y participación comunitaria<sup>21</sup>.

Durante los gobiernos de los presidentes Barco y Gaviria se han creado otras consejerías y programas: de política social, de modernización del Estado, de derechos humanos, para la paz, de seguridad, de la juventud, la mujer y la familia, Reinserción, para Medellín y recientemente las Consejerías para Urabá y Barrancabermeja. Estos programas se desarrollan a través del Fondo Especial de la Presidencia de la República, el cual concentra casi en su totalidad los recursos de inversión de la Presidencia.

Además, el presidente Gaviria creó la Consejería de Política Social con el fin de coordinar a las demás instituciones oficiales en el desarrollo de la

política Social y dirigir los esfuerzos de inversión social a los sectores menos favorecidos de la población.

Adicionalmente, frente a los problemas tradicionales del sector social, caracterizados por su centralismo, su dificultad para atender a los grupos más vulnerables de la sociedad y por su gran debilidad operativa, el Gobierno organizó, en junio de 1992, la "Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los servicios sociales". La misión tiene tres objetivos: i) apoyar el rediseño de las instituciones del orden nacional dentro de la perspectiva de la descentralización y la focalización de los servicios sociales; ii) apoyar el diseño operativo y la ejecución de una estrategia eficaz para el traspaso de responsabilidades y recursos en la prestación de los servicios sociales a las entidades territoriales; y, iii) apoyar el diseño operativo y la ejecución de una estrategia en cada entidad territorial para lograr la focalización de los servicios sociales hacia los pobres y los grupos más vulnerables. Esta tiene una duración de tres años, y sus costos directos mínimos se han calculado en US \$4.8 millones, representados básicamente en consultorías y servicios, montaje del sistema nacional de información y cofinanciamiento de actividades en el orden territorial<sup>22</sup>.

La reforma es aún mayor. El gobierno consciente de que el sector social era marginal dentro del tradicional Consejo de Política Económica y Social, decidió crear un Conpes social a finales de 1992. A partir de este Conpes y en ejercicio de las atribuciones que le confirió la Constitución (artí-

21 El Plan Nacional de Rehabilitación 1991 - 1994. Documento DNP -2523- UDT-SIP, Marzo de 1991.

22 DNP. Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los Servicios Sociales. Documento Conpes- DNP 2604 - UDS - Consejería Social. Santafé de Bogotá, 30 de Junio de 1992.



culo transitorio 20) al presidente para la modernización del Estado se dictaron una serie de medidas que reestructuran el sector social y el esquema de cofinanciación.

En el mes de diciembre de 1992 se expidieron una serie de decretos que reestructuraron, entre otros, los Ministerios de trabajo y Seguridad Social (incluyendo el SENA, el Instituto de Seguros Sociales, CAJANAL y la Superintendencia de Subsidio Familiar), Educación Nacional (incluye Colcultura e Icetex) y Salud Pública (incluye el ICBF, INS). Con las reformas se busca modernizar la estructura y funciones de estas entidades, transformar algunas instituciones en empresas comerciales e industriales del Estado (ISS), impulsar la descentralización y el desarrollo institucional de las entidades regionales, y promover la participación de entidades no gubernamentales, privadas y comunitarias en la prestación de los servicios sociales. De este modo se materializaron los principios de la reforma a la política social: fortalecimiento al proceso de descentralización, modernización y reducción del ámbito de competencias y funciones del Estado, privatización y asignación de subsidios directos a la demanda.

Igualmente, se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación (Decreto 2132) regido por los principios de: concentración, complementariedad, interés local, ejecución local (física y financiera), asesoría técnica y administrativa, universalidad (cobertura nacional), uniformidad (mecanismos, procedimientos y oportunidades para acceder a los fondos), participación comunitaria y autonomía local.

Estos tienen como funciones: i) la definición y coordinación de las políticas y los planes y pro-

gramas en materia social y ii) la aprobación del programa de asignación de recursos a los fondos de cofinanciación. Los fondos que hacen parte de este sistema son:

- Fondo de Inversión Social -FIS-, nace de la fusión del Fondo Hospitalario y del Fondo Educativo. Está adscrito al Departamento Nacional de Planeación y tiene como finalidad cofinanciar programas y proyectos en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables.

- Fondo de Cofinanciación para Inversión Rural -DRI-, adscrito al Ministerio de Agricultura. Este es encargado de cofinanciar programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y en especial en las zonas de economía campesina, de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas.

- Fondo de Financiamiento Territorial, adscrito a FINDETER, dependiente a su vez del Ministerio de Hacienda. Tiene como función cofinanciar programas y proyectos relativos a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como programas urbanos en materia de acueductos, calles, plazas de mercado, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

- Fondo de Solidaridad y Emergencia Social -FOSES, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Su finalidad es financiar, coordinar y cofinanciar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana y obtiene recursos de cooperación. Temporal: 5 años.

Se espera que estos fondos empiecen a operar en 1994. Aún no se han reglamentado. Actualmente DNP prepara un documento CONPES relacionado con las políticas de cofinanciación, y además en su funcionamiento será decisiva la reglamentación del decreto de transferencia de competencias y recursos hacia los municipios, el cual fue aprobado recientemente en el Congreso.

Por ahora, la reforma a las políticas y al sector social en Colombia es en buena medida sólo un discurso político y un conjunto de leyes y normas. Sí bien los diseños de las nuevas políticas, estrategias e instrumentos son coherentes, lógicos, modernos y ágiles, como siempre, su instrumentalización es errática, incierta, conflictiva y llena de irracionalidades. El subdesarrollo no es sólo teoría.

No obstante, si bien es prematuro hacer una evaluación de la reforma a la política social en Colombia por lo señalado anteriormente, es conveniente mostrar algunos problemas que afloran en su proceso de implementación. En la medida en que se conozcan estos problemas, oportunamente, es posible diseñar correctivos que permitan orientar la política social bajo criterios de eficiencia, eficacia, universalidad, equidad e integralidad.

Estos problemas se concentran en tres aspectos: i) aún no se han logrado superar las deficiencias que se adjudican al sector social: ineficiencia, centralismo, burocratización, descoordinación, desinstitucionalización y ausencia de una política social integral; ii) contrario al espíritu descentralista la concepción del sistema de financiación del sector social fortalece la tradición centralista y autocrática, la descentralización únicamente es de gestión; y, iii) la política social no ha contribuido significativamente a mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables

de la población, y al contrario, se registra un crecimiento en los niveles de pobreza, en la medida en que el gasto público no se ha orientado significativamente hacia el gasto social, las instituciones no se han modernizado y los municipios y la comunidad muestran una gran debilidad en la planeación, la programación y la gestión de proyectos de desarrollo.

## V. Programas y gasto público social en Colombia

Las instituciones del sector social, los programas que ejecutan y el gasto social continúan adoleciendo de burocratización, ineficiencia, insuficiencia y descoordinación, a pesar de los cambios inducidos por la nueva Constitución Política de Colombia y el Plan de Desarrollo la Revolución Pacífica.

### A. Gasto público social

Con relación al PIB, el gasto social (educación, salud, vivienda, saneamiento básico) alcanzó el máximo nivel de participación en año 1984 con un 9.4%. A partir de allí pierde participación; en 1988 registró un 7.2% registrando un nivel inferior a 1980. En el período 1989-1992 el gasto social muestra una ligera recuperación, pero sin llegar a superar siquiera el valor observado en 1980 (7.5%) (Cuadro 1).

De acuerdo con el análisis que recientemente realizó la Contraloría General de la República sobre el Presupuesto para 1993 se confirma que "existen enormes restricciones financieras en el presupuesto nacional que aplazarán el objetivo gubernamental de fortalecer fiscalmente

**Cuadro 1**  
**DESEMPLEO, SUBEMPLEO, SALARIOS, GASTO SOCIAL Y POBREZA**  
**1980 - 1992**

Años	(1)	(2)	(3)					(4)	(5)
	Desempleo	Subempleo	Variación salarios reales %					Gasto Social	%
	urbano	7						%	peraonas bajo línea
	tasa anual media	ciudades	Salario mínimo	Salario industria	Salario comercio	Ind jornales agricultura	1988=100 ganadería	respecto al PIB	pobreza <sup>a</sup>
1980	9.7	nd	2.5	nd	nd	nd	nd	7.5	nd
1981	8.2	nd	-1.1	nd	nd	nd	nd	8.1	nd
1982	9.1	nd	4.8	nd	nd	nd	nd	8.1	nd
1983	11.7	nd	4.2	nd	nd	nd	nd	8.5	nd
1984	13.4	nd	5.2	nd	nd	nd	nd	9.4	nd
1985	14.1	nd	1.8	-0.75	-4.18	nd	nd	7.7	nd
1986	13.8	nd	2.5	2.03	8.19	nd	nd	7.4	37.8
1987	11.8	nd	-1.6	0.58	5.16	nd	nd	7.4	41.3
1988	11.2	12.8	-2.4	0.91	-0.62	108.5	104.7	7.2	43.8
1989	9.9	11.3	0.7	0.24	3.15	100.86	98.81	7.6	40.6
1990	10.2	14.5	-4.8	-2.28	0.92	97.63	93.37	7.6	40.8
1991	9.8	12.8	-0.6	1.42	-1.06	97.67	93.89	7.3	40.7
1992	(*)11.2	(*)15.5	(*)-1.6	(*)1.00	(*)5.38	nd	nd	7.5	44.8

(\*) 7 principales ciudades

(nd) dato no disponible

**Fuentes:** (1) DANE, Encuestas de Hogares; (\*) 1992, etapa 76, Junio. (2) DANE, Encuestas de Hogares; (\*) 1992, 1er trimestre. Se define como aquellas personas que quieren trabajar" más o buscan otro empleo. (3) DANE; (\*) salario mínimo: datos a junio; (\*) Industria: Agosto; (\*) Comercio: Septiembre. (4) Años 1980-1990: FEDESARROLLO, Coyuntura Social; 1991-92, cálculos del autor con base datos de la "Contraloría General de la Nación.

(3) Cálculos: Francisco Lasso y Libardo Sarmiento, con base en las Encuestas de Hogares, etapas 53, 57, 61, 65, 69, 73 y 76. Ingresos ajustados por propiedad de la vivienda e imputación por modelo de regresión sustentado en teoría del capital humano: El valor de la línea de pobreza, con base en investigación mensual del DANE, sobre el valor de los bienes de la canasta de los pobres.

lo social. Esto último en realidad sería apenas una forma de recuperar los niveles de inversión social perdidos durante la segunda parte de la década de los ochenta. (...) El rubro de inversión social ha venido perdiendo importancia con respecto al presupuesto general: en 1991 era el 10.4%, en 1992 es el 9.45% y en 1993 será el 8.2%. Estas cifras han estado muy por debajo, para todos los años, de las enunciadas en el Plan de Desarrollo: 11% en 1991, 19.6% en 1992 y 22.5% en 1993<sup>23</sup>.

Aún más, a pesar de las reformas que sufrió el presupuesto durante el trámite en las dos cámaras del Congreso de la República, en las cuales se hizo una adición aproximado de un billón de pesos a los \$10.3 billones del proyecto inicial, la participación de la infraestructura social disminuyó de 8.2% a 7.9%, para el año 1993.

El gobierno no ha podido dar un cambio estructural al presupuesto, debido a las restricciones

23 Contraloría General de la República. El proyecto de presupuesto para 1993. *Informe Financiero*, Mayo de 1992.

financieras de los últimos años, incumpliendo, hasta ahora, los objetivos consignados en la Revolución Pacífica y establecidos en la nueva Constitución Política del país, de privilegiar el gasto social sobre cualquier otro y de propender por la mejoría de las condiciones de vida de los sectores marginados de la sociedad.

De otra parte, las cifras de ejecución del Presupuesto General de Inversión de la Nación indican una alta ineficiencia de las entidades estatales. Según el cuadro 2, para el año 1992 se comprometió apenas 59.4% respecto a la apropiación definitiva del presupuesto de inversión y los acuerdos de gasto (ejecución real) sólo superaron un poco más del 50%.

Las instituciones del sector social registran una ejecución igualmente ineficiente respecto a la apropiación presupuestal de inversión definitiva para 1992. El Fondo Especial de la Presidencia de la República comprometió un 91.4% y registró acuerdos de gasto de sólo 39.5%; el Ministerio de Gobierno, que incluye la Unidad de Atención a Asuntos Indígenas y el Fondo de Desarrollo Comunitario, comprometió el 76.9% y acordó el 63%; el Ministerio de Justicia alcanzó en estos dos indicadores 91.6% y 57.9%, respectivamente; el Ministerio de Agricultura, que incluye los programas de desarrollo social campesino como el DRI y el INCORA, comprometió el 88.6% y acordó gastos por 84.3%; el Ministerio de Trabajo, del cual dependen la Superintendencia de Subsidio Familiar, el Instituto de Seguros Sociales y el SENA, comprometió recursos por 67.4% y sólo ejecutó gastos por 38.5%; el Ministerio de Salud, al cual pertenecen, además de las entidades propias del sector salud, el ICBF y el FNH, comprometió el 80.2% y alcanzó acuerdos de gasto sólo por el 48.5%; por

último, el Ministerio de Educación, que incluye ICFES, ICETEX, Colcultura y las instituciones propias del sector, comprometió el 91.7% y ejecutó el 57.9%. Únicamente el Ministerio de Desarrollo Económico, que incluye el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social, alcanzó un nivel de compromisos y de acuerdos de gasto del 90%.

Además la política macroeconómica es poco generosa con los programas sociales. A pesar de que la distribución porcentual respecto al presupuesto total de inversión no registró variaciones significativas, las instituciones ejecutoras de la política social presentaron una disminución en la apropiación definitiva en comparación con la apropiación básica para 1992. Al Fondo Especial de la Presidencia de la República se le recortaron los recursos en 11.6%, al Fondo DRI en 21.6%, al Ministerio de Salud en 0.52% y al Ministerio de Educación en 0.24%. El sector continúa siendo residual respecto a los intereses económicos y políticos (Cuadro 2).

En efecto, para el año 1993 el financiamiento de la guerra interna del país ha generado recortes en los presupuestos de inversión de las instituciones encargadas de ejecutar la política social. Según los datos del cuadro 3, debido a la declaración del estado de conmoción interna y a la caída de los bonos de guerra, la apropiación vigente hasta el mes de mayo presenta una reducción del 5.7% con relación a la apropiación presupuestal básica. Así, mientras las instituciones del sector social (Fondo Especial de la Presidencia, Min-Salud, Min-Trabajo y Min-Educación) registran recortes que rondan un 6%, los Ministerios de Defensa, Justicia y la Policía Nacional obtuvieron incrementos entre un 6.6% y un 65.3%, respecto al presupuesto básico.

24. Contraloría General de la República. Una Aclaración necesaria. *Economía Colombiana*, No 240, Noviembre - Diciembre de 1992, pág. 32.

**Cuadro 2**  
**PRESUPUESTO DE INVERSION 1992**  
**EJECUCION APORTES DE LA NACION**  
**(Millones de \$)**

Sección Principal	Apropiación básica		Aprop. Definitiva		Variación % Aprop.	Compromisos/ Aprop.	Acuerdos / Aprop.
	Valores	%	Valores	%			
1. Presidencia	62912.0	2.90	55524.7	2.83	-11.74	89.47	40.16
1.1 Fondo Especial	57960.8	2.67	51272.7	2.62	-11.54	91.40	39.58
2. Planeación	94169.7	4.34	93773.2	4.79	-0.42	94.36	79.23
3. Dane	2034.9	0.09	2016.7	0.10	-0.89	94.60	88.64
4. DANCOOP	1658.8	0.08	1540.8	0.08	-7.11	99.60	48.38
5. Min-Gobierno	6158.7	0.28	6158.7	0.31	0.00	76.98	63.05
5.1 Unidad de Atención Asuntos Indígenas	688.7	0.03	688.7	0.04	0.00	82.43	82.45
5.2 Fondo Desarrollo Comunal	1130.0	0.05	1130.0	0.06	0.00	62.80	51.40
6. Min-Justicia	4580.7	0.21	4571.7	0.23	-0.20	91.58	57.90
7. Min-Agricultura	191044.0	8.81	180335.6	9.20	-5.61	88.60	84.29
7.1 Incora	45926.9	2.12	45314.5	2.31	-1.33	86.04	84.82
7.2 Fondo DRI	31182.5	1.44	24450.5	1.25	-21.59	96.12	71.02
8. Min-Trabajo	4119.0	0.19	4119.2	0.21	0.00	67.36	38.51
8.1 Superintendencia Subsidio Familiar	351.1	0.02	351.1	0.02	0.00	63.99	54.89
8.2 ISS	1172.0	0.05	1172.0	0.06	0.00	53.07	53.07
8.3 Sena	375.6	0.02	375.6	0.02	0.00	0.00	0.00
9. Min-Salud	51736.0	2.39	51469.1	2.63	-0.52	80.24	48.53
9.1 ICBF	7695.8	0.35	7695.8	0.39	0.00	73.60	47.47
9.2 FNH	19343.6	0.89	19076.2	0.97	-1.38	77.47	27.56
10. Min-Educación	73572.7	3.39	73393.5	3.75	-0.24	91.67	57.94
10.1 ICFES	5095.6	0.24	5095.6	0.26	0.00	99.95	96.68
10.2 ICETEX	2889.3	0.13	2889.3	0.15	0.00	100.00	100.00
10.3 Colcultura	4282.6	0.20	4282.6	0.22	0.00	99.19	90.98
11. Min-Obras	270961.5	12.50	247692.5	12.64	-8.59	82.70	78.05
12. Min-Relaciones Exteriores	30.0	0.00	30.0	0.00	0.00	100.00	100.00
13. Min-Hacienda	1213242.2	55.95	1059174.0	54.05	-12.70	38.05	37.91
14. Policía Nacional	3344.0	0.15	3344.0	0.17	0.00	71.96	61.84
15. Min-Desarrollo Económico	29922.1	1.38	29922.1	1.53	0.00	90.80	90.35
16. Min-minas	28563.3	1.32	28493.1	1.45	-0.25	47.90	36.72
17. Min-Comunicaciones	1332.9	0.06	1132.9	0.06	-15.00	44.25	44.25
18. Min-Comercio Exterior	2771.8	0.13	2771.8	0.14	0.00	96.80	76.08
19. Min-Defensa	115816.2	5.34	104737.3	5.34	-9.57	77.28	61.42
20. Procuraduría	734.0	0.03	734.9	0.04	0.12	71.40	10.26
21. Contraloría	194.7	0.01	194.7	0.01	0.00	22.97	22.97
22. Rama Judicial	2243.7	0.10	2243.7	0.11	0.00	92.54	90.42
23. Registraduría	2416.2	0.11	2416.2	0.12	0.00	99.68	71.15
24. Fiscalía	4700.0	0.22	3900.0	0.20	-17.02	61.44	32.35
<b>Total</b>	<b>2168259.1</b>	<b>100.00</b>	<b>1959690.4</b>	<b>100.00</b>	<b>-9.62</b>	<b>59.42</b>	<b>52.72</b>

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Inversiones Públicas



**Cuadro 3**  
**PRESUPUESTO DE INVERSION 1993 EJECUCION**  
**APORTES DE LA NACION A MAYO DE 1993**  
**(Millones de \$)**

Sección Principal	Apropiación básica		Aprop. Definitiva		Variación % Aprop.	Compro- misos/ Aprop.	Acuer- dos / Aprop.
	Valores	%	Valores	%			
1. Presidencia	54231.9	3.50	50922.5	3.49	-6.10	10.21	9.11
1.1 Fondo Especial	52832.3	3.41	49275.4	3.37	-6.73	10.55	9.42
2. Planeacion	116152.4	7.50	92248.5	6.32	-20.58	13.33	6.21
3. Dane	25760.1	1.66	25590.9	1.75	-0.66	32.46	17.79
4. DANCOOP	1617.9	0.10	1468.3	0.10	-9.25	0.00	0.00
5. Min-Gobierno	8319.7	0.54	7981.7	0.55	-4.06	23.64	18.85
5.1 Unidad de Atención Asuntos Indígenas	723.1	0.05	697.3	0.05	-3.57	49.94	49.21
5.2 Fondo Desarrollo Comunal	1186.5	0.08	1133.1	0.08	-4.50	18.77	16.90
6. Min-Justicia	1970.7	0.13	2913.8	0.20	47.86	6.60	1.89
7. Min-Agricultura	210642.8	13.60	199781.3	13.68	-5.16	21.50	19.90
7.1 Incora	35606.9	2.30	33328.4	2.28	-6.40	13.62	13.62
7.2 Fondo DRI	38042.6	2.46	36174.2	2.48	-4.91	10.01	2.01
8. Min-Trabajo	10846.4	0.70	10528.9	0.72	-2.93	4.87	4.87
8.1 Superintendencia Subsidio Familiar	421.4	0.03	422.4	0.03	0.24	0.00	0.00
8.2 ISS	6230.6	0.40	6230.6	0.43	0.00	8.23	8.23
8.3 Sena	1862.9	0.12	1758.4	0.12	-5.61	0.00	0.00
9. Min-Salud	127347.8	8.23	119270.5	8.17	-6.34	13.16	6.76
9.1 ICBF	15659.2	1.01	14954.5	1.02	-4.50	55.73	17.49
9.3 FNH	45933.3	2.97	39284.6	2.69	-14.47	0.00	0.00
10. Min-Educación	121313.6	7.84	113569.6	7.78	-6.38	6.11	5.80
10.1 ICETEX	4402.0	0.28	4221.0	0.29	-4.11	73.30	73.30
10.2 Colcultura	6000.0	0.39	5730.0	0.39	-4.50	9.17	3.69
11. Min-Obras	335203.0	21.65	294866.1	20.19	-12.03	38.86	26.67
12. Min-Relaciones Exteriores	45.0	0.00	42.9	0.00	-4.67	17.45	17.45
13. Min-Hacienda	245503.5	15.86	231478.5	15.85	-5.71	1.54	1.38
14. Policía Nacional	20419.2	1.32	33756.2	2.31	65.32	0	0
15. Min-Desarrollo Económico	40621.5	2.62	40004.4	2.74	-1.52	44.12	38.9
16. Min-minas	66095.0	4.27	63797.2	4.37	-3.48	2.42	2.29
17. Min-Comunicaciones	1843.0	0.12	1725.8	0.12	-6.36	2.77	2.77
18. Min-Comercio Exterior	500.0	0.03	458.4	0.03	-8.32	0	0
19. Min-Defensa	145843.1	9.42	155338.6	10.64	6.51	2.84	2.84
20. Procuraduría	547.2	0.04	547.2	0.04	0.00	0.00	0.00
21. Contraloría	326.5	0.02	326.5	0.02	0.00	0.00	0.00
22. Rama Judicial	6600.0	0.43	6600.0	0.45	0.00	0.84	0.84
23. Registraduría	1221.8	0.08	1221.8	0.08	0.00	6.73	1.28
24. Fiscalía	5315.6	0.34	5721.5	0.39	7.64	2.35	2.35
<b>Total</b>	<b>1548287.8</b>	<b>100.00</b>	<b>1460161.1</b>	<b>100.00</b>	<b>-5.69</b>	<b>16.16</b>	<b>11.97</b>

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación. Unidad de Inversiones públicas

## B. Plan de Desarrollo y Presupuesto Nacional

Por lo general los planes de desarrollo en Colombia constituyen unos enunciados generales de los programas de desarrollo económico y social con los cuales un gobierno se compromete frente a la comunidad que lo elige. Sobre el cumplimiento de estos compromisos rara vez se han efectuado seguimientos sistemáticos ni evaluados los resultados alcanzados. En parte por la falta de información estadística, como también por la separación y desconocimiento del Estado respecto a la sociedad civil.

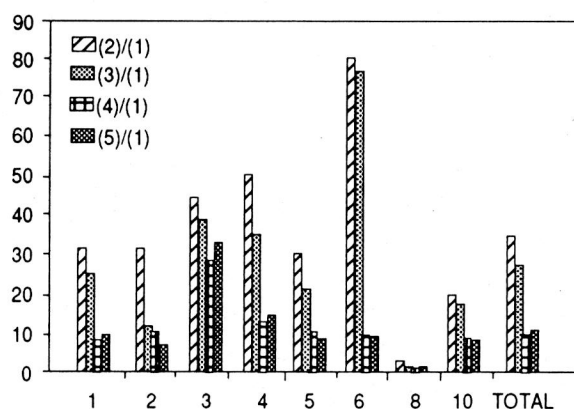
Con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 y el proceso de modernización del Estado promovido por la administración Gaviria se ha puesto en operación un sistema de indicadores para el seguimiento a la ejecución del Plan. A continuación se presentan los resultados de la ejecución presupuestal de inversión de 1992 respecto a los recursos previstos de inversión para cada una de las estrategias definidas en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica".

En términos globales, según la gráfica 1 y el cuadro 4 para el año 1992, de cada \$3 pesos prometidos para el Plan de Desarrollo tan sólo se apropió \$1 peso. El nivel de compromisos alcanzó sólo el 27.1% y los acuerdos de gasto (ejecución presupuestal real) tan sólo llegaron al 10.1%. En resumen, de cada \$100 pesos proyectados en el Plan de Desarrollo para su ejecución en 1992, tan sólo se efectuaron gastos por \$10 pesos.

Respecto a las estrategias del Plan de Desarrollo los niveles más altos de ejecución se registraron en Ciencia y Tecnología y en Infraestructura Física, con unos niveles de acuerdos de gasto iguales a 34.1% y 15.4% respectivamente, con relación a lo

### Gráfica 1

VALORES AGREGADOS DE EJECUCION PASIVA  
DIC/1992. APROPIACION, EJECUCION Y PAGO  
PORCENTUAL PRESUPUESTO Vs. PREVISTO  
PLAN POR ESTRATEGIAS



### Cuadro 4

APROPIACION, EJECUCION Y PAGO  
PORCENTUAL PRESUPUESTO Vs. PREVISTO  
PLAN POR ESTRATEGIAS

Cod. Estrategia	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)	(5)/(1)
1 Infraestructura social	31.44	25.64	8.25	9.19
2 Medio ambiente	31.00	12.28	9.58	6.94
3 Ciencia y tecnología	44.97	39.04	28.55	34.10
4 Infraestructura física	51.10	36.58	14.40	15.40
5 Seguridad	29.42	21.27	10.93	8.83
6 Fondo solidar. emergenc.	79.55	77.22	10.14	9.98
7 Ajuste social laboral	0.00	0.00	0.00	0.00
8 Apoyo a la microempresa	2.73	0.68	0.68	0.68
9 Macroeconomía	NA	NA	NA	NA
10 Ajuste institucio. Descent.	19.59	15.54	11.52	10.76
Total	35.69	27.08	10.15	10.72

(1) Previsto plan

(2) Apropiación

(3) Compromiso

(4) Acuerdo

(5) Situado

**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación - Presidencia de la República.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID, UN. Sistema de Indicadores para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

previsto en el Plan.

El nivel de ejecución en la estrategia de infraestructura social es de los más bajos. Para el año 1992, las apropiaciones representaron sólo el 31.4%, los compromisos fueron de 25.6% y los acuerdos de gasto de 8.2%.

La más alta apropiación correspondió al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, alcanzando cerca al 80% de lo previsto en el artículo transitorio de la Constitución que le da vida jurídica, pero el nivel de ejecución real tan sólo fue del 10%. En general este Fondo comparte los problemas de ineficiencia, burocracia y centralismo comunes a los programas que se ejecutan en el Fondo Espe-

cial de Inversiones de la Presidencia, como se verá a continuación.

### C. La desinstitucionalización del sector social y los programas de la presidencia

La Presidencia de la República ha creado una serie de programas para la atención de los problemas sociales y políticos más acuciantes del país. Este hecho condujo a un alto crecimiento de los gastos de funcionamiento (servicios personales, gastos generales y transferencias) del Departamento Administrativo de la Presidencia (253.8%, entre 1990-93). De acuerdo con el cuadro 5 estos gastos pasaron de representar el 10.6% en 1990 a 30% en 1993,

**Cuadro 5**  
**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**  
**PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION 1990-1993**  
(Miles de pesos)

Asignaciones	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%
		Parti.		Parti.		Parti.		Parti.
Presupuesto Funcionamiento	3.008.432	10.58	5.183.113	14.88	9.611.529	13.63	21.288.747	28.19
Servicios Personales	11.95.023	4.20	1.633.850	4.69	2.649.083	3.76	3.812.641	5.05
Gastos Generales	1.066.703	3.75	1.659.229	4.76	2.620.424	3.72	4.257.167	5.64
Transferencias Normales	746.706	2.63	1.830.034	5.25	4.342.022	6.16	6.518.939	8.63
Presupuesto de Inversión	25.421.828	89.42	29.656.000	85.12	60.912.877	86.37	54.231.958	71.81
Presidencia de la República	25.421.828	89.42	29.656.000	85.12	2.952.000	4.19	1.399.600	1.85
Fondo Especial Presidencia	0	0.00	0	0.00	57.960.877	82.19	52.832.358	69.96
Plan Nal. de Rehabilitación	24.391.000	85.79	18.004.000	51.68	20.330.000	28.83	21.346.500	28.27
Prog. Juventud, Mujer y Familia	0	0.00	6.966.000	19.99	9.458.280	13.41	7.606.744	10.07
Prog. Medellín y Area Metropolit.	0	0.00	900.000	2.58	3.288.000	4.66	4.999.864	6.62
Fondo de Solidaridad	0	0.00	0	0.00	16.000.000	22.69	16.800.000	22.25
IPC	700.000	2.46	600.000	1.72	880.000	1.25	1.265.000	1.68
Consejería Derechos Humanos	30.828	0.11	20.000	0.06	261.542	0.37	274.619	0.36
Consejería Defensa y Seguridad	0	0.00	150.000	0.43	97.400	0.14	33.749	0.04
Plan Cólera	0	0.00	0	0.00	2.000.000	2.84	0	0.00
Secr. Información y Sistemas	210.000	0.74	180.000	0.52	166.553	0.24	174.845	0.23
Remodelación Palacio de Nariño	90.000	0.32	40.000	0.11	250.000	0.35	67.204	0.09
Otros	0	0.00	2.796.000	8.03	5.229.102	7.41	263.833	0.35
Total	28.430.260	100	34.839.113	100.00	70.524.406	100.00	75.520.705	100.00

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ley de Presupuesto General de la Nación.

mientras que la inversión cayó de 89.4% a 70%, en igual período.

No obstante, de acuerdo con el cuadro 6 en el presupuesto de financiamiento están incluidas partidas de inversión y de transferencia para el programa de reinserción, que en conjunto alcanzan un 8.9% del presupuesto total en el año 1993. Pero igualmente en el presupuesto de inversión se encuentran escondidos recursos de cerca del 2% que en la práctica son destinados al pago de servicios personales (nómina) manejados a través de agencias de cooperación internacional.

En pesos constantes durante el período 1990 - 1993 el presupuesto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República creció en un 32.8%. Este crecimiento lo explica los gastos de funcionamiento que se multiplicaron por 2.5 veces en los tres años, mientras que los fondos de inversión se aumentaron en 6.6%. (Cuadro 7).

El cuadro 6 presenta los distintos rubros de asignaciones presupuestales del Departamento Administrativo de la Presidencia para el año 1993, que en total alcanza un valor de \$75.521 millones de pesos. En el Fondo Especial de la Presidencia se

**Cuadro 6**  
**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**  
**PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION - 1993**  
**(Miles de Pesos)**

<b>Asignaciones</b>	<b>Apropiación</b>	<b>% Participación</b>
<b>Presupuesto de funcionamiento</b>	<b>21.288.747</b>	<b>28.19</b>
Servicios Personales	3.812.641	5.05
Gastos Generales	4.257.167	5.64
Transferencias Normales	6.518.939	8.63
Transferencias Para Reinserción	6.700.000	8.87
<b>Presupuesto de Inversión</b>	<b>54.231.958</b>	<b>71.81</b>
Inversión Presidencia de La República	1.399.600	1.85
Inversión Fondo Especial Presidencia	52.832.358	69.96
Plan Nacional de Rehabilitación	21.346.500	28.27
Programa Juventud, Mujer Y Familia	7.606.744	10.07
Programa Medellín y Area Metropolitana	4.999.864	6.62
Fondo Solidaridad y Emergencia Social	16.800.000	22.25
IPC	1.265.000	1.68
Consejería Derechos Humanos	274.619	0.36
Consejería Defensa y Seguridad	33.749	0.04
Secretaría Informática y Sistemas	174.845	0.23
Remodelacio Palacio Nariño-Dapre	67.204	0.09
Otros	263.833	0.35
<b>Total</b>	<b>75.520.705</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Presupuesto General

**Cuadro 7**  
**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**  
**PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO E INVERSION 1990-1993**  
**(Miles de Pesos de 1990)**

Asignaciones	1990	1991	1992	1993	Variaciones			
					1991-90	1992-91	1993-92	1993-90
Presupuesto de funcionamiento	3.008.432	4.049.307	5.969.894	10.644.374	34.60	47.43	78.30	253.82
Servicios Personales	1.195.023	1.276.445	1.645.393	1.906.321	6.81	28.90	15.86	59.52
Gastos Generales	1.066.703	1.296.273	1.627.593	2.128.584	21.52	25.56	30.78	99.55
Transferencias Normales	746.706	1.429.714	1.454.672	3.259.470	91.47	1.75	124.07	336.51
Transferencias	0	46.875	1.242.236	3.350.000	—	2.550.10	169.68	—
Presupuesto de Inversión	25.421.828	23.168.750	37.834.085	27.115.979	-8.86	63.30	-28.33	6.66
Presidencia De La República	25.421.828	23.168.750	1.833.540	699.800	-8.86	-92.09	-61.83	-97.25
Fondo Especial Presidencia	0	0	36.000.545	26.416.179	—	—	-26.62	—
Plan Nacional De Rehabilitación	24.391.000	14.065.625	12.627.329	10.673.250	-42.33	-10.23	-15.47	-56.24
Prog. Juventud, Mujer Y Familia	0	5.442.188	5.874.708	3.803.372	—	7.95	-35.26	—
Prog. Medellín y A. Metropolit.	0	703.125	2.042.236	2.499.932	—	190.45	22.41	—
Fon. Solidar. Y Emerg. Social	0	0	9.937.888	8.400.000	—	—	-15.47	—
IPC	700.000	468.750	546.584	632.500	-33.04	16.60	15.72	-9.64
Consejería Derechos Humanos	30.828	15.625	162.448	137.310	-49.32	939.67	-15.48	345.41
Cons. Defensa Y Seguridad	0	117.188	60.497	16.875	—	-48.38	-72.11	—
Plan Calamidades: cólera	0	0	1.242.236	0	—	—	-100.00	—
Secrt. Informática y Sistemas	0	140.625	103.449	87.423	—	-26.44	-15.49	—
Remodel. Palacio Nariño-Dapre	210.000	31.250	155.280	33.602	-85.12	396.89	-78.36	-84.00
Otros	90.000	621.875	3.874.598	131.917	590.97	523.05	-96.60	46.57
Total	28.430.260	27.218.057	43.803.979	37.760.353	-4.26	60.94	-13.80	32.82

**Fuente:** Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto de Presupuesto General



encuentran consignados \$54.232 millones (71.81% de presupuesto de la Presidencia) especialmente destinados al financiamiento de los programas: Plan Nacional de Rehabilitación, Programa Presidencial Juventud, Mujer y Familia, Programa Presidencial Medellín y su Área Metropolitana, Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y Consejería de Derechos Humanos. Estos programas concentran el 96.5% de los recursos del Fondo de inversión.

Estos programas por su reciente implementación, con excepción del PNR, presentan grandes problemas de definición, de eficacia y eficiencia en su ejecución y de duplicaciones en su amplia gama de objetivos, proyectos y poblaciones beneficiarias. La ejecución presupuestal de los programas del Departamento Administrativo registra una gran lentitud. Según el cuadro 8 la ejecución real para el año 1992 (giros/apropiaciones) fue inferior al 20%. Debido a la lentitud en la ejecución

presupuestal de estos programas el Ministerio de Hacienda aprobó un mínimo de acuerdo de gastos respecto a la apropiación inicial (21.08%). No obstante, los compromisos alcanzaron un nivel de 90.1% (se perdió 10% del presupuesto por que no se comprometió).

Sin embargo, el 19.5% del presupuesto ejecutado no implica que físicamente "se hayan colocado los ladrillos correspondientes". Los indicadores presupuestales presentan una imagen ficticia. Es común en el sector público colocar los recursos presupuestales en fiducias, en intermediarios financieros y/o a través de una "piñata" de contratos interadministrativos con entidades territoriales (gobernaciones departamentales, municipios) con el fin de no perder los recursos. De esta manera el presupuesto queda técnicamente ejecutado, aún sin que de él se haya girado un sólo peso a las entidades ejecutoras, ONG's o la comunidad. Adicionalmente, estos contratos interadminis-

**Cuadro 8**  
**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**  
**EJECUCION PRESUPUESTAL FONDO ESPECIAL A DICIEMBRE 31 DEE 1992**  
**(Miles de pesos)**

Inversión	Apropiación definitiva	Partic. %	Compr.	% Com/ Aprop.	Acuerdo Gastos	% Acue/ Comp.	% Acue/ Aprop.	Giros	% Giros/ Acuer.	% de Ejec. Giros/ Apro.
Cons. Derechos Humanos	288.942	0.97	223.757	77.44	127.025	56.77	43.96	47.995	37.78	16.61
Consejería para Medellín	3.687.000	12.37	3.288.000	89.18	2.559.700	77.85	69.43	2.559.700	100.00	69.43
Fondo solid. y emergencia	16.000.000	53.68	15.530.861	97.07	2.039.248	13.13	12.75	2.031.248	99.61	12.70
Juventud. mujer y familia	8.949.280	30.03	7.624.892	85.20	1.491.215	19.56	16.66	1.145.893	76.84	12.80
PC	880.000	2.95	201.948	22.95	66.849	33.10	7.60	35.788	53.54	4.07
Total	29.805.222	100	26.869.458	90.15	6.284.036	23.39	21.08	5.820.623	92.63	19.53

**Fuente:** D.N.P. -Unidad de Inversiones Públicas- División Evaluación de Resultados Presupuestales.

trativos registran objetivos bastante globales y etéreos. Así, por ejemplo, de los recursos presupuestales ejecutados por el programa Juventud, Mujer y Familia, colocados en su totalidad en fiducia tan sólo se ejecutaron financieramente un poco más del 50%. En la situación hipotética de un comportamiento similar en todos los programas presidenciales, estaríamos hablando de sólo una ejecución financiera del 10% respecto a la apropiación presupuestal.

La ineficiencia en la gestión tiene, por lo menos, tres explicaciones, dos exógenas y una interna:

i) La inestabilidad generada por los ajustes institucionales y legales derivados de la reforma constitucional. Según el Artículo 355 de la nueva Carta, "Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado". En su reglamentación, se expidió el decreto 393 de marzo de 1992. Esta generó procesos tan engorrosos y fuertes restricciones para la contratación que, antes de poder ser asimilada por los funcionarios, tuvo que derogarse a través de otra resolución reglamentaria, el decreto 777 de agosto de 1992.

Como el Artículo 355 permite al Gobierno, en cualquiera de sus niveles, celebrar contratos con ONG's o cualquier entidad privada sin ánimo de lucro, los programas de la Presidencia decidieron contratar directamente, encontrándose con que, contrario a lo que se piensa, estas entidades no tienen presencia en las áreas geográficas de difícil acceso y de alta pobreza y que la mayoría de las

veces son demasiado centralizadas, burocráticas, politizadas e ineficientes<sup>25</sup>.

ii) El marco de la política macroeconómica y la coyuntura monetaria generó restricciones en el manejo presupuestal del país, las cuales se expresaron en recortes en las asignaciones para los sectores sociales.

iii) Las complejas relaciones de dependencia en las funciones de estos programas con la estructura jerárquica, administrativa, financiera, de control y legal del Departamento Administrativo, hace lenta la gestión de los proyectos. La aprobación de un proyecto puede demorar entre la presentación por la comunidad y la aprobación por parte del respectivo programa, en promedio, cerca de dos años.

Estos programas no han logrado diseñar una estructura institucional y normativa que garantice la eficiencia y agilidad que exige la emergencia de los problemas sociales, políticos y económicos a los cuales quieren dar solución. La falta de coordinación entre los mismos, su relativa burocratización, centralismo y costos operacionales les resta eficiencia.

En general, la gestión de proyectos sociales no es fácil, máxime cuando se trata con comunidades pobres. "La experiencia del desarrollo ha mostrado que es mucho más fácil el desarrollo económico y material, en términos de producción de bienes y servicios de un país, que la conquista de la pobreza"<sup>26</sup>. En general, los manuales de elaboración y evaluación de los proyectos no se ajustan a las realidades socio-culturales de las comunidades y

25 Sarmiento, L., et al. "Las ONG's: Nuevos escenarios, nuevos retos"; en *Perfiles Liberales*. Santafé de Bogotá, Fundación Friedrich Naumann, No. 27, primera edición 1992.

26 T. Castañeda. Op. Cit. pág.145.

las áreas de cobertura. La ausencia de comités a nivel local, encargados de priorizar, seleccionar y formular proyectos de acuerdo con las necesidades de la población beneficiaria, unido a trámites totalmente centralizados, genera una gran lentitud en la gestión<sup>27</sup>.

De otra parte, la experiencia en planificación del desarrollo social en las entidades territoriales (Departamentos, municipios) es precaria. Estas cuentan con plantas burocráticas de bajo nivel técnico. No existen mecanismos amplios y ágiles que permitan una interlocución con la comunidad.

La historia política del país, basada en el clientelismo, los gamonalismos y caciquismos, han terminado por corromper el alma de la sociedad civil. El colombiano medio ha desarrollado una cultura de damnificados y de relación paternalista con el Estado. Tanto las entidades territoriales, las ONG's y la propia comunidad confunden el desarrollo de proyectos enfocados a la superación de las condiciones de pobreza con el equivalente a "auxilios parlamentarios". Esto lleva a la presentación de propuestas vagas, sobredimensionamiento de los montos solicitados, ejercer presiones a través de padrinos políticos y no contar con la participación democrática de la comunidad<sup>28</sup>.

Los municipios y las comunidades pobres tienen insuficientes capacidades para la identificación, la elaboración y el trámite de proyectos. Por lo general las comunidades no tienen un espíritu asociativo, desconfían del Estado y sus funcionarios, no tienen mecanismos de interlocución y cuentan con un bajo poder de negociación<sup>29</sup>. Los

programas deberían incluir en su diseño una estrategia de capacitación a los municipios y a las comunidades más pobres para la priorización, selección, formulación, gestión e interventoría de los proyectos.

Además, en los programas de la Presidencia, y en general en el sector público, no existen sistemas de seguimiento y evaluación de los resultados físicos. Esto lo explica el centralismo de los programas, pero también la inexistencia de la asistencia técnica y del acompañamiento socioempresarial a los proyectos de inversión. Por esta razón, en los sistemas de información siempre se registra un vacío en la ejecución de los proyectos entre la aprobación, los primeros desembolsos y la terminación de los mismos. Esta situación es más constante en los proyectos ejecutados por comunidades pobres.

Los programas también se ven debilitados por el afán político de ampliar la cobertura de la presencia del Estado. Un Estado que, pese a los prejuicios de la nueva tecnocracia neoliberal, es pequeño y pobre, al menos frente a los graves problemas políticos y sociales del país. De este modo, la ampliación de las coberturas no es proporcional a los aumentos en los presupuestos de inversión, generando caídas en las inversiones per cápita y bajas en la calidad de los servicios ofrecidos.

Tomando como ejemplo el PNR, uno de los programas más antiguos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se encuentra que durante el período 1985 -1992 au-

27 FOSES. Informe Aspectos Técnicos y Operativos. Policopiado, 1992.

28 Ibid. pág. 6.

29 Ibid. pág. 8.

mentó la cobertura geográfica del país del 21.3% al 53.6%; y la poblacional de 9.1% a 21.3%. Pero la inversión per-cápita cayó, en pesos constantes de 1991, de \$20.325 a \$16.385; la inversión por municipio atendido también disminuyó de \$343.572 a \$295.435, en el período de referencia (Cuadro 9).

Frente a estos problemas, la Presidencia de la República en ejercicio de las atribuciones del Artículo transitorio 20 de la Constitución, sancionó el decreto 2133 del 30 de Diciembre de 1992. Este decreto fusiona el Fondo Especial de la Presidencia de la República al Fondo de Solidaridad y Emergencia social y reestructura el Departamento Administrativo. Los distintos programas de contenido social del Departamento Administrativo quedan integrados bajo la dirección organizativa del Fondo.

Lo que en un principio se consideró que mejoraría la coordinación, eficiencia, eficacia, economía y celeridad de los Programas de la presidencia ha quedado enredado en la red normativa y jurídica.

Problemas relacionados con las transferencias de los recursos presupuestales, la dirección ejecutiva y la misma planta del Departamento han llevado al Decreto de fusión de los Fondos a un interregno. La política social de la Presidencia, la cual se expresa a través de los Programas diseñados para tal fin, ha vuelto a quedar, por ahora, en el limbo.

#### D. Fondos de cofinanciación

Con relación al sistema de fondos de financiamiento se señala que estos reforzarán el centralismo. Si bien en el esquema diseñado para el funcionamiento de estos fondos, es la comunidad quien identificará y propondrá los proyectos a su respectiva alcaldía, en la práctica se observa, al menos en los municipios más atrasados del país (cerca del 70% de la totalidad), que no existe la participación comunitaria y que el alcalde no concerta con éstos acerca de la programación presupuestal anual, y en las pocas oportunidades en que lo hace se limita a la identificación de

**Cuadro 9**  
**COBERTURA TERRITORIAL PNR 1985 - 1992**  
**E INVERSIONES PER-CAPITA**

Indicadores	Vigencias		
	1985	1988	1992
Superficie de Colombia	1.141.748	1.141.748	1.141.748
Superficie PNR	243.677	487.355	612.645
% PNR	21	43	54
Población total	29.480.995	31.677.178	34.198.389
Población PNR	2.687.652	5.701.880	7.284.174
% PNR	9	18	21
Inversión PNR *	54.628.000	173.548.500	119.794.800
Inversión Percápita PNR	20.325	30.431	16.385
Inversión/Municipio PNR	343.572	570.772	295.435

\* La inversión está expresada en pesos constantes (1991). Incluye recursos administrados por las entidades  
Fuente: DANE - División Político-Administrativa 1992. Decretos de liquidación de presupuesto.

necesidades relacionadas con vías y los servicios públicos. Por su parte el alcalde tendrá que viajar con su portafolios de proyectos a las Unidades Especiales de Cofinanciación, adscritas a la gobernación de su departamento en búsqueda de cofinanciación, quedando de esta manera la comunidad y la administración municipal en la dependencia de que existan unas buenas relaciones personales y políticas con el gobernador de turno. Actualmente es fácil encontrar que cuando no se presentan estas buenas relaciones la inversión del departamento en el municipio es cero.

Pero allí no termina la historia: estos proyectos tendrán que competir en "igualdad de condiciones" en el nivel nacional. Con ello, las entidades territoriales con mayor capacidad técnica y económica se llevarán la tajada del león.

Además, el sistema de fondos de cofinanciación fortaleció cuatro entidades del orden nacional: el DNP (con el FIS), el Ministerio de Hacienda (con FINDETER), Ministerio de Agricultura (con el DRI) y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (con el FOSES). Igualmente, las gobernaciones verán fortalecido su poder político y financiero. En un proceso de suma cero las alcaldías y la comunidad verán erosionada su autonomía frente al departamento y la nación.

En efecto, como lo ha señalado recientemente Fernando Rojas, el proceso de descentralización se ha convertido en un simple proceso de privatizaciones, delegaciones o combinación de las dos anteriores. En el caso de los fondos, según

Rojas, éstos "ofrecen recursos a los municipios y a los departamentos, a condición de que éstos cumplan las prioridades de asignación de recursos y las normas de gestión fiscal y administrativa sentadas por el Gobierno Nacional. De no cumplirse con tales prioridades y normas, los niveles subnacionales no tienen acceso a estos importantes recursos. O, lo que es lo mismo, en la práctica los niveles territoriales son, una vez más, meros delegatarios del nivel central. Y, dentro de la administración pública central, el Departamento Nacional de Planeación emerge como el asignador de los recursos públicos del país en última instancia"<sup>30</sup>.

Por último, se señala que estos fondos no resuelven los problemas que aquejan al sector social respecto a la fragmentación institucional, la falta de integración, planeación, coordinación y ejecución entre las diversas instancias que definen la política. No es tan claro tampoco las relaciones y jerarquías que tendrán los diferentes ministerios del sector, los fondos, las Unidades Especiales de Cofinanciación, la Consejería de Política Social, las administraciones locales y la comunidad. Al respecto vale la pena preguntar ¿qué impacto ha generado la "Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los servicios sociales"?

## VI. Pobreza y desigualdad<sup>31</sup>

De acuerdo con lo descrito anteriormente, no debe sorprender que la situación social en Colombia no

30 Rojas, Fernando. "Descentralización y Desorden Institucional"; en *Economía Colombiana*. Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá, No. 241. Enero-Febrero de 1993. Pág 67-68.

31 Una versión más amplia de esta sección se encuentra en: L. Sarmiento y A. Zerda. "Ajuste Estructural, Desarrollo Económico y Social - Dos Años de Revolución Pacífica"; en *Economía Colombiana*. Contraloría General de la República, Santafé de Bogotá, No. 241. Enero - Febrero de 1993.



presente cambios sustanciales. O, que incluso, la calidad de vida de la población más desprotegida haya disminuido.

En efecto, desde los años ochenta se vienen registrando cuatro fenómenos altamente interrelacionados: i) el gasto social, producto del programa de estabilización, pierde participación respecto al PIB; ii) la desinstitucionalización y desfinanciamiento de las entidades del sector social; iii) la inestabilidad en el crecimiento de la economía; y, iv) el deterioro del empleo y la caída en los ingresos. Estos fenómenos han implicado una mayor concentración del ingreso y un aumento en los niveles de pobreza. En lo que sigue se analiza la evolución de estos fenómenos en lo transcurrido de los años noventa.

## A. Economía y empleo

La evolución del producto por habitante reflejó una grave recesión hasta 1985, durante 1986-88 se recupera y cae hasta 1991. Para 1992, año en el cual los problemas de la violencia, la crisis cafetera, la baja densidad de las lluvias y el racionamiento energético han sido particularmente incisivos, los pronósticos iniciales de crecimiento de la economía nacional no superaban el 1%. Para 1992, el gobierno estima el crecimiento en 3.6% y proyecta una variación de 5% para 1993. Estos hechos confirman la ley: en Colombia la violencia y los desequilibrios sociales nunca han sido excluyentes con la buena marcha de los negocios.

El desempleo abierto ha venido disminuyendo en el país. En los años ochenta el desempleo alcanzó magnitudes del 14.1%, respecto de la PEA. A partir de 1989 esta tasa cae hasta el 9.9%, en diciembre de 1992 (Cuadro 1). Teniendo en cuenta que la tasa de

participación global (relación porcentual entre el número de personas de la PEA y el número de personas que integran la población en edad de trabajar) viene aumentando desde mediados de la década de los ochenta (de una tasa de 56.1% en 1985 se pasó a 61.5% en diciembre de 1992), el menor desempleo se debe a un mayor crecimiento del empleo.

En este sentido, los principales problemas laborales en el país se identifican con la precariedad del mismo. De acuerdo con diferentes estudios el empleo informal, inestable y de bajos ingresos, viene aumentando en el país. Si bien Colombia no presenta un sector tan informal como el registrado en el resto de países de América Latina - Perú (donde alcanza un 78%), Bolivia, Ecuador, entre otros, las actividades informales concentran más de la mitad de la población económicamente activa.

Entre 1988 y 1992 el subempleo, trabajadores que tienen empleo parciales y están buscando una mejor oportunidad, registran una tendencia creciente. En el año 1992 alcanzan a representar 15.5% de la población económicamente activa -PEA-, mientras que en 1988 eran el 12.8% (Cuadro 1). El problema laboral en Colombia es, entonces, más de orden cualitativo que cuantitativo.

De hecho, cerca de la mitad de la población ocupada se encuentra en actividades precarias, inestables y sin seguridad social. Según el Censo Económico del DANE, en 1990, el 48% de los empleos corresponden a establecimientos de menos de 10 empleados. El 73% de los empleos urbanos se registra en actividades del comercio y los servicios; otro 5% en otras actividades como la construcción; solamente 22% del empleo es gene-

rado por la industria<sup>32</sup>.

## B. Distribución del ingreso

El coeficiente de concentración del ingreso, Gini, se eleva a partir de 1984, alcanzando en 1989 un valor máximo de 0.50 (la participación del 50% más pobre en el ingreso representó 17.1% respecto a los ingresos urbanos totales). Además el salario mínimo real viene cayendo desde 1987 con lo cual

el ingreso laboral pierde participación en la riqueza generada, en 1991 la remuneración al salario representa solo un 38.53%, con respecto al PIB, mientras que en 1980 participaban con el 41.6% (Cuadro 10).

Durante el período 1989-1992 la inequidad en la distribución del ingreso ha tendido nuevamente a mejorar. Después del pico alcanzado por el coeficiente de concentración en 1988, éste ha descendi-

**Cuadro 10**  
**CRECIMIENTO ECONOMICO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO**  
1980-1992

Años	(1) Crecimiento del PIB variación anual %	(2) Crecimiento del PIB por Habitante var.anual %	(3) Distribución del Ingreso familiar urbano Deciles			(4) Coeficiente de concentración de GINI	(5) Participación de las remun- eraciones al trabajo respecto al PIB %
			1 a 5 (50% más pobre)	6 a 8 (sectores medios)	9 a 10 (20% más rico)		
1980	4.1	2.0	18.9	28.5	52.6	0.46	41.6
1981	2.3	0.3	(nd)	(nd)	(nd)	(nd.)	42.8
1982	0.9	-1.1	(nd)	(nd)	(nd)	(nd)	43.1
1983	1.9	-0.2	18.9	28.7	52.3	0.46	43.9
1984	3.8	1.7	(nd)	(nd)	(nd)	(nd)	43.4
1985	3.8	1.7	18.6	28.2	53.2	0.47	40.6
1986	6.9	4.8	18.1	27.2	54.8	0.48	37.9
1987	5.6	3.5	18.7	27.7	53.7	0.47	38.0
1988	4.2	2.2	17.7	26.6	55.7	0.49	37.9
1989	3.5	1.5	17.1	26.4	56.5	0.50	38.9
1990	4.2	2.2	17.4	27.3	55.3	0.49	38.5
1991	2.2	0.0	17.6	27.7	54.7	0.48	38.5
1992	3.6 (e)	1.4(e)	19.6	30.0	50.4	0.45	(nd)

(e) estimado

(nd) dato no disponible

(3) Cálculos de Libardo Sarmiento y Francisco Lasso, con base en las Encuestas de Hogares, meses de Septiembre-excepto 1992: Junio. Distribución del ingreso per cápita de los hogares (unidad de gasto) y ajustado por: 1) propiedad de la vivienda; 2) imputación por modelo de regresión sustentado en la teoría del capital humano.

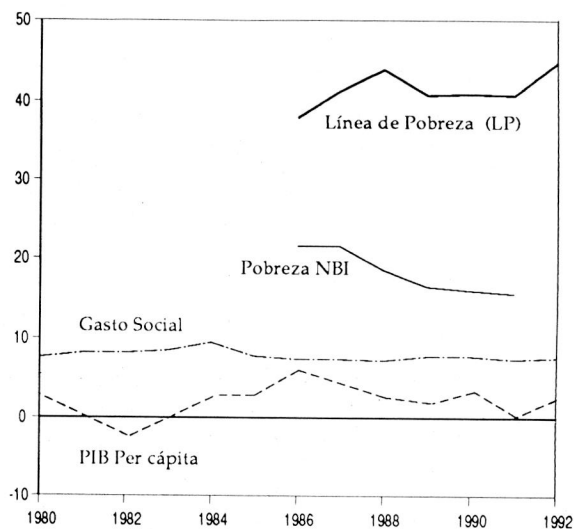
32. L. Sarmiento A. "La Revolución Pacífica: Una mirada premoderna sobre los derechos sociales en Colombia". En *Economía Colombiana*, No 238, febrero - marzo, 1992.

do hasta 0.45 en 1992. Este coeficiente se muestra muy sensible a lo que ocurre con el nivel y la orientación del gasto social y con la dinámica de la economía. Además, los procesos de focalización del gasto público social, y el proceso de empobrecimiento de los grupos medios en Colombia pueden estar influenciando el comportamiento de los índices de distribución del ingreso (Gráficas 2, 3 y 4).

### C. Incidencia de la pobreza

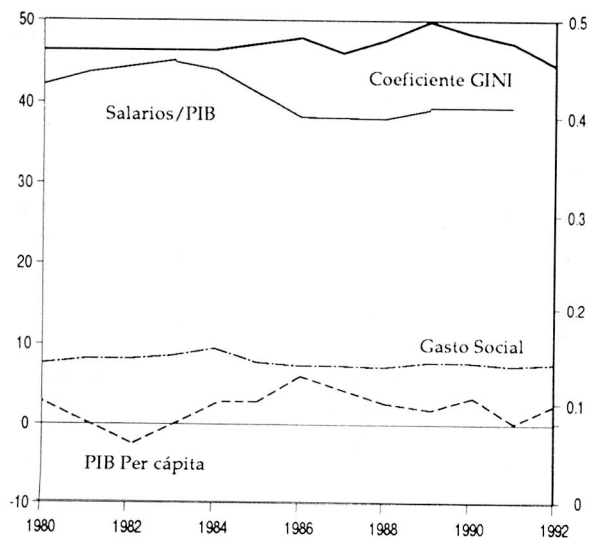
De acuerdo con los datos del Cuadro 1 el porcentaje de personas en condiciones de pobreza debida a bajos ingresos (medida por línea de pobreza) es creciente. Para el período 1986-1988, el porcentaje de personas pobres aumentó en las 7 principales áreas urbanas del país de 37.8% a 43.8%. Durante 1989 y 1991 el nivel de pobreza rondó el 40%. Y

**Gráfica 3**  
CRECIMIENTO, GASTO SOCIAL Y POBREZA  
SEGUN LP Y NBI



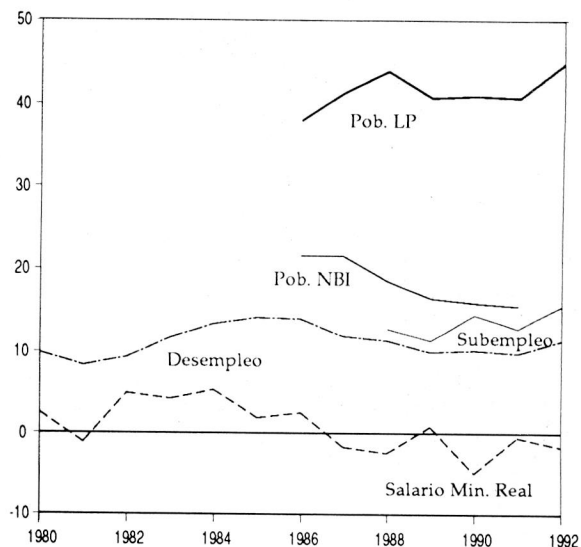
Fuente: Cuadros 5, 6 y 7

**Gráfica 2**  
CRECIMIENTO, GASTO SOCIAL, % SALARIOS EN  
PIB Y COEFICIENTE GINI



Fuente: Cuadros 5, 6 y 7

**Gráfica 4**  
SALARIO, EMPLEO, SUBEMPLEO Y POBREZA  
SEGUN LP Y NBI



Fuente: Cuadros 5, 6 y 7

para 1992 (de acuerdo con la estimación a junio de este año y con base en la Encuesta de Hogares etapa 76, y el valor de la canasta de los pobres estimada por el DANE) el porcentaje de pobres aumentó a 44.8%.

La tendencia en el grado de incidencia de la pobreza es desigual según los métodos utilizados y las ciudades analizadas. De acuerdo con las cifras del Cuadro 11 se tiene que la ampliación en

los programas de educación, vivienda y servicios públicos -metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas- han permitido un mejoramiento en el bienestar social de la población, cayendo el porcentaje de población con NBI de 21.6% en 1986 a 15.5% en 1991 (Gráfica 3).

El problema es grave en materia de ingresos. El paso de 37.8% de pobres por ingreso en 1986 a 44.8% en 1992 deja ver que el problema de la

**Cuadro 11**  
**EVOLUCION DEL GRADO DE INCIDENCIA DE LA POBLACION POBRE, SEGUN**  
**NBI Y LP, EN LAS SIETE PRINCIPALES AREAS URBANAS DE COLOMBIA**  
1986-199

Años	Pobreza según	Santafé de Bogotá	M/llín	Cali	B/quilla	B/manga	Manizales	Pasto	Total 7 ciudades
1986	NBI	18.8	19.5	20.8	34.1	15.8	14.5	23.1	21.6
	LP	25.9	46.1	39.6	46.4	30.8	31.6	44.7	37.8
1987	NBI	19.3	17.6	19.7	33.1	20.1	15.0	22.6	21.5
	LP	30.4	48.1	39.4	49.2	40.0	39.6	50.3	41.3
1988	NBI	17.9	14.6	17.5	24.0	16.1	18.2	21.7	18.5
	LP	34.0	49.8	41.9	53.3	37.9	46.1	50.9	43.8
1989	NBI	14.5	14.4	17.7	22.1	12.7	12.9	20.8	16.5
	LP	30.2	47.2	37.6	48.1	33.6	44.4	54.7	40.6
1990	NBI	14.3	16.1	15.2	17.9	15.9	15.9	20.2	16.0
	LP	33.5	43.0	38.5	49.3	36.1	37.1	54.5	40.8
1991	NBI	13.2	15.1	15.8	17.1	16.7	17.3	17.1	15.5
	LP	35.0	41.0	34.8	49.4	36.0	44.9	53.9	40.7
1992	NBI	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
	LP	37.7	55.9	42.9	53.7	45.7	42.9	56.6	44.8

(nd) dato no disponible

**Fuente:** LP: Cálculos de Libardo Sarmiento y Francisco Lasso, con base en las Encuestas de Hogares, meses de Septiembre- excepto 1992: Junio. Se tomaron los ingreso referidos a los per cápita de los hogares (unidad de gasto), ajustado por: 1) propiedad de la vivienda; 2) imputación por modelo de regresión sustentado en la teoría del capital humano. Metodo de estimación DANE: "Sistema de Indicadores sobre evolución de la pobreza absoluta en Colombia".

NBI: DANE, Indicadores de Coyuntura, septiembre de 1992.

pobreza en Colombia en las postrimerías del siglo XX obedece más a causas relacionadas con la precariedad del empleo y los ingresos y con el escaso acceso que tienen estos grupos sociales a los factores productivos y a la riqueza social en general (Gráficos 3 y 4).

Las ciudades del país con mayores niveles de pobreza en 1992 continúan siendo Medellín (55.9%), Barranquilla (53.7%) y Pasto (56.6%). Si bien las restantes ciudades -Santafé de Bogotá, Cali, Bucaramanga y Manizales- registran menores niveles, todas con excepción de Manizales presentan una preocupante tendencia hacia el aumento en el deterioro de la calidad de vida de la mitad de su población.

Estas cifras dejan un gran interrogante sobre el impacto real que están teniendo las reformas a la política social en Colombia. Si bien el crecimiento de la economía debería favorecer al gasto social, y éste la equidad en la distribución del ingreso, del análisis precedente podemos avanzar, respecto a la evolución de la pobreza, 3 hipótesis: i) los bajos ingresos explican cada vez más en Colombia el fenómeno de la pobreza. La caída en los salarios reales y el deterioro en el empleo repercuten en el aumento de los niveles de pobreza. El gasto social tiene un efecto limitado al mejoramiento de necesidades básicas (educación, vivienda, servicios públicos); ii) la desinstitucionalización y el desfinanciamiento del sector social están relacionados con el comportamiento de los índices de pobreza; y, iii) en la medida en que se desmontan subsidios hacia la clase media y se focaliza la política social en los indigentes, los estratos sociales que "flotan" sobre la línea de pobreza caen por debajo de ésta, elevando, en consecuencia, los índices de pobreza.

No obstante, no es fácil explicar el comportamiento estadístico que presenta un crecimiento en la pobreza conjuntamente con un mejoramiento en la distribución del ingreso. Este hecho requiere una mayor investigación de los fenómenos sociales, desagregar aún más las cifras y aplicar métodos más complejos de análisis.

En el nivel nacional, el grado de incidencia de la pobreza medida por ingresos afecta el 43.6% de las personas, en el año 1991 de acuerdo con la encuesta de hogares urbano-rural del DANE (Cuadro 12). Esta incidencia aumentó en 1.7 puntos porcentuales entre 1988 y 1991. Si bien las estimaciones de pobreza varían respecto a su medición en las siete principales áreas urbanas del país, debido a la diferencia en coberturas, procedimientos de ajuste de los ingresos y el valor de la línea de pobreza (las líneas de pobreza estimadas por el DNP-Banco Mundial son una tercera parte inferiores a las calculadas por el DANE), las ten-

**Cuadro 12**  
**GRADO DE INCIDENCIA DE LA POBREZA EN COLOMBIA TOTAL NACION, URBANO Y RURAL, SEGUN PERSONAS (1988-1991)**

Area	% Población Pobre (1)		
	1988	1991	Variación % 88-91
Rural	61.6	62.5	0.9
Urbano	26.8	28.9	2.1
Total	41.9	43.6	1.7

(1) Información Preliminar

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares

Valor Línea de Pobreza (\$):

1988: Urbana: 14695.8

Rural: 12945.3

1991: Urbana: 31113.9

Rural: 27407.7



dencias muestran comportamientos similares en el crecimiento de la pobreza. No obstante, según esta encuesta el nivel de la pobreza es de 28.9% en las zonas urbanas y de 62.5% en las zonas rurales, para el año 1991.

Como se observa, la pobreza en el sector rural es creciente aunque a un ritmo inferior al registrado en el sector urbano (cuadro 12). El grado de la incidencia en este sector continúa afectando cerca de dos terceras partes de su población. El área rural se encuentra en términos de bienestar tres décadas atrasado respecto de los niveles alcanzados de desarrollo en las zonas urbanas. En este sector las políticas de apertura y modernización del Estado han sido particularmente adversas para las comunidades campesinas, en términos de ingreso y empleo (en sólo 1992 el desempleo rural aumentó en cerca de 70 mil personas). Los subsidios tanto en crédito, como en precios de sustentación literalmente han desaparecido; el nuevo marco financiero de crédito agropecuario en la práctica ha marginado a la población rural de menores ingresos; las reformas del ICA, del INCORA y del HIMAT acabaron con los programas de desarrollo social rural de estas entidades. Los menores recursos asignados a las entidades promotoras del desarrollo rural y su ampliación en coberturas se han traducido un un menor impacto social sobre las comunidades rurales del país.

Además, la caída en los precios internacionales del café y la importación masiva de productos agrícolas viene afectando principalmente de manera desastrosa a las actividades productivas del pequeño y mediano campesino. A lo anterior se suma, para agravar la situación, los problemas generados por el clima adverso y las situaciones heterogéneas de violencia.

## VII. A manera de conclusión

La política social en Colombia mostró grandes avances hasta finales de los años setenta, en lo que se refiere a coberturas de educación, salud, nutrición, vivienda y saneamiento básico. A partir de los años ochenta viene registrando un preocupante retroceso. En los años noventa la nueva Constitución Política del país y el Plan Nacional de Desarrollo "La Revolución Pacífica", han colocado un gran énfasis en la modernización y fortalecimiento financiero del sector social; sin embargo, estas buenas intenciones no han logrado consolidarse ni romper la inercia presupuestal. Ello requiere una gran presión de la sociedad civil y una decidida voluntad política.

De acuerdo con este artículo, el diseño de la política social debe estar más centrado en programas sociales integrales que aborden los problemas sociales en su complejidad, desde sus causas hasta sus manifestaciones. Ello requiere de estrategias de desarrollo centradas en la generación de ingresos, en la capacitación de los recursos humanos, en la participación de la sociedad civil y en la democratización de la propiedad. La política social debe ser integral buscando actuar sobre las distintas dimensiones, tanto económicas, sociales, culturales, como ambientales, que le permitan a la población, de forma cogestionaria, mejorar su calidad de vida.

Las reformas necesarias a la política social y a la modernización de las instituciones del sector, de sus estrategias e instrumentos no deben excluir el cumplimiento de los mandatos constitucionales respecto a la universalidad de procurar o garantizar ciertas necesidades básicas a toda la población. Este deber ser del Estado no excluye que el sector

privado sea quien provea los bienes y servicios sociales, o que se implementen medidas de focalización del gasto social en algunos componentes, grupos poblacionales o zonas geográficas. El mercado y el solo crecimiento económico no garantizan justicia social y se requiere entonces que el Estado asuma un activo rol solidario y que oriente con equidad y justicia el desarrollo económico y social.

Una política de este estilo requiere que en lugar de una gran fragmentación de entidades, de un sector social moderno, institucionalizado, legitimado social y políticamente, y con recursos financieros suficientes y estables para hacer planeación

de mediano y largo plazo. Además se debe contar con un espacio real de integración y coordinación entre las distintas entidades rectoras y ejecutoras de la política social. Esta última requiere, igualmente, del respaldo de una verdadera fuerza política tanto a nivel del Estado, la sociedad civil como del sector privado.

Estas medidas deben acompañarse de una verdadera reestructuración y descentralización del sector público. La otra parte de la solución se encuentra en el desarrollo institucional de las unidades territoriales locales y el fortalecimiento de la organización, la autonomía y la participación de la sociedad civil.

# Sector Social: Ajuste institucional\*

---

Juan José Perfetti del Corral \*\*

**E**l nuevo modelo de desarrollo que el actual gobierno ha puesto en marcha, presupone una serie de ajustes institucionales en diversos campos. Adicionalmente, la promulgación de la nueva Constitución le representa nuevos retos institucionales a la sociedad colombiana. En este orden de ideas, y dentro del programa de modernización del Estado, el gobierno nacional adoptó, a finales de 1992, una serie de medidas relacionadas con ajustes en diferentes entidades y mecanismos institucionales. Dentro de este ajuste, se incluyeron algunos entes relacionados con el sector social.

En razón a lo anterior, se ha considerado de gran importancia adelantar un análisis de las implicaciones que el mencionado ajuste tiene sobre las diferentes instituciones del sector social. Como se verá más adelante, el ajuste adelantado en este sector tiene por objeto impulsar, mediante la creación de Fondos de Cofinanciación espe-

cializados, el proceso de descentralización que desde hace algunos años se adelanta en el país. No obstante la bondad de este objetivo, en la reglamentación de los correspondientes decretos será necesario tener en cuenta las características del sector social, con el objeto de que el ajuste institucional propuesto le signifique un verdadero impulso al sector.

## I. Conpes para la política social

La operación del Conpes general ha sido, en varios aspectos, de gran importancia para el país. Así, por ejemplo, gracias a este mecanismo, ha sido posible definir políticas específicas que sirven para orientar las decisiones tanto del sector público como del privado. Así mismo, las definiciones en materia presupuestal ayudan a interpretar las intenciones del gobierno respecto a los verdaderos énfasis de política.

---

\* Este artículo hace parte de un análisis que el autor realizó en desarrollo de una consultoría para el DNP y el Banco Mundial sobre *Beneficiarios del Gasto Social en las Áreas Rurales*. Se agradecen los comentarios de María del Rosario Guerra y Carlos Gerardo Molina.

\*\* El autor es economista y consultor privado.

Esta experiencia positiva con el Conpes general en Colombia, junto a la generalizada creación, en varios países de América Latina de mecanismos similares a éste, pero especializados los mismos en el área social, debieron llevar al gobierno a proponer la creación del Conpes para la política social, mediante el decreto No. 2132 de diciembre de 1992. Entre las funciones de este organismo están la de aprobar las políticas, estrategias y programas en el área social, así como el plan de inversiones públicas en esa materia; definir, analizar y evaluar los planes y programas; establecer las características generales de los programas elegibles para el sistema de cofinanciación, así como trazar las orientaciones para su ejecución; determinar los programas que se ejecutarán directamente por los organismos y entidades nacionales; y aprobar el programa de asignación de recursos a los Fondos de Cofinanciación.

Uno de los principales logros de la creación del Conpes para la política social, es el reconocimiento explícito que se hace de la importancia que ha adquirido el tema social a nivel de las decisiones gubernamentales, al tiempo que se realza su manejo y tratamiento, diferenciándolo del económico. Al dársele el poder de aprobar las políticas y programas del sector social, al igual que el respectivo plan de inversiones, se le da mayor fuerza a las decisiones que se tomen en dicho Consejo.

No obstante lo anterior, no es claro cual es el grado de coordinación con los otros entes decisorios, en los cuales también se toman medidas que afectan al sector social, como es el Conpes general. En principio pareciera que al

estar la secretaría técnica de ambos organismos en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de dicha institución se lograría dicha coordinación. Sin embargo, cabe la pregunta de a quién finalmente le corresponde definir el presupuesto final para el sector social y si se respetarán las cifras aprobadas en el Conpes social. La tradición en el manejo presupuestal del país, es que el Ministerio de Hacienda tiene una gran ingerencia en la definición final del presupuesto global aún por encima del DNP y su sola presencia en el Conpes social no es garantía de que se respetarán las decisiones de este Consejo.

De otra parte, en el mencionado decreto se establece que el Conpes social deberá determinar las características generales de los programas elegibles para el sistema de cofinanciación, así como trazar las directrices para su orientación, excepto aquellas que adelante el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social de la Presidencia de la República. Para efectos de coordinación, sería deseable que por lo menos en una sesión especial se presentaran los proyectos y programas que adelanta el Fondo, con el propósito de que las otras entidades del sector social, incluidos los Fondos de Cofinanciación, puedan realizar los ajustes requeridos y adoptar las medidas correspondientes. En este sentido, debe primar el concepto de coordinación en las inversiones sociales, ya que con ello se ordena el gasto público y se mejora su efectividad y eficiencia. Más adelante y como consecuencia de las múltiples funciones asignadas al Fondo de Emergencia Social, se verá que es fundamental la necesidad de coordinar todas las acciones institucionales del sector social, a través del Conpes para la política social.

## II. Fondos de cofinanciación

Una de las bondades del ajuste adelantado recientemente en el país, es el ordenamiento institucional que se estableció en los mecanismos de apoyo a los entes territoriales. Al generalizarse la cofinanciación como el mecanismo de apoyo financiero a dichos entes, no sólo se hace un reconocimiento explícito de las bondades del mismo, sino que introduce el principio de que el desarrollo económico y social de las regiones es tarea propia de las mismas. Por otra parte, al establecerse fondos especializados por tipo de sector atendido y población objetivo, se racionaliza el uso de los recursos al tiempo que se hace más eficiente el accionar institucional.

### A. Fondo para la Inversión Social-FIS

Mediante la fusión del Fondo Nacional Hospitalario y el Fondo del Ministerio de Educación Nacional, se conformó el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social-FIS. Este Fondo es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, el cual está adscrito al DNP.

El objeto del FIS es de cofinanciar, en forma descentralizada, programas y proyectos presentados por las entidades territoriales en diferentes áreas, entre las que se destacan: subsidio a la demanda, salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención a grupos vulnerables de la población. Los recursos del Fondo se dedicarán a la inversión y a gastos de funcionamiento sólo en las fases iniciales. El Fondo contará con una junta directiva y un director general.

Un aspecto que sorprende del decreto por

medio del cual se creó el FIS, es el hecho de que el mismo esté adscrito no a un ministerio cualquiera del sector social, sino al DNP. Respecto a este punto es bueno traer a colación lo que pasó con el Fondo DRI, el cual, como se sabe, inicialmente estuvo adscrito al DNP, pero por razones de conflicto de intereses y de que, además, el DNP estaba desviando su atención de los objetivos propios de la institución, se decidió trasladarlo como una dependencia del Ministerio de Agricultura, para luego conformarlo como establecimiento público adscrito al mismo.

Así, no se entiende que en un proceso de racionalización del Estado se distraiga la acción institucional de una entidad dedicada a la planeación, para que se encargue de un Fondo netamente operativo y de financiación. No obstante que el DNP puede ser una entidad que ejerza un eficiente papel en la coordinación interinstitucional, la experiencia pasada con el Fondo DRI pone de presente que más que soluciones, probablemente se generarán dificultades a una entidad que de por sí tiene copada su capacidad de acción.

El hecho de que el FIS esté adscrito al DNP puede interpretarse como si la reforma del Estado no avanzó lo suficiente en la reestructuración del mismo, ya que existe el vacío que llena el DNP de no contar con el ministerio de lo social, el cual debería estar conformado con viceministerios fuertes y especializados en las diferentes áreas.

Un aspecto final respecto al FIS tiene que ver con el nombramiento del director general del Fondo. Se mantiene la indeseable práctica de que quien lo elija no sea su inmediato superior, el



director del DNP, sino el presidente de la República, quien además tiene la potestad de removerlo. Muchos han sido los casos en que el nombramiento de un alto funcionario por parte del presidente de la República obedece a criterios más allá de los propios del cargo, lo cual genera conflictos en el manejo de la institución, llegando a casos de cuestionamiento en las líneas de mando.

## **B. Fondo para la Infraestructura Vial y Urbana**

Mediante el artículo 19 del Decreto 2132, se autorizó la ampliación de las actividades de Findeter. Específicamente se establece que esta institución administrará, mediante un sistema especial de cuentas, el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana.

Los recursos del Fondo deberán destinarse a cofinanciar los proyectos regionales en la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, y de programas y proyectos en las áreas urbanas en acueductos, plazas de mercado, mataderos, aseo, tratamiento de basuras, calles, malla vial urbana, parques, escenarios deportivos, zonas públicas de turismo y obras de prevención de desastres.

Como se verá más adelante, el DRI continúa financiando la construcción y mantenimiento de vías veredales e igual potestad le compete al Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana. En este sentido hubiera sido más lógico asignar esta función en aquella entidad especializada en el área rural, como es el DRI, y no mantener la duplicidad que hasta ahora se

venía presentando entre Caminos Vecinales y el Fondo DRI. Este fue un conflicto que en lugar de resolverse, se mantuvo vigente.

Al ubicarse el Fondo de infraestructura urbana en el Findeter, se especializa a la entidad en la prestación de servicios de financiación y cofinanciación a las entidades del sector urbano, lo cual es un acierto en la racionalización del Estado. Además, esto es adecuado ya que debe mantenerse en la mira el criterio de que en el largo plazo deben reducirse y eliminarse las transferencias permanentes del sector central a los entes territoriales. De cumplirse esto, la entidad llamada a permanecer como mecanismo de apoyo, a través de la financiación de programas y proyectos, es Findeter.

## **C. Fondo para la Inversión Rural-DRI**

Mediante el artículo 10 del Decreto 2132, el Fondo DRI se transformó en el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI. Este Fondo continúa siendo un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

El objeto del DRI es la cofinanciación de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y en especial en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las comunidades indígenas. Estos programas y proyectos deberán ser presentados por las respectivas entidades territoriales. Las áreas en las cuales se cofinanciarán proyectos son: asistencia técnica agropecuaria, comercialización, adquisición de tierras, proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación

de cuencas, control de inundaciones, acuacultura, pesca, electrificación, acueductos, subsidio a la vivienda rural, saneamiento ambiental y vías veredales.

Entre las actividades de cofinanciación ntran algunas nuevas, las cuales no se cofinanciaban últimamente. Este es el caso de la adquisición de tierras, control de inundaciones, electrificación y subsidio a la vivienda rural.

En las primeras etapas del DRI se financió la actividad de electrificación y los resultados obtenidos fueron buenos. Para las otras actividades no existe en la institución experiencia en su manejo. De otra parte, se espera que al trasladarle al DRI la función de cofinanciar el subsidio a la vivienda rural, se puedan ejecutar los recursos disponibles, ya que los problemas propios de la Caja Agraria y su falta de especialización en este tipo de programas, se convertía en un cuello de botella que impedía el buen desempeño del programa.

En materia de adquisición de tierras, y de mantenerse el programa nacional de tierras del Incora, deben definirse criterios claros que permitan dirimir los posibles conflictos que surgían entre la visión nacional de un problema de tierras y la municipal. Sin lugar a dudas, la decisión de permitirle a los alcaldes tener la iniciativa para resolver los posibles conflictos por el uso de la tierra agropecuaria en su jurisdicción, es buena y ayuda a agilizar la solución de este tipo de problemas. Esto obligaría al Incora a trabajar más articuladamente su política de tierra con las au-

toridades locales, con el propósito de evitar conflictos entre las demandas y las realizaciones. De esta forma los posibles conflictos encontrarán un mayor apoyo a nivel regional.

Los diferentes programas y proyectos, según el decreto, deberán hacer parte de un proyecto de desarrollo rural integrado. Esto es una adecuada forma de impulsar el que los municipios diseñen sus propios planes de desarrollo, instrumento fundamental para dirigir y orientar este proceso a nivel regional. Al mantenerse este criterio, se logra que el uso de los recursos, tanto nacionales como locales, sea más eficiente, ya que las acciones derivadas del proyecto o programa financiado no son aisladas.

No obstante las bondades anotadas, la decisión de ampliar la cobertura del DRI a todas las zonas rurales<sup>1</sup>, significa que se pasa de un esquema relativamente más focalizado, en el que para ello se utilizaban criterios de pobreza y grado de campesinidad de los distintos municipios, a un sistema "universal", en el que toda la población rural está en igualdad de condiciones para acceder a los recursos del Fondo de Cofinanciación. En otras palabras, con el nuevo diseño de este Fondo prima el criterio de desarrollo rural sobre uno de focalización de las acciones.

Con el objeto de lograr un mayor nivel de focalización y dada la situación actual, en la que diferentes programas atienden ciertas poblaciones diferenciadas en la mayoría de los casos por situaciones de pobreza, presencia del Estado, niveles de violencia, grado de campesinidad, etc.,

1 No se debe olvidar que muchas de las grandes ciudades como Bogotá y Medellín tienen dentro de su territorialidad amplias zonas rurales, las cuales podrían ser objeto de financiación.

y en razón a que aún persiste un gran desbalance a nivel de las zonas rurales, existiendo algunas cuya situación de desarrollo es bastante aceptable y otras en un gran estado de atraso, es indispensable diferenciar la acción del Estado, de tal forma que los recursos de cofinanciación provenientes del gobierno central se dirijan efectivamente hacia los grupos más necesitados y que sirvan como mecanismo para reducir el grado de desbalance en el desarrollo regional. Esto quiere decir que al diseñarse la matriz de cofinanciación se debe establecer, en la medida de lo posible<sup>2</sup>, niveles diferenciales de cofinanciación, de forma tal que el resultado final de la misma permita la auto-focalización en la asignación de recursos, eliminándose de esta manera las dificultades derivadas de la universalización de la cobertura.

En general, se anota que en la configuración de las juntas directivas de los Fondos de Cofinanciación no se colocaron representantes de las gobernaciones, ni de los municipios, sino que se dejó claro el mensaje de que los recursos eran de origen nacional y que por ende su manejo debería hacerse a este nivel. No obstante lo anterior, debió permitirse la presencia de un representante regional en las distintas juntas, ya que el objeto de los Fondos es el apoyo al desarrollo de las regiones y son ellas quienes finalmente se benefician de las inversiones de las cuales participan financieramente.

#### **D. Disposiciones comunes a los fondos**

El capítulo IV del decreto de creación de los Fon-

dos de Cofinanciación contempla una serie de disposiciones comunes a los Fondos. Así, se establecen funciones relativas al manejo de los recursos del sistema de cofinanciación, principios de la cofinanciación, apropiaciones presupuestales, creación del Conpes Social, el cual se discutió anteriormente, manejo de los recursos de cofinanciación y organización regional.

En razón al alto grado de desequilibrio, tanto social y económico como en materia institucional que existe a nivel departamental y municipal, resulta adecuada la reglamentación mediante la cual se obliga a los Fondos de Cofinanciación a adoptar políticas de apoyo y asesoría a los entes territoriales en la formulación, preparación, evaluación y tramitación de los programas y proyectos que pongan a la consideración de las mencionadas entidades. Ojalá en la reglamentación del decreto se haga especial énfasis a este punto, ya que la experiencia del Fondo DRI muestra que uno de los principales cuellos de botella de la cofinanciación y de la focalización está en la falta de preparación de muchos municipios para poder sacar pleno provecho de dicho mecanismo.

Se establece, así mismo, que los Fondos de Cofinanciación deberán adoptar cupos indicativos de recursos según regiones, categorías de entidades territoriales, sectores y programas, para lo cual se tendrán en cuenta una serie de criterios relacionados con las características de los distintos municipios.

La adopción de estos cupos regionales

<sup>2</sup> Téngase en cuenta que la auto-focalización es posible en el caso de algunos componentes, sin embargo, en otros es difícil la diferenciación de usuarios, a menos que la misma se haga simultáneamente municipio-beneficiario.

reconoce el hecho de que los distintos Fondos atienden poblaciones y actividades diferentes, y que por lo tanto los mecanismos de cofinanciación deben, manteniendo un objetivo y sentido común, reconocer esta diversidad de situaciones. Los cupos regionales deben interpretarse como un instrumento complementario de la matriz de cofinanciación, la cual se convierte en el verdadero diferenciador de municipios y actividades. Lo anterior supone que cada Fondo deberá establecer su propia matriz de cofinanciación, de acuerdo con las características de las actividades y del sector que se cofinancia. Con el objeto de reforzar el funcionamiento de la matriz, se pueden establecer cupos regionales globales. Estos podrían ser, por ejemplo, por tipo de municipios.

Aquí se mantiene la hipótesis de que los mecanismos de cofinanciación deben servir como instrumentos para reducir los desbalances regionales existentes en diversos campos (económico, social, fiscal, etc.), al tiempo que deben obedecer a objetivos específicos de desarrollo económico y social. Todo lo anterior debe llevar a que la asignación de los recursos nacionales, canalizados a través de los Fondos de Cofinanciación, y de los regionales, sea la más eficiente posible. Un resultado adicional del proceso de cofinanciación debe consistir en el fortalecimiento de la capacidad de planeamiento y control intergubernamental a nivel regional. Finalmente y de manera indirecta, la cofinanciación estimula el esfuerzo fiscal de los municipios y departamentos.

Así, la cofinanciación es un instrumento útil de fortalecimiento y profundización del proceso de descentralización, al tiempo que le permi-

te al gobierno central lograr que los recursos dirigidos a los programas de cofinanciación cumplan con la tarea de promover el desarrollo económico y social de las regiones bajo criterios redistributivos y de equidad. No obstante, es necesario que el gobierno central fortalezca los instrumentos de diseño y ejecución de las políticas, de forma tal que el resultado final sea el fortalecimiento de las diversas instituciones en los diferentes niveles. En este contexto, los Fondos de Cofinanciación sólo deben verse como instrumentos a través de los cuales se canalizan recursos a las regiones.

El ordenamiento institucional que significa la creación de Fondos de Cofinanciación especializados por actividades y sectores a atender, deja sin piso gran parte de las actividades de otros programas como el PNR, limitándolos a acciones muy especializadas y con otros interlocutores diferentes, además de las autoridades departamentales y municipales. Con el objeto de mantener y fortalecer las estructuras institucional y de planeación a nivel regional, debería contemplarse la posibilidad de institucionalizar, en los mecanismos de cofinanciación, las instancias de participación creadas por el PNR, como son los Consejos Departamentales y Municipales de Rehabilitación, y las Veedurías Populares.

Así, el reordenamiento hecho a través de los Fondos de Cofinanciación significa la necesidad de repensar el papel que debe jugar el PNR. A la luz de la creación de los Fondos de Cofinanciación, y el fortalecimiento y ampliación del campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia, pareciera que la parte de los recursos de la dirección del PNR que competen directamente con los Fondos de Cofinanciación

deberían pasarse a éstos. Sin embargo, los recursos correspondientes al rubro "Proyectos Especiales" del PNR y otros de la organización y capacitación comunitaria, deberían mantenerse como un programa especial del Fondo de Solidaridad y Emergencia. Ello implicaría la necesidad de afinar los mecanismos de cofinanciación de los Fondos, permitiendo la focalización del gasto hacia los municipios y comunidades cubiertas actualmente por el PNR. Ello en razón a que este Programa atendía, en buena parte, actividades relacionadas con situaciones estructurales y de desarrollo. Las otras actividades, más de carácter coyuntural, que adelanta el PNR, podrían ser ejecutadas a través del Fondo de Solidaridad y Emergencia.

Lo anterior pone de presente la necesidad que existe de definir claramente los objetivos y el campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, pues como quedó establecido en el Decreto 2133 del 30 de diciembre, existe la posibilidad de que este Fondo actúe en los mismos campos, para la misma población objetivo y bajo condiciones más preferenciales que los Fondos de Cofinanciación, convirtiéndose en competencia y fuente de desorden institucional. En principio pareciera que los Fondos de Cofinanciación deben ser, como se dijo anteriormente, mecanismos diseñados exclusivamente para atender situaciones de tipo estructural, en tanto que el Fondo de Solidaridad debería responder a problemas de corte coyuntural y, como lo dice su nombre, de emergencia social. Además, este Fondo es el único que tiene la posibilidad, por su estructura y prerrogativas, de actuar y dar respuesta efectiva a este tipo de situaciones.

De ahora en adelante los distintos ministerios

tendrán mayor ingerencia en el diseño y control de las políticas nacionales que tienen que ver con los mecanismos de cofinanciación. Esto es bueno pues no deben ser los Fondos de Cofinanciación a quienes les corresponda el diseño y definición de las políticas, ya que su papel es el de ejecutores de las políticas establecidas por los correspondientes ministerios.

Otro de los principios de cofinanciación consiste en la posibilidad de cofinanciar los recursos de preinversión y desarrollo institucional. Como se ha dicho en repetidas ocasiones, uno de los mayores esfuerzos que deben desarrollar los Fondos de Cofinanciación es el de poder poner a los municipios más atrasados en la capacidad efectiva de competir por los recursos de cofinanciación. Con la posibilidad de cofinanciar la preinversión se logra, en parte, que ello así sea.

Uno de los mayores avances que se lograron con la creación de los Fondos de Cofinanciación, es el de permitir que el manejo de los recursos de cofinanciación se haga mediante contratos de fiducia. En el pasado reciente el Fondo DRI tenía problemas en razón a que el manejo presupuestal impedía la agilidad en la ejecución, característica fundamental para la buena marcha de un sistema de cofinanciación, restándole efectividad en la respuesta al Fondo. Esto se soluciona con el manejo fiduciario, pues la ejecución no estará afectada por el manejo vía presupuesto nacional. La experiencia que otros programas han tenido con el manejo fiduciario, aunque apunta hacia la efectividad en la ejecución, muestra al mismo tiempo que, sin un adecuado control presupuestal y financiero, se pueden presentar problemas con el manejo de los recursos. Así, la creación de mecanismos de control deberá estar en

la agenda de prioridades de los Fondos de Cofinanciación.

## **E. Fondo de Solidaridad y Emergencia Social**

Mediante el Decreto 2133 del 30 de diciembre de 1992, se fusionó el Fondo Especial de la Presidencia de la República al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Este Fondo fue ordenado por la Constitución Política de Colombia de 1991 mediante el artículo transitorio 46. En este artículo se establecía que el Fondo tendría una duración de cinco años y que su objeto sería financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana.

El Fondo de Solidaridad y Emergencia Social es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Su objeto es financiar, cofinanciar y coordinar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana y obtener recursos de cooperación nacional e internacional.

Con la expedición del mencionado proyecto, se fortalece el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, además que se amplía la cobertura de actividades en las cuales puede intervenir el Fondo. Así, el Fondo podrá adelantar programas que tengan por finalidad promover los derechos constitucionales y contribuir a la satisfacción de las necesidades de las personas y grupos vulnerables por diferentes razones (violencia, condiciones económicas, físicas y mentales, o por virtud de la edad y el sexo). También le corresponde realizar las acciones necesarias para contribuir al proceso de reconciliación nacional. Ade-

lantar programas de desarrollo social e institucional de las comunidades donde se presenten mayores problemas de pobreza, marginamiento y necesidades básicas insatisfechas. Le compete al Fondo desarrollar programas de generación de empleo y mejoramiento de ingresos. Ejecutar los programas especiales que defina el presidente de la República en beneficio de los sectores sociales más vulnerables y para asegurar la convivencia pacífica de la población colombiana. Por último, el Fondo de Solidaridad y Emergencia podrá llevar a cabo programas o proyectos especiales que contribuyan a conjurar una situación de emergencia social o que demanden una atención especial del Estado.

Como se ve, con el Decreto 2133 se amplía el campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia mucho más allá de lo inicialmente establecido por la Constitución. No sólo se habla de financiación de proyectos sino que se pueden cofinanciar y coordinar éstos. Por otra parte, en el artículo transitorio 46 se hacía referencia tan sólo a proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. Ahora se habla de programas que promuevan los derechos constitucionales y contribuyan a la satisfacción de necesidades de todo tipo de población vulnerable sea por condición de violencia, económica, física, mental, edad, sexo, etc. También se pueden adelantar acciones en el campo de la reconciliación nacional, programas en zonas de pobreza, marginamiento y necesidades básicas insatisfechas, programas de generación de empleo y mejoramiento del ingreso, etc.

Del análisis de las funciones del Fondo de



Solidaridad y Emergencia se concluye que el mismo puede adelantar tanto acciones de tipo coyuntural, que serían aquellas más acordes con situaciones de emergencia social, como las de más corte estructural. Tampoco se diferencia por población objetivo, pues puede atender todo tipo de población y no sólo la vulnerable, además que lo puede hacer en una gran diversidad de situaciones. Así, el instrumento más idóneo para focalización y apoyo a los programas de ajuste, se convierte en el más universal en términos de población objetivo y tipo de programa.

Por su mismo carácter, el Fondo de Solidaridad y Emergencia debería ser el complemento de los Fondos de Cofinanciación, sin embargo, como se le ha constituido se convierte en una fuente de competencia, que puede llevar a limitar y entorpecer la acción de los Fondos. El gobierno deberá, en la reglamentación del Fondo de Solidaridad, tratar de definir y ordenar, bajo criterios de focalización y apoyo de tipo coyuntural, la acción del mismo.

La experiencia de otros programas con los cuales se ha querido abarcar muchas actividades y diversos tipo de población, muestran, por una parte, que con presupuestos limitados, la amplitud de las acciones llevan a que los programas pierdan efectividad, pues el tamaño de las necesidades está por encima de los recursos, y, por otra, que la asignación de los recursos no sea la más eficiente, ya que no se tienen claros los objetivos que se persiguen.

### III. Conclusiones

La anterior discusión se ha centrado en el

análisis de los cambios institucionales adelantados por el gobierno nacional en desarrollo del denominado programa de modernización del Estado y fundamentados los mismos en el artículo 20 transitorio de la nueva carta política. Como se vio, las principales modificaciones, además de la puesta en marcha del Conpes para la política social, consisten en la creación de los Fondos de Cofinanciación. Estos Fondos son mecanismos de cofinanciación de programas y proyectos de los entes territoriales. Cada Fondo tiene áreas específicas de financiación y sectores a atender. Con los Fondos especializados se logra, entre otras cosas, un mejor ordenamiento sectorial, además de que con el proyecto se les dota de una serie de instrumentos que facilitarán su operación.

En la presente discusión se ha mantenido la hipótesis de que la cofinanciación es un instrumento útil de fortalecimiento y profundización del proceso de descentralización, al tiempo que le permite al gobierno central lograr que los recursos dirigidos a los programas de cofinanciación cumplan con la tarea de promover el desarrollo económico y social de las regiones bajo criterios redistributivos y de equidad. No obstante, es necesario adoptar una serie de medidas que permitan que el mecanismo opere plenamente.

Como se dijo, los Fondos de Cofinanciación sólo pueden verse como mecanismos de cofinanciamiento. Sus programas deben responder a los lineamientos de política diseñados y liderados por los distintos ministerios y entidades competentes. En ningún momento dichos Fondos pueden reemplazar a estas instancias. En este sentido es fundamental que se promueva el

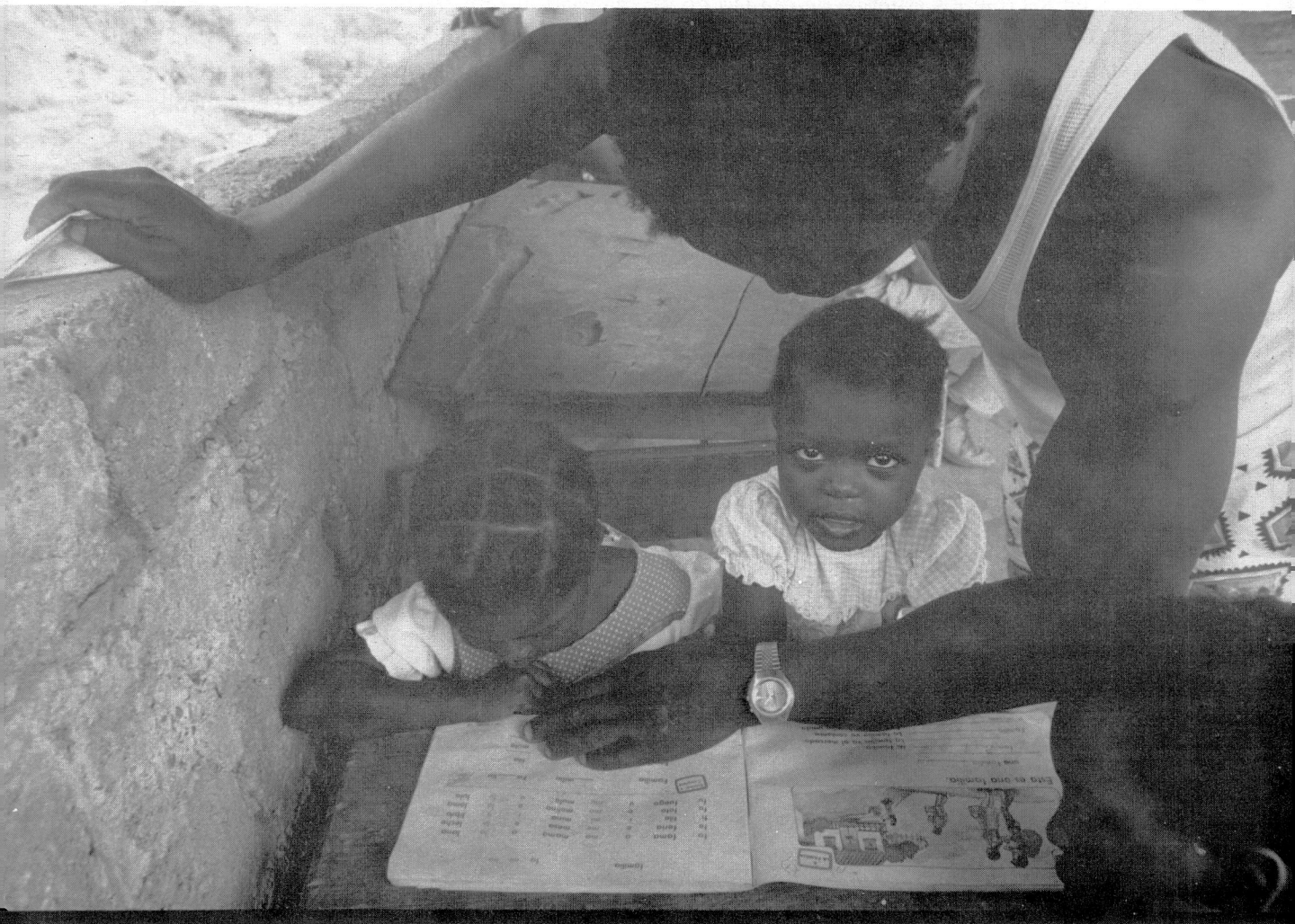
fortalecimiento institucional del sector social tanto a nivel central como local.

De otra parte, con el propósito de evitar que los Fondos de Cofinanciamiento se conviertan en instrumentos de promoción de programas y proyectos en los que los criterios de calidad de los servicios puedan perderse de vista, es necesario establecer, en los criterios técnicos de elegibilidad de proyectos, elementos que involucren el concepto de calidad de los servicios. Esto también pone de presente la importancia que tiene el fortalecimiento institucional del sector, al que se hizo referencia en el párrafo anterior.

Varios aspectos deben ser tenidos en cuenta al momento de reglamentar los Fondos de Cofinanciamiento. Por una parte, deberá precisarse el campo de acción del Fondo de Solidaridad y Emergencia, y en lo posible deberá buscarse que sus actuaciones estén debidamente coordinadas con los otros Fondos. Para ello se deberá tener en cuenta el alcance inicial que se le quiso dar a este Fondo en la nueva constitución. Esta definición de funciones tiene como

consecuencia que el gobierno debe determinar, entre otras cosas, el papel institucional que jugará el PNR. De otra parte, es fundamental que en el diseño de la matriz y en la fijación de los cupos regionales se diferencie la acción del Estado, de tal forma que los recursos de cofinanciación provenientes del gobierno central se dirijan efectivamente hacia los grupos más necesitados y que sirvan como mecanismo para reducir el grado de desbalance en el desarrollo regional. Esto quiere decir que al diseñarse la matriz de cofinanciación se debe establecer, en la medida de lo posible, niveles diferenciales de cofinanciación, de forma tal que el resultado final de la misma permita la auto-focalización en la asignación de recursos.

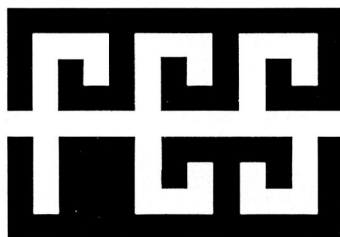
Así mismo, en la reglamentación sería deseable crear mecanismos que permitan la presencia de representantes regionales en las instancias de decisión de los Fondos de Cofinanciación, ya que el objeto de los mismos es el apoyo al desarrollo de las regiones y son ellas quienes finalmente se benefician de las inversiones de las cuales participan financieramente.



Informes  
especiales



FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FI  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FI  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FI  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FI  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES



FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
ES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
ES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
ES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES  
ES FES FES FES FES FES FES FES FES  
FES FES FES FES FES FES FES FES FES

## FUNDACION FES

Compañía de Financiamiento Comercial

# con mucha FES

*Donde gana usted y gana Colombia!*

### **CALI** Principal

Tel.: 822524 - 845933

Norte Tel.: 676288

**Línea 800** Tel.: 9800-38888

### **Santa Fe de Bogotá**

Centro Tel.: 2865183

Nogal Tel.: 2179888

Santa Bárbara Tel.: 6127963

**Medellín** Tel.: 2660611

**Barranquilla** Tel.: 450954

**Bucaramanga** Tel.: 470330

**Pereira** Tel.: 342868

**Ibagué** Tel.: 637734

# Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950 - 1989

---

Mauricio Cárdenas S.\*  
Adriana Pontón C.\*

## I. Introducción

Los estudios sobre los determinantes del crecimiento económico en Colombia son relativamente escasos. En consecuencia, no existe claridad acerca del tipo de políticas más idóneas para acelerar la tasa de crecimiento del producto, lo cual sería altamente deseable desde el punto de vista del bienestar de la población<sup>1</sup>.

La literatura existente en esta materia se concentra, en su gran mayoría, en la identificación de los determinantes de la productividad de los factores (en la industria)<sup>2</sup>. Trabajos como Echavarría (1990), Chica (1990), Clavijo (1990) y, recientemente, Tybout

(1992) enfatizan el papel de la demanda agregada como motor de las economías de escala y, por consiguiente, de la productividad. En este sentido, el nivel de utilización de la capacidad instalada resulta decisivo para explicar el cambio técnico, de manera que el crecimiento genera más productividad (a la Kaldor).

Otro vacío en la literatura, que no guarda relación con la abundancia de información disponible, se relaciona con los estudios regionales. Con la notable excepción de Fields y Schultz (1980), Thoumi (1983) y Meisel (1992), no existen trabajos que caractericen las principales tendencias del desarrollo regional colombiano y expliquen las razones por las cuales éste ha sido desigual<sup>3</sup>.

---

\* Los autores son investigadores de Fedesarrollo y el Departamento Nacional de Planeación, respectivamente. Agradecemos a Juan Pablo Trujillo y Hernando Zuleta por su colaboración en la recopilación de la información utilizada en este estudio. Este trabajo se realizó con el apoyo financiero de Fonade-DNP.

1 Véanse Cárdenas (1992) y Gómez (1992) para una cuantificación de los beneficios del crecimiento en comparación con los derivados de la estabilidad económica.

2 Algunas excepciones son los trabajos realizados por la Misión de Empleo (1986), Ocampo (1991) y Fedesarrollo (1991).

3 Thoumi (1983) realiza un análisis del crecimiento regional y urbano para el período 1960-1975 a partir de los datos de Inandes-DNP (ver más adelante). Su estudio hace énfasis en la economía política de la localización industrial en Colombia y concluye que la concentración espacial de la producción influye sobre las tasas de crecimiento. Por su parte, Meisel (1992) explora los factores que explican el atraso relativo de la región Caribe. Estos trabajos, sin embargo, no aplican métodos cuantitativos de análisis.



Este trabajo tiene como propósito explorar los determinantes del proceso de crecimiento económico en Colombia a partir del análisis econométrico de los datos regionales. En particular, el estudio propone una metodología diferente a la que tradicionalmente se ha utilizado en el país para analizar los determinantes del crecimiento e identifica tres características de dicho proceso que, sin duda, ameritan nuevas investigaciones. En primer lugar, las tasas de crecimiento de largo plazo de la economía colombiana son modestas en términos internacionales. En segundo término, existen grandes disparidades en los ritmos de crecimiento entre regiones al interior del país, más allá de las que las fuerzas de la convergencia podrían explicar<sup>4</sup>. Por último, la magnitud del ciclo económico regional (i.e., las fluctuaciones entre períodos en la tasa de crecimiento del PIB departamental) es considerable. De esta manera, el crecimiento económico colombiano, lejos de ser el resultado de fuerzas homogéneas al interior de las diversas entidades territoriales que componen el país, es producto de tendencias disímiles, con gran heterogeneidad entre departamentos y sub-períodos.

En términos más concretos, el trabajo busca identificar aquellos factores que explican los diferenciales de crecimiento entre regiones y sub-períodos durante la posguerra. Es decir, se estima la incidencia que pueden tener diferentes factores económicos, sociales y políticos sobre la dinámica del crecimiento económico en el país. En este sentido, el trabajo tiene una clara orientación hacia las recomendacio-

nes de política. En particular, se señalan aquellas áreas susceptibles de ser afectadas por la intervención estatal que pueden ser decisivas para acelerar el crecimiento de nuestro país.

El enfoque teórico utilizado es consistente con los nuevos modelos de crecimiento endógeno<sup>5</sup>. El carácter "endógeno" del crecimiento hace referencia a que, a diferencia del enfoque neoclásico tradicional (Solow [1956]), las nuevas teorías consideran el cambio tecnológico como función de una amplia gama de variables económicas, políticas, sociales y, aún, culturales. Adicionalmente, los desarrollos recientes tienen en cuenta las imperfecciones existentes en ciertos mercados (e.g. investigación y desarrollo, crédito externo, capital humano), asociadas a la presencia de externalidades o de limitaciones en los sistemas jurídicos. Desde un punto de vista normativo, los modelos identifican aquellas áreas donde las políticas estatales pueden aliviar las fallas del mercado y promover el crecimiento económico<sup>6</sup>. Asimismo, se cuestiona la existencia de ciertas políticas que, por el contrario, generan distorsiones y limitan el proceso de crecimiento.

La nueva literatura teórica, así como los estudios empíricos correspondientes,<sup>7</sup> se caracterizan precisamente por la abundancia de

4 Véase Cárdenas, Pontón y Trujillo (1992) para un análisis de la convergencia en el ingreso per cápita de los departamentos colombianos.

5 Después de más de dos décadas de inactividad, la teoría neoclásica del crecimiento ha experimentado un claro resurgimiento durante los últimos cinco años. Para una síntesis de los principales aportes de este enfoque véase Romer (1991) y Lucas (1986 y 1990).

6 En contraste, en el modelo neoclásico tradicional cambios en la tasa de ahorro, y por lo tanto en las políticas gubernamentales, no tienen efectos duraderos sobre el crecimiento del producto per cápita.

7 La contraparte empírica de la nuevas teorías explica de manera satisfactoria la diversidad observada en las tasas de crecimiento económico en muestras de corte transversal entre países.

formulaciones acerca de los determinantes del crecimiento (e implícitamente de la tecnología). Para citar sólo unos cuantos trabajos, dentro de los determinantes fundamentales del crecimiento se encuentran, entre otros, las políticas que afectan la investigación y el desarrollo (Romer, 1988 - 1990b), la inversión en capital fijo (Romer [1986]), el capital humano (Lucas, 1988; Barro, 1990 - 1991; Becker y Murphy 1989; King y Rebelo, 1990, y Romer, 1990b), el gasto público (Barro, 1990), la política tributaria (King y Rebelo 1990; Jones y Manuelli, 1990); la política financiera (Levine, 1990; Greenwood y Jovanovic, 1990), la política comercial (Helpman y Grossman, 1991; y Rivera-Batiz y Romer, 1991a,b). También se consideran variables como la distribución del ingreso (Alesina, Özler, Roubini y Swagel, 1991; Alesina y Rodrik, 1991; Persson y Tabellini, 1991), e incluso los tipos étnicos (Borjas, 1991), los legados culturales (North, 1989) y la religión (De Long, 1988).

Asimismo, la inversión pública puede motivar fuerzas de crecimiento interno que aumenten la productividad de los activos privados (Barro, 1990), al igual que las políticas que afectan el precio o la cantidad de la inversión en equipos (De Long y Summers 1991). También influyen sobre el desempeño del crecimiento políticas que distorsionan el mercado (Levine, 1990; y Greenwood y Jovanovic, 1990), así como el nivel del ingreso per-cápita inicial (Barro, 1991).

Este trabajo incorpora algunos de los resultados obtenidos por la literatura empírica reciente al análisis del crecimiento departamental en Colombia durante el período 1950 - 1989. Para ello, se estiman modelos econométricos en los que el crecimiento del PIB per cápita departa-

mental es explicado por un conjunto amplio de variables que describen las principales características estructurales de los departamentos colombianos. Aunque el modelo que subyace a estas estimaciones es bastante general, permite identificar algunos de los determinantes más importantes del crecimiento económico.

El trabajo se divide en siete secciones. Se inicia en la segunda sección con una breve reseña de los principales resultados de la literatura empírica sobre crecimiento, basada en estimaciones de corte transversal entre países. Allí se familiariza al lector con las contribuciones y limitaciones de este tipo de ejercicios. En la tercera sección, se presentan los datos colombianos sobre los cuales se basa el análisis de este documento. El resto del trabajo se concentra en los determinantes del crecimiento económico en Colombia. La cuarta sección, describe y caracteriza el proceso de crecimiento económico en los departamentos colombianos durante el período de posguerra. En particular, se observa que existe una gran variabilidad en las tasas de crecimiento para cada departamento entre diferentes décadas. Es decir, el comportamiento es relativamente inestable entre un período y otro, de manera que son muy pocos los departamentos que sistemáticamente crecen a tasas altas (o bajas). Por el contrario, las variables estructurales que se utilizan en los ejercicios econométricos (y que han sido enfatizadas por la literatura reciente) son altamente estables entre décadas para cada departamento. Por ejemplo, los departamentos con altas tasas de mortalidad infantil tienden a ser los mismos década tras década. Esto plantea algunos interrogantes de importancia acerca de la capacidad de las variables estructurales de "explicar" el crecimiento económico.

Por su parte, en la quinta sección, se estiman los modelos econométricos con datos departamentales de corte transversal y se identifican los determinantes más importantes del crecimiento. Como la riqueza de la base de datos permite estimar un número elevado de regresiones, los resultados se agrupan en tres grandes categorías. En la primera, se presentan las regresiones en las cuales se toman como variables explicativas los valores iniciales de los indicadores relevantes (p.e., el grado de apertura de cada departamento en 1950). En el segundo grupo, se utilizan los valores promedios de las variables independientes (a lo largo del período de análisis). Por último, se discuten aquellas regresiones en las cuales las variables independientes están medidas como tasas de crecimiento a lo largo del período. La sexta sección presenta el análisis de sensibilidad de los resultados econométricos. El trabajo concluye con una corta sección que resume los principales resultados al tiempo que sintetiza las lecciones de política.

## II. Literatura empírica sobre crecimiento

Los trabajos empíricos asociados con las nuevas teorías sobre el crecimiento son abundantes (en una síntesis reciente Levine y Renelt (1991) citan 41 ensayos). Por lo general, cada trabajo

enfatisa uno u otro determinante del crecimiento identificado por la literatura teórica como posible argumento en la función de cambio técnico. En total, los trabajos recientes utilizan aproximadamente 50 variables diferentes, muchas de ellas disponibles en las bases de datos de Summers y Heston (1988,1991), o en las del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, aptas para realizar comparaciones internacionales<sup>8</sup>.

Los trabajos más citados entre aquellos que enfatizan variables de política macroeconómica son, quizás, Kormendi y Meguire (1985) y Barro (1991). En el primero se utilizan el PIB per cápita inicial, la tasa de crecimiento de la población, la relación inversión/PIB, la tasa de crecimiento promedio de la relación gasto público/PIB, la tasa de crecimiento del crédito doméstico (y su desviación standard), la tasa de crecimiento promedio de la relación exportaciones/PIB y una medida de libertades individuales. Barro (1991), por su parte, utiliza las tres primeras, más la relación promedio entre consumo del gobierno y PIB, una medida de la inversión inicial en capital humano, "dummies" regionales (países socialistas, América Latina y África al Sur del Sahara), así como algunos indicadores del grado de estabilidad política. Los resultados en ambos casos son regresiones con coeficientes significativos, con el signo correcto y con un alto poder explicativo (entre 61 y 68% de

8 Las variables más comunes en los 41 estudios reseñados son: Inversión/PIB (33 estudios), PIB per cápita inicial (18 estudios), crecimiento de la población (29 estudios) y una medida de capital humano (e.g., cobertura de la educación secundaria) en 13 estudios.

Una ecuación representativa, que resume los resultados de la nueva literatura es la presentada por Levine y Renelt (1992) a partir de una muestra de 101 países, durante el período 1960-1989:

$$\text{GYP} = -0.83 - 0.35 \text{ RGDP60} - 0.38 \text{ GN} + 3.17 \text{ SEC} + 17.5 \text{ INV}$$

(-0.98) (-2.5) (-1.73) (2.46) (6.53)

$R^2=0.46$ ; estadísticos t en paréntesis,

donde GYP es el crecimiento del ingreso per cápita, RGDP60 es el ingreso real en 1960, GN el crecimiento de la población, SEC es la cobertura de la educación secundaria en 1960 e INV es la participación promedio de la inversión en el PIB.

la varianza en las tasa de crecimiento entre países)<sup>9</sup>.

En un ejercicio reciente, Levine y Renelt (1992) extraen las conclusiones más importantes que se derivan de esta literatura. Para ello, aplican una variante de la metodología de Leamer (1983), denominada análisis de límites extremos ("extreme bound analysis"). En términos muy simples, esto significa tomar la totalidad de variables que han sido utilizadas en estudios previos y evaluar, mediante métodos estadísticos, qué tan robustos son los resultados disponibles. La importancia de una determinada variable se considera "fuerte" si cambios marginales en las demás variables independientes que se incluyen en la ecuación, no afectan la significancia estadística de la variable bajo análisis. Resulta interesante que muy pocas variables parecen pertenecer a esta categoría. En efecto, la mayoría de variables que han sido enfatizadas en la literatura empírica reciente son sensibles a variaciones pequeñas en las demás variables incluidas en los modelos. Una especificación ligeramente diferente de la ecuación estimada produce cambios radicales en el signo y la significancia estadística de los coeficientes.

Según los autores, todos los indicadores de las políticas fiscal, monetaria, comercial y cambiaria, así como los índices de estabilidad política, propuestos en la literatura no parecen tener una correlación robusta con el crecimiento. En otras palabras, los resultados de los estudios existentes son "frágiles", en el sentido de ser

sensibles a la especificación del modelo (ya que de haberse incluido o excluido variables en la regresión los resultados habrían sido enteramente diferentes). En particular, sólo las relaciones inversión-crecimiento e inversión-grado de apertura parecen ser sólidas y confiables.

### III. Datos disponibles para los departamentos

Esta sección describe los datos utilizados en el análisis de los determinantes del crecimiento en Colombia. La base de datos se presenta en el apéndice, donde el nombre de cada variable corresponde al prefijo indicado entre paréntesis en el texto, seguido por el año correspondiente.

La información sobre el PIB departamental desde 1950 (no existen datos previos) se obtuvo a partir de la reconstrucción de varias fuentes. En efecto, las Cuentas Regionales de Colombia (anuales) están disponibles de una manera sistemática solo desde 1980 (DANE, 1991a,b). Existe, además, información anual para el período 1960-1975 elaborada por Inandes para Fonade y el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 1977). Esta fuente contiene datos para 22 departamentos, Bogotá y los Territorios Nacionales e incluye información parcial para el año de 1950 (cuya fuente no se hace explícita)<sup>10</sup>. Los datos sobre población departamental y la composición sectorial del producto (disponible desde 1960) provienen de las mismas fuentes. En este último caso, se consideran como posibles determinantes

9 Sin embargo, Levine y Renelt (1992) muestran como al estimar una ecuación que contiene la unión de ambos conjuntos de regresores los resultados no se mantienen.

10 El estudio completo consta de 25 volúmenes, uno para cada entidad territorial y uno metodológico (Véase Inandes, 1977).

del crecimiento las participaciones de la agricultura (AG), Industria (IND) y Minería (MIN) en el PIB departamental<sup>11</sup>.

Las demás variables explicativas utilizadas se clasifican en cuatro grandes grupos: a. inversión en capital humano; b. comercio internacional; c. migración; d. criminalidad; e. estabilidad y participación política.

## A. Capital humano

Este grupo de variables incluye la tasa de analfabetismo para la población mayor a 7 años (ANF) (1951, 1964, 1985) y para la población mayor a 5 años (ANFM5) (1973, 1985), calculadas a partir de los censos de población de los años correspondientes. También se utilizan las tasas de cobertura bruta de la educación primaria (PR), definida como el total de alumnos matriculados sobre la población entre 7 y 14 años (disponibles para 1950 y 1960-1975 a partir de los Anuarios Generales de Estadística de la Contraloría General de la República y para el período 1975-1990 a partir de cifras del Ministerio de Educación<sup>12</sup>). Las tasas brutas de cobertura de la educación secundaria (SC), definidas de igual manera para la población entre 12 y 17 años se obtuvieron de la misma fuente (1950, 1960, 1968 y 1969 según DANE y 1970-1990 según el Ministerio de Educación).

Otro indicador de capital humano relevante es el número promedio de años de escolaridad de la población mayor de 5 años (ESC), cuyo cálculo, basado en los censos de población, requiere de algunos supuestos<sup>13</sup>. Por último, también se incluye la tasa de mortalidad infantil (TMI), definida como el número de niños muertos menores de 5 años por mil habitantes en ese rango de edad. La fuente en este caso son los Reportes Anuales de Defunciones del Dane.

## B. Comercio internacional

Para evaluar el efecto del comercio internacional sobre el crecimiento se construyeron algunos indicadores del grado de apertura externa para cada departamento en cinco puntos en el tiempo (1950, 1960, 1970, 1980 y 1989). Estos indicadores corresponden a la participación de las exportaciones e importaciones totales en el PIB departamental (CX y CM, respectivamente). Para 1980 y 1989 la cifra de exportaciones se refiere a exportaciones menores (CXM), mientras que para el cálculo del coeficiente en aquellos departamentos que no existían en 1950 y 1960 se supone que la participación observada en 1970 en las exportaciones del antiguo departamento se mantiene hacia atrás<sup>14</sup>. Con relación al coeficiente de importaciones el dato de 1989 se refiere a importaciones no petroleras (CMN) (se utiliza la misma metodología para calcular el coeficien-

11 En el apéndice estadístico Y denota el logaritmo del PIB real per cápita y CR la tasa de crecimiento anual promedio.

12 Estas dos fuentes son incompatibles pues presentan diferencias difíciles de reconciliar para 1975. Se optó por aplicar a la serie de los Anuarios las tasas de crecimiento según los datos del Ministerio de Educación. Los datos de población se obtuvieron a partir de los censos de población.

13 Por ejemplo, se supone que el número de años cursados de primaria y secundaria incompleta es igual al promedio de años cursados en cada nivel en 1964. Los datos de educación superior para 1973 suponen que aquellos individuos que se clasifican entre 0 y 4 años, cursan en realidad 3, mientras que los que reportan 5 o más, cursan en promedio 6 años. Para 1985 se supone que el rango 0-3 años cursa en promedio 2 años, y más de 4 equivale a 6 años en promedio. Para los que no se posee información sobre el nivel se supuso que cursaban 3 años en 1973 y 4 años en 1985.

14 Sin embargo, para Caldas, Quindío y Risaralda el dato de 1970 resulta poco confiable por lo que se optó por utilizar el coeficiente del Viejo Caldas en 1950, 1960 y 1970 para los tres departamentos.



te en los departamentos creados después de 1960).

También se utilizan los coeficientes de comercio total (exportaciones más importaciones), CMT, y de comercio neto (exportaciones menos importaciones), CMNT. Las fuentes en este caso son los Anuarios Generales de Estadística (para 1950 y 1960) y los Anuarios de Comercio Exterior (para los datos de 1970, 1980 y 1989).

### C. Migración

Buena parte de los estudios sobre crecimiento utilizan, con relativo éxito, la tasa de crecimiento de la población como determinante del crecimiento del producto per cápita. En este trabajo, además de esta variable demográfica, se incluyen las tasas netas de inmigración interdepartamental, construidas a partir de los censos de población y definidas de acuerdo a la metodología descrita en Cárdenas, Pontón y Trujillo (1992).

### D. Criminalidad

A partir del Informe de Criminalidad elaborado por la Policía Nacional (1990) es posible construir un vector de variables para cada departamento que capte el nivel de violencia, inestabilidad social, y defensa de los derechos de propiedad individual. Todas las variables se expresan como indicadores por 10.000 habitantes y están disponibles quinquenalmente para el período 1960-1990. Como posibles variables relevantes para explicar las diferencias en el crecimiento del producto departamental se utilizan el número de asesinatos (ASS) reportados, el número de hurtos denunciados (HU) y el nivel global de criminalidad (CRIM), para los años seleccionados.

### E. Estabilidad y participación política

Como indicador de estabilidad política se utilizó el número de cambios en el gobierno departamental en un período determinado ( $GOB[t-T, t]$  = número de gobernadores entre los años  $t-T$  y  $t$ ). Los datos fueron calculados a partir de los listados de gobernadores, desde 1948, suministrados por el ministerio de Gobierno. Entre mayor número de gobernadores en el período, mayor inestabilidad política y, presumiblemente, menor crecimiento.

La participación electoral se definió como el número de votos en las elecciones presidenciales como porcentaje del número de cédulas registradas (para cada departamento). La fuente en este caso es la Estadística de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

### F. Otras variables

La base de datos incluye también los coeficientes de Gini y de Theil que miden la concentración del ingreso. Estos coeficientes, sin embargo, sólo están disponibles para las 13 ciudades principales del país en tres puntos en el tiempo (1984-85, 1988 y 1990). La fuente en este caso es el Dane. Asimismo, se cuenta con información sobre el total de la cartera bancaria para las capitales de departamento (1976, 1980 y 1991).

## IV. Principales indicadores socio-económicos

En esta sección se presenta un primer análisis de la información departamental para Colombia. Los resultados indican que, al igual de lo que

ocurre a nivel internacional, las tasas de crecimiento promedio son altamente inestables entre una década y otra, mientras que las características que enfatizan los modelos de crecimiento endógeno tienden a ser muy persistentes para cada departamento entre diferentes sub-períodos.

Estos resultados son consistentes con las conclusiones de Easterly, Kremer, Pritchett y Summers (1992), quienes muestran como para un grupo de 101 países durante el período 1960-1988 lo normal es que una fase de alto crecimiento en un país sea seguida por una de lento crecimiento<sup>15</sup>. Este comportamiento indica que es conveniente introducir en las regresiones de crecimiento algunos choques temporales que estén relacionados con las fluctuaciones económicas. En otras palabras, en las especificaciones basadas en modelos en los que los únicos regresores son las variables estructurales, es probable que los errores no sigan una trayectoria aleatoria.

## A. Crecimiento del PIB per cápita

El cuadro 1 muestra el crecimiento del PIB per cápita departamental para cada década desde 1950 hasta 1989 y para los períodos completos 1950-89 y 1960-89. Los departamentos aparecen ordenados de acuerdo a su posición relativa dentro del conjunto. Por lo general, esta posición cambia a través del tiempo, lo cual refleja que los departamentos que lideran el crecimiento (al igual que los que están rezagados) no siempre son los mismos. En lo que constituye una excepción intere-

sante, Cundinamarca logra mantenerse en el cuartil superior (i.e., dentro del 25% con tasas más altas) durante todo el período, pese a que su crecimiento oscila entre 2.57% y 5.11% (promedio anual por década). Lo contrario ocurre en Quindío cuyo comportamiento cíclico lo lleva de tasas negativas (-1.17% en 1950-60 y -1.27% en 1980-89) a tasas de 10.7% en 1970-80. Esa errónea situación también se observa en la Guajira, así como en las intendencias y comisarías.

Las pruebas formales de baja persistencia del crecimiento económico se muestran en el cuadro 2. Allí se observa que la correlación entre las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita (para cada departamento) entre décadas es muy baja e incluso negativa<sup>16</sup>. Más aún, la correlación disminuye cuando se excluyen los pocos departamentos con crecimiento extremo en ambos períodos, excepción hecha de la comparación entre los años 70 y 80, cuando el grado de persistencia es sustancialmente mayor. Esto demuestra que en general el crecimiento de los departamentos es inestable.

Para reforzar este punto se estimaron regresiones donde las variables dependiente e independiente son el crecimiento económico en dos décadas consecutivas. Como se aprecia en el tercer renglón del cuadro 2, las regresiones arrojan un  $R^2$  bajo (0.014, 0.048 y 0.029). Adicionalmente, se estimaron regresiones de (p) la posición relativa del departamento frente a su valor rezagado, i.e.

15 En particular, encuentran que únicamente Botswana, China, Hong Kong, Japón, Corea, Singapur y Tailandia mantienen su crecimiento exitoso en dos períodos consecutivos (1960-73 y 1974-88). Desde un punto de vista econométrico esto es importante ya que los resultados de las regresiones de corte transversal son altamente sensibles a la inclusión de estos países.

16 Es interesante que estas correlaciones son más bajas a las encontradas por Easterly et al. (1992) para 98 países (0.212 entre los 60 y 70 y 0.313 entre los 70 y 80)

**Cuadro 1**  
**CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA DEPARTAMENTAL**  
**ORDENAMIENTO DE MAYOR A MENOR**

	Tasas de Crecimiento del PIB per capita departamental											
	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1989		1950-1989		1960-1989	
	Crec.	Posic.	Crec.	Posic.	Crec.	Posic.	Crec.	Posic.	Crec.	Posic.	Crec.	Posic.
	(%)		(%)		(%)		(%)		(%)		(%)	
Guajira	7.59	1	2.37	7	1.03	21	11.96	1	5.58	1	4.89	2
Córdoba	5.87	2	0.44	21	1.38	20	1.99	9	2.43	9	1.25	18
Cundinamarca	5.07	3	2.57	4	5.11	5	3.41	40	4.06	3	3.71	4
Boyacá	4.86	4	-0.10	23	5.32	3	1.00	15	2.82	5	2.11	11
Nariño	4.32	5	0.89	18	2.50	12	2.39	7	2.53	8	1.91	14
Huila	4.22	6	1.93	9	3.84	8	0.96	16	2.78	6	2.29	10
Chocó	3.85	7	0.61	19	7.36	2	4.53	3	4.08	2	4.15	3
Tolima	3.48	8	2.49	6	2.55	11	1.04	14	2.43	10	2.06	12
Sucre	2.71	9	2.79	2	-0.28	23	1.04	13	1.58	14	1.19	19
Valle	2.50	10	1.83	11	2.75	10	1.18	12	2.09	12	1.94	13
Bolívar	2.34	11	0.90	17	1.54	17	-0.01	22	1.22	18	0.84	21
Santander	2.31	12	2.58	3	3.09	9	2.61	5	2.65	7	2.77	7
Norte de Santander	1.88	13	-0.16	24	2.44	13	0.82	17	1.26	17	1.04	20
Meta	0.20	14	1.82	12	2.37	14	1.31	10	1.43	16	1.85	1
Magdalena	0.03	15	1.85	10	-0.10	22	0.71	18	0.62	22	0.83	22
Antioquia	-0.17	16	2.56	5	4.10	7	0.61	19	1.81	13	2.49	8
Bogotá D.E.	-1.09	17	1.60	13	1.98	16	0.48	20	0.75	21	1.38	17
Intendencias	-1.12	18	9.34	1	2.12	15	4.82	2	3.76	4	5.45	1
Caldas	-1.32	19	0.97	16	1.53	18	2.22	8	0.81	20	1.55	16
Cesar	-1.37	20	1.11	15	-0.76	24	-1.12	24	-0.52	24	-0.23	24
Quindío	-1.67	21	0.27	22	10.72	1	-1.27	25	2.10	11	3.39	5
Atlántico	-2.00	22	1.59	14	1.38	19	-1.11	23	-0.01	23	0.68	23
Risaralda	-2.54	23	1.98	8	4.15	6	2.47	6	1.49	15	2.88	6
Cauca	-2.93	24	0.52	20	5.14	4	1.21	11	0.98	19	2.33	9
Caquetá	nd	25	nd	25	nd	25	0.29	21	nd	25	nd	25
Promedio	1.54		1.78		2.97		1.80		2.03		2.20	
Desv. Est.	2.91		1.80		2.48		2.60		1.37		1.34	
Dispersión normal (Desv. Est./Prom)	1.89		1.01		0.83		1.45		0.68		0.61	
Crecimiento Máximo	7.59		9.34		10.72		11.96		5.58		5.45	
Crecimiento Mínimo	-2.93		-0.16		-0.76		-1.27		-0.52		-0.23	
Cuartil Superior	4.22		2.49		4.15		2.87		2.78		2.88	
Cuartil Inferior	-1.32		0.61		1.38		0.61		0.98		1.19	

**Fuente:** Estadísticas Regionales de Colombia. Boletines de Estadística Dane.

**Nota:** Departamentos que se mantienen persistentemente en el cuartil superior: Cundinamarca.

Departamentos que se mantienen persistentemente en el cuartil inferior: Quindío, Cesar y Atlántico.

**Cuadro 2**  
**CORRELACIONES DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL PER CAPITA**

	1950-60 v.s 1960-70	1960-70 v.s 1970-80	1970-80 v.s 1980-89
Correlación simple <sup>1</sup>	-0.120	-0.220	-0.060
Correlación Simple excluyendo <sup>2</sup>	-0.070	-0.160	0.630
R2 <sup>3</sup>	0.014	0.048	0.029
Regresiones para disposiciones o rangos:			
Coefficientes de Posición <sup>4</sup>	0.770	0.720	0.810
R2 Regresión posiciones	0.003	0.032	0.022
Correlaciones entre posiciones	0.057	-0.181	0.150
Correlación Crecimiento PIB Total	0.192	-0.174	-0.064
Correlación Crecimiento Población	0.922	0.833	0.662

- 1 Correlación simple entre las tasas de crecimiento de las respectivas décadas
- 2 Se excluyen los departamentos con crecimientos extremos en alguno de los períodos. Ver Cuadro 1. si se quiere observar cuáles son los departamentos con crecimientos extremos
- 3 El R2 de la regresión  $g(t) = b g(t-1)$ , donde  $g$  son las tasas de de crecimiento y  $b$  es el coeficiente y  $t$  corresponde a la década corriente y  $t-1$  a la década pasada.
- 4 Es el coeficiente de la regresión  $p(t) = c p(t-1)$ , donde  $p$  es la posición relativa del departamento,  $c$  el coeficiente de posición y  $t$  corresponde a la década corriente y  $t-1$  a la década pasada.  
 Estima cuál podría ser el rango futuro teniendo en cuenta el rango pasado.

$$p_t = \gamma p_{t-1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

donde  $\gamma$  es el coeficiente de posición. El valor estimado de este coeficiente es de 0.77 en la comparación de las dos primeras décadas, 0.72 entre la segunda y tercera y 0.81 entre la tercera y cuarta. Aunque el  $t$  estadístico de estas regresiones es significativo, sus  $R^2$  son muy bajos (0.003, 0.032 y 0.022, respectivamente) y los errores están altamente correlacionados con la

variable dependiente. Por su parte, los coeficientes de correlación entre las posiciones relativas (0.057, -0.181 y 0.15, respectivamente) constatan la inestabilidad en el grupo de departamentos que lideran el crecimiento<sup>17</sup>. Por último, las correlaciones entre las tasas de crecimiento por quinquenio son bajas e incluso negativas con  $R^2$  altos (cuadro 3), lo que indica que períodos de auge son, en promedio, seguidos por períodos de menor crecimiento.

17 La parte inferior del cuadro 2 separa el crecimiento del PIB del de la población y muestra las correlaciones respectivas. Los resultados confirman que la inestabilidad de las tasas de crecimiento del PIB real per cápita viene dada por las fluctuaciones en el crecimiento del PIB y no por los cambios en las tasas de crecimiento de la población, que son mucho más estables.

**Cuadro 3**  
**CORRELACIONES DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO**  
**ANUALES PARA CADA QUINQUENIO**

	1960-64 v.s. 1965-1969	1965-69 v.s. 1970-1974	1970-74 v.s. 1975-80	1970-74 v.s. 1980-84	1980-84 v.s. 1985-89
Correlación Simple <sup>1</sup>	0.082	0.136	-0.440	-0.330	0.880
R2 <sup>2</sup>	0.007	0.020	0.190	0.100	0.048

1 Correlación simple entre las tasas de crecimiento de los respectivos quinquenios

2 El R2 de la regresión  $g(t) = b g(t-1)$ , donde  $g$  son las tasas de crecimiento y  $b$  es el coeficiente.

## B. Crecimiento por sectores productivos

Esta sección analiza el comportamiento del crecimiento de los cuatro sectores principales (agricultura, industria, minería y comercio), con el objeto de identificar aquellos sectores responsables de la baja persistencia en el crecimiento del producto a nivel agregado.

El cuadro 4 muestra las correlaciones en el crecimiento entre décadas sucesivas por sector de la actividad económica. Es interesante que la gran mayoría de los coeficientes son negativos, lo que sugiere la presencia de fuertes oscilaciones en el comportamiento sectorial entre décadas. Es decir, de manera general los sectores económicos le otorgan una baja persistencia a las tasas de crecimiento del PIB per cápita agregado. La única excepción es, quizás, el sector agrícola en las últimas dos décadas que muestra una relativa estabilidad en sus tasas de crecimiento.

La parte inferior del mismo cuadro muestra las correlaciones intersectoriales. Llama la atención la baja correlación entre la agricultura y los demás sectores para las tres décadas estudiadas,

lo cual refleja la ausencia de encadenamientos significativos en este sector. La correlación entre industria y minería es alta durante los años 60, pero se torna baja e incluso negativa en las décadas posteriores. Este resultado sugiere que en los últimos años las grandes expansiones mineras han tenido muy pocos efectos positivos sobre el desarrollo industrial. Como es de esperarse, la relación entre la industria y el comercio es positiva y significativa. Por último, la relación entre minería y comercio también es positiva, aunque la magnitud de los coeficientes de correlación es menor que en el caso anterior.

En conclusión, los departamentos con una elevada tasa de crecimiento en un período tienen una alta probabilidad de experimentar una desaceleración en el período siguiente. Esto es cierto tanto a nivel agregado como para cada sector en particular. De esta manera, las diferencias en las tasas de crecimiento entre departamentos no persisten en el largo plazo. Cuando la persistencia es baja lo dominante es la variación aleatoria, probablemente afectada por choques temporales que implican una fuerte reversión hacia la media.



**Cuadro 4**  
**CORRELACIONES DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO**

	<b>Entre Décadas</b>		
	<u>1960-70 v.s. 1970-80</u>	<u>1970-80 v.s. 1980-89</u>	<u>1960-70 v.s. 1980-89</u>
Agricultura	-0.47	0.40	-0.21
Industria	-0.61	-0.08	0.08
Minería	-0.03	-0.10	0.10
Comercio	0.14	-0.14	0.39
	<b>Entre Sectores</b>		
	<u>1960-70</u>	<u>1970-80</u>	<u>1980-89</u>
Agricultura. Industria	0.06	-0.36	-0.12
Agricultura. Minería	0.14	0.05	-0.10
Agricultura. Comercio	0.16	-0.02	0.52
Industria. Minería	0.57	-0.16	0.05
Industria. Comercio	0.55	0.28	0.16
Minería. Comercio	0.57	0.04	0.17

Suponer que la persistencia es alta generalmente lleva a una sobrestimación de las perspectivas de los departamentos (o países) que tienen un buen desempeño y una subestimación de aquellos cuyo crecimiento no es tan bueno. Esto afecta las proyecciones hacia el futuro y la relación que se establece con las variables estructurales.

### C. Características estructurales

La baja persistencia en el crecimiento del PIB per cápita podría explicarse fácilmente si el grado de

persistencia de las características estructurales es también bajo. Sin embargo, tal y como se observa en el cuadro 5, ocurre exactamente lo contrario. En efecto, las características de los departamentos son más persistentes que las de las tasas de crecimiento (la persistencia se calcula para cuatro décadas con una muestra estandarizada de 24 departamentos hasta los años setenta y 25 para los ochenta).

Por ejemplo, variables como el PIB per-cápita al iniciar la década, la cobertura bruta de la educación secundaria, la tasa de analfabetismo, los

**Cuadro 5**  
**PERSISTENCIA DE LAS CARACTERISTICAS DEPARTAMENTALES**

	1950 v.s. 1960	1960 v.s. 1970	1970 v.s. 1980	1980 v.s. 1989
PIB per cápita	0.84	0.88	0.76	0.77
Participaciones PIB Sectorial				
Agricultura / PIB		0.88	0.77	0.91
Industria / PIB		0.95	0.74	0.96
Minería / PIB		0.43	0.37	0.94
Indicadores Comercio Exterior				
Export/PIB Deptal.	0.93	0.92	-0.14	0.16
Import/PIB Deptal.	0.75	0.88	0.95	0.72
Exp-Imp/PIB Deptal.	0.85	0.87	-0.10	0.49
Exp+Imp/PIB Deptal.	0.84	0.94	0.20	0.39
# Gobernadores por período	0.38	0.002	0.04	0.03
# Asesinatos por período	na	0.64	0.66	0.35
# Hurtos por período	na	0.25	0.35	0.19
# Crímenes por período	na	0.86	0.73	0.70
Tasa de mortalidad infantil	na	0.42	0.24	0.35
Cobertura básica primaria	0.065	0.40	0.10	0.37
Cobertura básica secundaria	0.87	0.71	0.84	0.91
	<b>1951 v.s. 1964</b>	<b>1964 v.s. 1973</b>	<b>1973 v.s. 1985</b>	
Tasa de analfabetismo *	0.76	0.97	0.92	
Años de escolaridad		0.95	0.96	
	<b>1951/64 v.s. 1964/73</b>			
Tasa Neta de Inmigración	-0.0004			
Distribución del Ingreso			<b>1984-85 v.s. 1988</b>	<b>1988 v.s. 1989</b>
Indice de Theil			0.86	0.47
Indice de Gini			0.76	0.97
		<b>1962 v.s. 1970</b>	<b>1970 v.s. 1982</b>	<b>1982 v.s. 1990</b>
Participación electoral		-0.56	-0.57	0.27

\* Como porcentaje de la población mayor a 7 años (1951 y 1964) y mayor a 5 años (1973-1985).

años de escolaridad promedio de la población, la distribución del ingreso, la composición sectorial de la producción y los índices de comercio exterior, muestran gran persistencia entre décadas. Sin embargo, existen también algunas características con baja persistencia, tales como el número de gobernadores por período (un indicador de inestabilidad política), la participación electoral, la cobertura de la educación primaria, el número de hurtos por período (uno de los delitos más comunes contra el patrimonio económico) y las migraciones netas interdepartamentales.

Según estos resultados, los departamentos con muchos cambios de gobernadores no siempre son los mismos. Las agresiones al patrimonio económico realizadas por atraco o robo no siempre se concentran en la misma zona y, adicionalmente, entre censo y censo diez de los veinticuatro departamentos cambian de ser expulsores (receptores) netos a ser receptores (expulsores) netos de población<sup>18</sup>.

Resulta particularmente interesante que el patrón de la cobertura de la educación primaria sea cambiante ya que es evidente que existen departamentos que en ciertas épocas inyectan gasto en educación primaria, con lo que logran modificar su posición relativa en el concierto nacional.

Como se aprecia en el cuadro 6, que ordena los departamentos en forma descendente según el nivel de educación primaria, las posiciones relativas cambian radicalmente de una década a otra. En otras palabras, el nivel educativo en 1950 no es un buen predictor del crecimiento de

la tasa de cobertura durante el período bajo análisis. En efecto, los coeficientes (y el  $R^2$ ) en una regresión entre estas dos variables no son significativos<sup>19</sup>.

## V. Crecimiento departamental en Colombia: 1950-1989

Esta sección utiliza la metodología que ha sido aplicada en los estudios de corte transversal entre países para el análisis de los datos regionales colombianos. Según Fischer (1991), es posible interpretar de dos formas las regresiones donde el crecimiento del producto per cápita es explicado por el tipo de indicadores mencionados en las secciones anteriores.

En primer lugar, pueden corresponder a las primeras diferencias (en el tiempo) de una función de producción, cuya forma general puede escribirse como:

$$Y_t = F[A_t, a(\cdot) K_t, b(\cdot) H_t] \quad (2)$$

donde  $A_t$  es un factor global de eficiencia (cuya definición es más amplia que la tecnología);  $K$  y  $H$  son capital físico y humano respectivamente;  $a(\cdot)$  y  $b(\cdot)$  son factores de eficiencia. Diferenciando la ecuación anterior se obtiene:

$$\frac{Y'}{Y} = \eta_1 \frac{A'}{A} + \eta_2 \left( \frac{a'}{a} + \frac{K'}{K} \right) + \eta_3 \left( \frac{b'}{b} + \frac{H'}{H} \right) \quad (3)$$

donde  $\eta_i$  es la elasticidad con respecto al argumento respectivo. En este sentido, la inversión

18 En el trabajo de Cárdenas, Pontón y Trujillo (1992) se analiza cuales son las variables que afectan los movimientos migratorios interdepartamentales de personas en Colombia y por qué algunos departamentos pasan de ser atractores a ser expulsores.

19 Este resultado también es cierto cuando la variable en cuestión es el grado de escolaridad promedio de la población.

**Cuadro 6**  
**TASAS DE COBERTURA DE EDUCACION PRIMARIA**  
**Y POSICION RELATIVA DE MAYOR A MENOR**

	1950		1960		1970		1980		1990	
	Tasa	Pos. rel.	Tasa	Pos. rel.	Tasa	Pos. rel.	Tasa	Pos. rel.	Tasa	Pos. rel.
Antioquia	49.24	1	50.60	11	77.51	3	87.39	12	104.40	5
Bogotá, D.E.	44.30	2	64.73	2	92.26	1	87.14	13	81.14	17
Risaralda	38.43	3	54.31	4	75.29	5	94.02	6	103.76	4
Norte de Santander	38.15	4	49.88	12	64.32	18	78.57	20	84.87	14
Boyacá	37.77	5	45.43	20	64.80	17	80.38	17	99.73	6
Valle del Cauca	36.89	6	51.39	9	70.63	11	78.66	19	82.97	15
Caldas	36.21	7	53.46	5	74.59	7	93.08	8	105.00	3
Nariño	35.91	8	47.04	16	57.51	24	62.02	25	70.58	18
Cauca	35.88	9	48.66	15	66.48	16	86.36	15	85.10	13
Huila	35.76	10	50.70	10	77.29	4	81.53	16	65.10	24
Quindío	35.65	11	53.25	6	74.61	6	101.35	3	124.95	2
Intendencias + Comisarías	34.71	12	46.81	18	60.18	23	127.09	1	86.18	11
Santander	34.37	13	51.40	7	72.37	9	93.38	7	94.75	9
Cesar	34.24	14	34.15	23	60.39	22	66.9	24	66.31	22
Meta	33.24	15	49.76	13	82.86	2	88.72	10	65.21	23
Tolima	31.98	16	51.39	8	69.42	12	89.83	9	98.50	7
Atlántico	29.62	17	46.39	19	73.81	8	75.53	21	82.73	16
Córdoba	28.35	18	43.29	22	56.69	25	74.32	22	68.49	19
Bolívar	27.89	19	47.03	17	68.94	13	69.75	23	67.23	21
Caquetá	26.74	20	24.35	25	63.34	19	106.18	2	85.95	12
Magdalena	25.90	21	31.73	24	66.62	15	79.35	18	59.26	25
Cundinamarca	25.53	22	56.07	3	68.55	14	86.88	14	94.25	10
Chocó	25.48	23	49.35	14	60.90	21	99.31	4	95.87	8
Sucre	24.26	24	45.32	21	71.61	10	94.77	5	67.95	20
La Guajira	15.60	25	73.50	1	63.02	20	88.05	11	155.67	1

aparecería como una "proxy" de K, el crecimiento de la población (fuerza de trabajo) como una "proxy" de H, y el grado de escolaridad o cobertura de la educación como una "proxy" de b.

En un trabajo reciente, de Gregorio (1992) realiza un ejercicio de descomposición de las fuentes del crecimiento para varios países lati-

noamericanos y encuentra que en el caso colombiano un 23% del crecimiento económico durante el período 1950-1985 es atribuible a cambios en la productividad de los factores (captada por los parámetros a, b y A en la ecuación anterior)<sup>20</sup>. El presente constituye un esfuerzo por encontrar los determinantes del cambio tecnológico en el país, a partir de información a nivel departamental.

20 El análisis también muestra que la contribución relativa de la productividad es mayor en aquellos países con tasas de crecimiento más altas. Esto también es cierto para todos los países durante el período de mayor crecimiento (i.e., 1950-1970).

Para evitar el problema de variables omitidas, se trata de incluir el mayor número de variables posibles en cada regresión. En particular, se busca que cada regresión incluya una variable que capte el efecto de cada uno de los determinantes del crecimiento identificados por la literatura teórica. Así, las variables utilizadas son "proxies" de los niveles educativos y de salud, de la composición sectorial del producto, la estabilidad y participación política, la delincuencia (violaciones que atentan contra el patrimonio), las migraciones y el grado de apertura.

Más concretamente, las regresiones estimadas tienen la siguiente forma lineal general:

$$y_{i,T-t} = \alpha + \beta X_i + \gamma Z_i + \mu_{it} \quad (4)$$

donde  $i$  denota el departamento,  $T$  el período final,  $t$  el período inicial de la muestra,  $\gamma$  es la tasa de crecimiento del PIB per cápita definida como  $1/T [\ln Y(T) - \ln Y(t)]$ ,  $X$  y  $Z$  son las matrices de variables explicativas y  $\alpha$  corresponde a un parámetro común entre departamentos. El intervalo muestral considerado abarca desde 1950 hasta 1989 y como ejercicio comparativo se estudia el período 1960-89 ya que los datos departamentales del PIB per cápita en 1950 pueden presentar algunas sobre o subestimaciones<sup>21</sup>. En todos los casos los errores ( $\mu_{it}$ ) se calculan mediante el procedimiento de White (1980) con el fin de corregir problemas de heterocedasticidad que frecuentemente presentan los datos de corte transversal. La normalidad de los errores corre-

gidos se evalúa mediante la prueba de Jarque-Bera.

Con relación a las variables explicativas, la matriz  $X$  contiene aquellas variables que **siempre normales** son incluidas en las regresiones, mientras que  $Z$  abarca un conjunto de variables cuya significancia estadística no siempre es alta, pese a haber sido identificadas en estudios teóricos como potencialmente importantes en la determinación del crecimiento. Para este último grupo de variables, pequeños cambios en el conjunto de información condicional (i.e. la decisión de incluir o excluir una variable en la especificación del modelo) pueden tener efectos dramáticos sobre su significancia estadística.

En todas las regresiones la matriz  $X$  esta compuesta por el ingreso *per cápita* al iniciar el período y una "proxy" de la inversión en capital humano. La premisa, corroborada por los resultados econométricos, es que éstas son variables imprescindibles en la explicación del crecimiento. Su significancia es, por lo general, alta y robusta a cambios en el conjunto de variables escogidas en la matriz  $Z$ .

## A. Tasas de crecimiento

El cuadro 7 recoge las mejores regresiones cuando la variables explicativas se expresan como tasas de crecimiento<sup>22</sup> promedio durante el período 1950-1989<sup>23</sup>. Es importante reconocer, sin embargo, que en estas regresiones los problemas de

21 Algunas explicaciones de por qué los datos de 1950 presentan problemas se encuentran en Thoumi (1983), Sapoznikow, et al. (1979), Meisel (1992) y Cárdenas, Pontón y Trujillo (1992).

22 El documento original presenta los ejercicios realizados con niveles al comienzo del período y con niveles durante el período. El sector interesado encontrará estos resultados en Cárdenas y Pontón, "Características y determinantes...", Fedesarrollo 1992, mimeo.

23 En la mayoría de los casos se utiliza el cambio absoluto en el indicador dividido por el número de años. Véase el apéndice para la definición de cada variable.

## Cuadro 7

VARIABLE DEPENDIENTE: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL PER CAPITA 1950-1989

VARIABLES INDEPENDIENTES: TASAS DE CRECIMIENTO DURANTE EL PERIODO

Ecuación #	1	2	3	4	5	6
Constante	17.9895 6.04904**	19.0345 3.39854**	16.1500 12.1364**	20.4824 5.82810**	20.8170 6.17447**	25.3814 5.81371**
PIB per cápita 1950	-1.96460 -5.68359**		-2.06253 -14.7335**			
PIB per cápita 1960		-2.08283 -3.46812**		-2.60716 -6.50327**	-2.65892 -6.81355**	-3.14738 -6.52530**
Cobertura primaria 1950-1990	0.737774 3.41310**					
Cobertura primaria 1960-1990		0.689019 1.76674*				
Cobertura secundaria 1950-1990	0.712549 1.47638					
Cobertura secundaria 1960-1990		1.07340 1.98175*				
Nivel de Escolaridad 1964-1985			47.9032 10.0400**	60.2010 8.80483**	59.4491 7.73072**	0.193143 2.06390*
Tasa de asesinatos 1960-1990					1.65703 3.16117**	
Migración Neta Intercensal 1951-73						0.193143 2.06390*
Tasa de mortalidad infantil 1960-1980						-0.373124 -1.92925*
R2	0.773735	0.548451	0.864062	0.720400	0.752381	0.78645
Test Herosc. White	2.73612*	5.58719**	3.59734*	4.17821**	9.59241**	8.62973**
Número de observaciones	24	24	24	24	24	24



endogeneidad entre las variables independientes y dependiente se acentúan.

En la ecuación 1 se aprecia como el crecimiento en la tasa de cobertura de la educación primaria tiene una alta correlación positiva con el crecimiento económico (algo similar ocurre con la educación secundaria pero con menor significancia estadística). En la ecuación 2, que reproduce a la ecuación anterior para el período muestral que se inicia en 1960, sugiere que los dos niveles de educación son importantes para el crecimiento. Todo lo demás constante, un aumento de un punto porcentual en la tasa de crecimiento anual de la tasa de cobertura de la educación primaria (secundaria), es decir un estudiante más por año (por cien en edad escolar), acelera el crecimiento del PIB en un 0.69 (1.0) puntos porcentuales por año.

La ecuación 3 capta, por su parte, una fuerte relación positiva entre el crecimiento en el grado de escolaridad y el crecimiento económico. La ecuación 4 estima esta relación para el período que se inicia en 1960.

Cuando a esta última regresión se le añade el crecimiento en el índice de asesinatos (ecuación 5), los resultados se mantienen y se encuentra una correlación positiva entre el aumento en la incidencia de este tipo de delitos y el crecimiento económico. Por último, la ecuación 6 muestra que el crecimiento en las migraciones interdepartamentales afecta positivamente el crecimiento, mientras que lo contrario es cierto para la tasa de mortalidad infantil. Todo lo demás constante, un aumento de un punto porcentual en la tasa de crecimiento anual de este indicador reduce el crecimiento del PIB per cápita en 0.37%

en promedio por año.

## VI. Análisis de los resultados econométricos

Los resultados de la sección anterior son bastante sugestivos ya que identifican aquellas variables que explican de manera exitosa el patrón de crecimiento observado en el país en los últimos 40 años. Sin embargo, dichos resultados deben tomarse con cautela. Como se ha mencionado varias veces a lo largo del trabajo, el ejercicio econométrico enfrenta grandes dificultades atribuibles a la escasez de información y, en algunos casos, a la endogeneidad de las variables explicativas.

Otro problema que se presenta en este tipo de estudios, mencionado en la segunda sección, es la fuerte sensibilidad de los coeficientes estimados a variaciones marginales en la especificación del modelo estadístico. Por ello, para confiar en los resultados es necesario evaluar que tan robustos son los coeficientes a cambios en las demás variables incluidas en la regresión. Esta sección presenta los resultados del ejercicio de sensibilidad a partir de los resultados de la sección anterior.

El ejercicio se basa en la estimación de ecuaciones con la siguiente forma:

$$Y_{i,T-t} = \alpha + \beta X_i + \gamma Z_i + \gamma_z Z_i + \mu_{it} \quad (5)$$

donde  $Z$  es una variable específica sobre la cual se lleva a cabo el análisis de sensibilidad. En particular, se observa el comportamiento del coeficiente  $\gamma_z$  ante cambios en el conjunto de va-

riables incluidas como regresores. En otras palabras, se estiman múltiples especificaciones de la ecuación anterior; cada ecuación toma una combinación diferente de las variables que hacen parte de la matriz  $Z$ .

El cuadro 12 muestra los resultados del ejercicio de sensibilidad<sup>24</sup>. Llama la atención la gran estabilidad de los resultados obtenidos. En primer lugar, todas las variables que miden el stock de capital humano no sólo tienen el signo esperado sino que éste es robusto a la especificación del modelo. Así, los departamentos más dinámicos son aquellos que registran mayores avances en la cobertura de la educación primaria y secundaria, en el grado de escolaridad promedio de la población y en la disminución del analfabetismo. Estos resultados son robustos, ya que se mantienen prácticamente inalterados cuando se cambian las demás variables incluidas en la regresión.

El descenso en la tasa de mortalidad infantil, por su parte, también guarda una relación positiva y robusta con el crecimiento económico. Algo similar ocurre con el crecimiento de los indicadores de delincuencia, que con la excepción del número de asesinatos, está negativamente correlacionado con el incremento en el ingreso per cápita. Así mismo, el aumento en la tasa neta de inmigración también guarda una relación positiva con el crecimiento económico. En suma, en esta sección se refuerzan los resultados relacionados con las variables de educación y migraciones. Con relación a la variable que aproxima las condiciones de salubridad de la población, así como con aquellas que miden el gra-

do de seguridad, los resultados se acercan más a los esperados, cosa que no ocurre cuando estas variables se expresan en términos de sus niveles iniciales o promedio. En este sentido, existen discrepancias considerables entre el comportamiento inicial de un indicador y su evolución a lo largo del período de análisis. Si bien los departamentos más violentos al inicio (o a mediados) del período son también los que crecen más rápido, lo contrario ocurre en aquellos en los cuales los índices de delincuencia se deterioran más aceleradamente.

## VII. Conclusiones

Como lo constata el nuevo Plan de Desarrollo, la aceleración del crecimiento económico es un objetivo fundamental de la gestión gubernamental. Para ello, desde 1990 se han adoptado múltiples reformas estructurales que buscan modernizar a la economía, por medio del estímulo a la iniciativa privada y a la competencia interna y externa en los mercados de bienes y servicios, financiero y cambiario, entre otros. Así mismo, el Plan señala la necesidad de acompañar estas reformas con el fortalecimiento del gasto público en áreas que generan fuertes externalidades, tales como seguridad, infraestructura, salud y educación.

Este trabajo evalúa la importancia relativa de los factores mencionados en el Plan (que corresponden al tipo de variables enfatizadas en la nueva literatura sobre el crecimiento) a la luz de la experiencia histórica en Colombia a nivel departamental. A partir de una gama amplia de indicadores económicos, sociales y políticos, el

24 En total se estimaron 142 especificaciones de las cuales 126 arrojaron  $R^2$ s mayores a 0.50.

estudio encuentra que la inversión en capital humano es, sin duda, el principal determinante del crecimiento económico en el país.

En este sentido, las conclusiones del trabajo indican que el fortalecimiento del gasto en educación debe ser un elemento prioritario e imprescindible en la estrategia de aceleración del crecimiento. Más concretamente, el estudio presenta evidencia según la cual el gasto en educación primaria (i.e. la reducción del analfabetismo) tiene un mayor efecto sobre el crecimiento económico que el correspondiente a la educación secundaria. Este resultado coincide con buena parte de la literatura internacional según la cual las externalidades generadas por la educación básica superan a las de la educación secundaria.

Con relación a los efectos de la apertura sobre el crecimiento los resultados indican que los departamentos con mayor orientación hacia el mercado externo crecen a un menor ritmo que el promedio. Este resultado, sin embargo, es atribuible a los departamentos cafeteros y podría revertirse si se utiliza información sobre exportaciones no tradicionales. Con respecto al coeficiente de importaciones, la evidencia no es concluyente. En la mayoría de los casos, sin embargo, parecería existir una relación inversa entre apertura y crecimiento.

El estudio también apoya la necesidad de gasto público en seguridad, pese a que los departamentos más violentos al inicio (y aún a mediados) del período de análisis han crecido a tasas más altas que las del promedio. Resulta interesante que el crecimiento económico ha sido menor en aquellos departamentos con un mayor

deterioro relativo en los indicadores de criminalidad. Algo similar ocurre con la salud. Los niveles iniciales (y promedio) de mortalidad infantil guardan una sorprendente relación positiva con el crecimiento, pero su evolución a lo largo del período de análisis tiene una relación negativa, que corresponde a la esperada.

Las migraciones interdepartamentales, por su parte, han acentuado las disparidades regionales al interior del país. En efecto, los resultados econométricos sugieren que los departamentos receptores de estos flujos crecen a tasas más altas que el promedio. Este es un resultado interesante, toda vez que la sabiduría convencional señala a las migraciones como el principal determinante de la convergencia en el ingreso per cápita entre las diversas entidades territoriales del país.

Por su parte, la composición sectorial del producto no parece ser un elemento importante en la explicación de los diferenciales de crecimiento interdepartamentales. Si bien los departamentos más industrializados en 1960 han crecido a tasas más altas que el promedio, la fuerte recomposición de la actividad productiva a lo largo del período de análisis no permite establecer una relación clara entre la estructura productiva actual (o promedio) y el crecimiento económico.

Por limitaciones de información, el trabajo no considera la importancia de la inversión en infraestructura para el crecimiento. El trabajo tampoco analiza los determinantes del ciclo económico a nivel regional, que indudablemente pueden explicar buena parte de las disparidades en el crecimiento departamental.

## BIBLIOGRAFIA

- Alesina, A. y Dani Rodrik, 1991, *Distributive politics y economic growth*, Draft of NBER paper.
- , Sule Ozler, Nouriel Roubini y Philip Swagel, 1991, *Political instability and economic growth*, Mimeo.
- Barro, Robert, 1990, *Government spending in a simple model of endogenous growth*, *Journal of political economy*, 98, pp. S103-S125.
- Barro, Robert, 1991, *Economic growth in a cross section of countries*, *Quarterly journal of economics*, May.
- , y H.C. Wolf, 1989, *Data appendix for economic growth in a cross section of countries*, Mimeo, Harvard University and MIT.
- , y Xavier Sala-I-Martin, 1991, *Convergence Across States and Regions*, *Brookings papers on economic activity*, 1, 107-177.
- , y Xavier Sala-I-Martin, 1992, *Convergence*, *Journal of Political Economy*, abril, 100, 223-51.
- Becker, Gary and K. Murphy, 1989, *Human capital, the division of labor and economic progress*, mimeo.
- Bejarano, Jesús A., 1988, *Efectos de la violencia en la producción agropecuaria*, *Coyuntura Económica*, septiembre, 185-194.
- Blomstrom, Magnus y Patricio Meller, 1990, *Trayectorias divergentes*, CIEPLAN-HACHETTE, Capítulo 8, Chile.
- Cárdenas, Mauricio, 1992, *Estabilización vs. crecimiento: ¿Qué preferimos los colombianos?*, *Coyuntura Económica*, junio.
- Cárdenas, Mauricio, A. Pontón y J.P. Trujillo, 1992, *Convergencia, crecimiento y migraciones inter-departamentales: Colombia 1950-1989*, mimeo, Fedesarrollo-DNP.
- Cass, David, 1965, *Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation*, *Review of Economic Studies*, 32:233-40.
- Clavijo, Sergio, 1990, *Productividad laboral, multifactorial y la tasa de cambio real en Colombia*, *Ensayos sobre política económica*, 17, junio, 73-98.
- Chica, Ricardo, 1990, *El estancamiento de la industria colombiana*, *Coyuntura Económica*, junio, Vol 20, 2, 81-102.
- Dane, 1991a, *Cuentas Regionales de Colombia 1980-1985*, *Boletín de Estadística*, No.457, abril.
- Dane, 1991b, *Cuentas Nacionales de Colombia 1985-1989: estimación preliminar del BID a 1990*, *Boletín de Estadística*, No.458, mayo.
- DeGregorio José, 1992, *Economic growth in Latin America*, *Journal of Development Economics*, Forthcoming.
- De Long, J. y L. Summers, 1991, *Equipment, investment relative prices and economic growth*, *Quarterly Journal of Economics*, may, CVI, 2, pp. 445-502.
- D.N.P., 1977, *Cuentas Regionales de Colombia 1960-1975*, Bogotá.
- Echavarría, Juan J., 1990, *Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia*, *Coyuntura Económica*, junio, Vol 20, 2, 103-126.
- Ehrlich, 1990, *The problem of development: introduction*, *Journal of Political Economy*, 98, 5, part 2, october.
- Dowrick, Steve, and Duc-Tho Nguyen, 1989, *OECD comparative economic growth 1950-85: Catch-Up and Convergence*, *American Economic Review*, 79: 1010-30.
- Easterly, William, 1990, *Endogeneous growth in developing countries with government induced distortions*, Paper presented at NBER Workshop on Economic Growth, Cambridge, MA, november 1990.
- Easterly, William, M. Kremer, L. Pritchett y L. Summers, 1992, *Good policy or good luck? Country growth performance and temporary shocks*, mimeo, The World Bank, March.
- Fields, Gary y T.P. Schultz, 1980, *Regional inequality and other sources of income variation in Colombia*, *Economic Development and cultural Change*, April, p.459.
- Fischer, Stanley, 1991, *Growth, macroeconomics and development*, *NBER Macroeconomics Annual 1992*, Cambridge, MA.

- Gómez, Javier, 1992, *Una nota sobre el costo de las fluctuaciones económicas*, *Ensayos Sobre Política Económica*, 21, junio, 191-208.
- Greenwood, Jeremy y Boyan Jovanovic, 1990, *Financial development, growth and the distribution of income*, *Journal of Political Economy*, 98, 1076-1107.
- Grossman, Gene y Elahan Helpman, 1991, *Innovation and growth: technological competition in the world economy*, MIT Press, Boston, Massachusetts.
- Hausman, Jerry, 1978, *Especification Tests in Econometrics*, *Econometrica*, 46, 1251-1271.
- Hausman, Jerry y W. Taylor, 1981, *Panel data and unobservable individual effects*, *Econometrica*, 49, 1376-1378.
- INANDES, 1977, *El desarrollo económico departamental 1960-1975*, Bogotá
- Jones, Larry y Rodolfo Manuelli, 1990, *A convex model of equilibrium growth*, *Journal of Political Economy*, 98 (5):pp. 1008-38.
- Jovanovic B. y S. Lach, 1990, *The diffusion of technology and inequality among nations*, Paper presented at a NBER conference on economic growth, november, 1990.
- King, Robert y Sergio Rebelo, 1990, *Public policy and economic growth: developing neoclassical implications*, *Journal of Political Economy* 98: pp. S126-150.
- Koopmans, Tjalling C., 1965, *On the concept of optimal economic growth*, In *Study Week on the Econometric Approach to Development Planning*, Pontificiae Academiae Scientiarum Scripta Varia, No.28, Chicago: Rand McNally.
- Kormendi, R. and P. Meguire, 1985, *Macroeconomic determinants of growth: cross country evidence*, *Journal of Monetary Economics*, 141-163.
- Krugman, 1991, *Geography and Trade*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Leamer, Edward, 1983, *Let's take the con out of econometrics*, *American Economic Review*, march, 73, 31-43.
- Levine, Ross y Renelt, David, 1992, *A sensitivity analysis of cross-country growth regressions*, *American Economic Review*, Vol. 82, No. 4, september, 942-963.
- Levine, Ross, 1990, *Financial structure and economic development*, IFDP No.381, Washington, DC: Federal Reserve Board.
- Lucas, Robert E., 1988, *On the mechanics of economic development*, *Journal of Monetary Economics* 22 (July) p.3-42.
- , 1990, *Why doesn't capital flow from rich to poor countries*, *American Economic Review* 80 (May): pp.92-96.
- Mankiw, N. Gregory, David Romer, y David Weil, 1992, *A contribution to the empirics of economic growth*, *Quarterly Journal of Economics*, May.
- Meisel Roca, Adolfo, 1992, *Economía regional y pobreza: El caso del Caribe colombiano 1950-1990*, CERES, Universidad del Norte, Barranquilla.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario, 1990, *El Desarrollo Agropecuario en Colombia*, Ministerio de Agricultura-DNP, mayo.
- North, Douglas, 1989, *Institutions and economic growth: A historical introduction*, *World Development*, 17, 9.
- Ocampo, José Antonio, 1991, *El desarrollo económico*, en J.A. Ocampo y E. Lora (Eds.), *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*, Fedesarrollo-Tercer Mundo Editores, tercera edición.
- Persson, T. y G. Tabellini, *Income distribution and growth*, paper presented at NBER Conference on Economic Growth, april 1991.
- Quah, Danny, 1990, *Galton's fallacy y tests of the convergence hypothesis*, Unpublished paper, Massachusetts Institute of Technology (May).
- Rebelo, Sergio T., 1990, *Long run policy analysis and long run growth*, Working Paper 3325. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research (april).
- Ranis, Gustav, 1980, *Distribución del ingreso y crecimiento en Colombia* *Desarrollo y Sociedad*, 3, enero, 67-96.
- Ribe, Helena, 1981, *La posición económica de los migrantes y no migrantes en Colombia*, *Desarrollo y Sociedad*, 5, enero, 67-93.
- Rivera-Batiz, Luis A. y Paul Romer, 1991a, *International trade with endogenous technological change* *European Economic Review*, 35, 971-1004.

- , y —, 1991b, *Economic integration and endogenous growth*, *Quarterly Journal of Economics*, may, 531-555.
- Romer, Paul, 1986, *Increasing returns and long-run growth*, *Journal of Political Economy*, 94 p.1002-1037.
- , 1989, *Capital accumulation in the theory of long run growth* en R. Barro, editor, *Modern Business Cycle Theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- , 1990a, Endogenous technological change, *Journal of Political Economy* 98: pp. s71-S102.
- , 1990b, *Human capital and growth: Theory and evidence*, *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 32, 251-286.
- , 1991, *Increasing returns and new developments in the theory of growth*, en William Barnett (Ed.), *Equilibrium Theory and Applications: Proceedings of the 6th International Symposium in Economic Theory and Econometrics*, Cambridge University Press.
- Sapoznikow, Jorge, Martha Baquero y Gabriel Mendoza, 1979, *Colombia: Un caso particular de concentración urbana en América Latina*, *Desarrollo y Sociedad*, No.1, CEDE, Universidad de Los Andes, Bogotá
- Solow, Robert, 1956, *A contribution to the theory of economic growth*, *Quarterly Journal of Economics* 70 (feb.): pp.65-94.
- , 1957, *Tecnical change and the aggregate production function*, *Review of Economics and Statistics*, 39, 312-320.
- Torales, Ponciano, 1979, *La dinámica interna de los movimientos migratorios en Colombia*, *Migraciones Laborales*, No. 5, Bogotá.
- Thoumi, Francisco E., 1983, *La estructura del crecimiento económico regional y urbano en Colombia: 1960-1975*, *Desarrollo y Sociedad*, enero, 151-180.
- Tybout, James R., 1992, *Linking trade and productivity: New research directions*, *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, 2, May, 189-211.
- White, H, 1980, *A heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimator and a direct test for heteroskedasticity*, *Econometrica*, 48, 817-838.
- Young, A., 1991, *Learning by doing and the dynamic effects of international trade* *Quarterly Journal of Economics*, may, CVI, 2, pp. 369-406.



**APENDICE ESTADISTICO (I)**  
**INDICADORES DE EDUCACION POR DEPARTAMENTOS: ANALFABETISMO. GRADO DE ESCOLARIDAD**  
**Y TASAS DE COBERTURA DE LA EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA**

Departamento	Anf51	Anf64	Anf73M5	Anf85	Anf85M5	Esc64	Esc73	Esc85	Pr50	Pr50Cn	Pr60	Pr65	Pr70
Antioquia	31.5	24.6	21.8	11.8	16.3	2.7	3.5	4.7	49.2	50.5	50.5	58.5	77.5
Atlántico	29.9	20	18	10.2	13.8	3.8	4.0	5.5	29.6	33.2	46.3	51.7	73.8
Bolívar	51.6	40.7	33.9	21.9	26	2.1	2.9	4.1	27.8	28.5	47	50.3	68.9
Boyacá	57.5	38.4	31.8	16.4	20.9	1.9	2.6	3.9	37.7	37.7	45.4	55.7	64.7
Caldas	29.4	22	19.5	11.2	15.6	2.6	3.4	4.6	36.2	36.2	53.4	61.8	74.5
Cauca	51.3	41.6	34.3	19.6	24.8	1.8	2.5	3.6	35.8	36	48.6	51.7	66.4
Córdoba	79.4	55.3	42.4	27.7	31.6	1.4	2.2	3.5	28.3	29	43.2	42.5	56.6
Cundinamarca	37.4	30.8	25.8	12.7	17	2.2	2.9	4.3	25.5	27	56	60.3	68.5
Bogotá. D.E.	30.1	12	10.4	4.4	7.7	4.5	5.2	6.6	44.2	46.8	64.7	67.5	92.2
Chocó	72.6	59.2	47.9	34.3	39	1.4	2.1	3.2	25.4	25.9	49.3	53.1	60.9
La Guajira	32.5	58.1	43.8	16.3	20.7	1.5	2.5	4.4	15.5	15.5	73.4	44.5	63
Huila	51.6	36.6	29	15.8	20.5	1.9	2.7	3.9	35.7	36	50.6	60.2	77.2
Magdalena	46	38.3	35.6	23.5	27.4	2.1	2.7	3.8	25.9	25.9	31.7	37.9	66.6
Meta	39.4	31.6	26.9	12.4	17.4	2.1	2.9	4.4	33.2	33.2	49.7	57.1	82.8
Nariño	49.1	39.1	32.2	20.8	25.6	2	2.6	3.7	35.9	35.9	47	48.5	57.5
Norte de Santander	49.7	35.9	31.4	18.3	22.5	2.2	2.8	4	38.1	38.9	49.8	59.2	64.3
Santander	52.5	34.8	28.4	14	18.3	2.2	3.0	4.4	34.3	34.7	51.4	61.1	72.3
Tolima	49.5	35.1	28.5	15.4	19.7	2	2.9	4.2	31.9	32.1	51.3	63.3	69.4
Valle del Cauca	29.6	27.4	17.2	9.7	13.9	2.9	3.8	5.1	36.8	38.1	51.3	60.4	70.6
Cesár	76.2	48.4	35.5	22.3	26.7	2.1	2.6	3.7	34.2	34.2	34.1	38.2	60.3
Quindío	32.5	24.7	20.1	9.7	13.6	2.6	3.4	4.9	35.64	35.6	53.2	62.1	74.6
Risaralda	32.3	22.8	18.8	10.8	15.3	2.6	3.5	4.6	38.4	38.4	54.3	61.9	75.2
Sucre	56.3	50.9	44.8	29.5	33.4	2.1	2.2	3.4	24.2	24.8	45.3	50.7	71.6
Intendencias y	53.5	44.2	31.2	15.2	19.8	2.1	3.1	4.1	34.7	34.7	46.8	na	60.1
Caquetá	43.2	38.9	33.8	19.4	24.5	1.4	2.4	3.7	26.7	26.7	24.3	na	63.3

Anf - Analfabetismo

Esc - Escolaridad

Pr - Primaria

Sc - Secundaria

Fuente: Dane. Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

**Continuación APENDICE ESTADISTICO (I)**  
**INDICADORES DE EDUCACION POR DEPARTAMENTOS: ANALFABETISMO. GRADO DE ESCOLARIDAD**  
**Y TASAS DE COBERTURA DE LA EDUCACION PRIMARIA Y SECUNDARIA**

Departamento	Pr75	Pr80	Pr85	Pr90	Pr90Nt	Sc50	Sc50Cn	Sc50N	Sc50Ncn	Sc60	Sc70	Sc75	Sc80	Sc85	Sc90	Sc90Nt
Antioquia	81.1	87.3	92.4	103.4	91	6.9	8.9	7.5	9.5	11.5	29.1	40.8	49.3	56.6	61.3	48
Atlántico	75.3	75.5	75	82.7	70	6	11.2	7.4	12.6	14	34.2	40	57.1	62.8	63.1	34
Bolívar	70.6	69.7	69.7	67.2	67	4	5.5	4.5	6	10.3	17.6	24.8	36.5	41.9	41.1	32
Boyacá	70.8	80.3	84.6	99.7	89	2.8	2.8	3.1	3.1	6	17	24.8	39.2	43.9	48.9	34
Caldas	84.6	93	91.8	105	94	2.3	2.3	2.3	2.3	9.1	26.4	39.3	51.9	55.8	62.2	43
Cauca	81.6	86.3	85	85.1	86	1.7	1.9	2.4	2.6	5.6	14.4	25	29.7	37.1	37.6	33
Córdoba	70.3	74.3	72.9	68.4	70	1	1.4	1.2	1.6	2.5	8.9	13.6	29.9	35.8	35	37
Cundinamarca	77.8	86.8	88.6	94.2	96	1.2	2	1.4	2.1	7.3	15.2	32.9	40.9	48.5	52.3	40
Bogotá D.E.	91.6	87.1	78.7	81.1	95	9.2	14.9	10.1	15.8	31.7	45.8	96.2	90.5	91.4	93.7	65
Chocó	68.8	99.3	97.3	95.8	83	1.2	2	3.9	4.7	4.8	17	25.5	32.6	50.9	54.7	33
Guajira	75.7	88	153.6	155.6	83	0	na	na	na	6.8	12.3	29.7	31.6	52.5	54.9	34
Huila	80.8	81.5	78.4	65.1	85	2.1	2.6	2.1	2.6	6.3	18	32.7	37.1	44.6	44.4	47
Magdalena	66.3	79.3	75.3	59.2	61	1.3	1.3	1.3	1.3	6.2	23.1	28.8	39.5	44.4	44	27
Meta	76.7	88.7	74.4	65.2	90	1.1	1.1	1.1	1.1	4.4	15.4	29.2	39.9	47.4	42.7	31
Nariño	59.4	62	67	70.5	74	2.3	2.3	2.9	3	7	15.7	23.6	27.8	36.8	36.9	32
Norte de Santander	75.5	78.5	84	84.7	81	4.9	6.1	5.6	6.8	11.2	22.7	32.2	37.8	39.9	42	44
Santander	76.4	93.3	92.9	94.7	88	3.7	4.3	4.1	4.6	10	26	37.9	45	49	50.3	41
Tolima	80.2	89.8	88.5	98.5	92	1.9	2.2	2.2	2.5	6.5	19.4	30.6	39.1	49.5	54.4	45
Valle del Cauca	84.3	78.6	79.9	82.9	89	4.3	6.1	4.5	6.4	10.9	27.7	38.8	51.8	59.4	62.3	51
Cesár	70	66.9	76.2	66.3	60	1.1	1.1	1.1	1.1	4.3	13.5	20.4	28.3	33.4	30.1	32
Quindío	87.7	101.3	122.9	124.9	98	2.5	2.5	2.5	2.5	9.9	34.6	49.5	58	68	77.1	57
Risaralda	90.9	94	95.7	103.7	87	3.1	3.1	3.1	3.1	11.6	37.3	42.3	45.5	51.9	55.9	41
Sucre	86.7	94.7	86.3	67.9	71	1.8	2.5	2	2.7	5.2	11.1	23.8	31.7	35.6	33.8	47
Intendencias y	99.6	127	120	86.1	85	0	na	na	na	2.1	33.8	37.9	33.8	42.7	35.1	26
Caquetá	100	106.1	64	85.9	73	0	na	na	na	5.9	8.2	32.5	24.1	35.4	38.9	27

Anf - Analfabetismo

Esc - Escolaridad

Pr - Primaria

Sc - Secundaria

Fuente: Dane, Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.

**APENDICE ESTADISTICO (II)**  
**INDICADORES DE ESTABILIDAD SOCIAL: ASESINATOS, CRIMINALIDAD, HURTOS POR 10.000 HABITANTES**

Departamento	Ass 60	Ass 65	Ass 70	Ass 75	Ass 80	Ass 85	Ass 90	Crim 60	Crim 65	Crim 70	Crim 75	Crim 80	Crim 85	Crim 90	Hu 60	Hu 65	Hu 70	Hu 75	Hu 80	Hu 85	Hu 90
Antioquia	2.9	2.7	3.7	4.7	2.4	10.1	22.6	41.2	45.6	49.1	65.6	68.0	70.0	59.9	5.8	20.3	19.9	24.4	11.0	21.4	16.2
Atlántico	0.1	1.4	1.7	2.3	0.7	2.6	3.4	na	39.5	44.2	50.5	50.4	33.6	35.0	6.0	13.2	14.4	18.5	6.6	15.7	18.1
Bolívar	0.4	0.9	1.1	1.4	0.4	1.6	2.5	21.6	16.7	18.6	31.4	33.0	34.0	38.9	2.9	7.3	8.6	16.4	5.5	14.2	20.3
Boyacá	1.9	2.3	4.4	4.7	4.2	4.6	6.0	21.5	16.4	28.7	37.1	81.1	35.9	32.6	2.5	4.8	5.3	12.3	12.3	12.8	10.0
Caldas	9.6	8.9	3.6	3.7	2.4	7.8	8.8	155.3	133.6	68.9	85.3	115.3	93.3	61.3	25.3	66.4	34.4	40.7	23.9	31.9	17.1
Cauca	3.3	2.7	3.3	4.7	3.5	6.4	6.5	48.6	33.5	71.3	93.5	98.9	103.1	56.8	8.8	14.7	30.2	39.3	14.6	35.3	19.5
Córdoba	1.2	1.6	1.3	1.7	1.2	2.9	6.1	21.3	20.7	30.8	26.7	55.9	47.3	74.0	3.7	8.2	12.1	10.0	11.5	22.7	31.7
Cundinamarca	2.1	3.5	4.6	5.4	3.8	4.9	7.1	45.7	36.2	48.4	47.1	48.1	33.6	37.2	6.1	13.7	19.6	8.6	8.6	13.0	13.2
Bogotá. D.E.	1.6	2.5	3.7	3.3	1.4	4.6	6.3	186.7	143.7	145.9	139.0	105.5	72.5	97.2	5.0	74.9	75.4	76.2	10.8	44.0	49.3
Chocó	2.2	1.5	1.9	1.6	0.9	1.4	3.1	24.1	23.0	30.4	49.3	32.6	23.5	26.4	2.7	8.9	13.9	22.3	8.2	8.1	14.6
Guajira	0.8	4.0	4.1	5.9	1.2	7.5	7.0	na	18.2	14.5	36.0	33.7	34.4	32.4	na	5.6	4.6	10.1	5.5	11.6	13.2
Huila	4.0	2.9	2.1	2.8	3.3	6.0	5.6	63.5	57.9	79.2	133.4	143.7	83.6	59.4	4.2	28.8	41.2	106.0	19.2	31.0	24.9
Magdalena	2.0	4.6	2.3	3.0	0.3	1.5	4.9	26.2	39.0	36.4	41.9	35.1	12.2	38.3	7.4	15.9	13.5	16.3	3.0	6.1	15.9
Meta	14.7	6.6	6.1	9.7	5.1	7.9	14.1	152.0	75.5	134.4	189.0	218.2	152.0	120.9	6.3	31.0	65.1	79.6	19.8	56.0	45.9
Nariño	0.7	1.8	1.6	2.4	2.0	2.8	3.8	26.6	28.5	22.0	39.0	76.8	68.7	39.7	4.9	13.5	9.3	18.3	17.2	30.9	16.5
Norte de Santander	4.1	5.5	5.4	3.5	2.2	4.8	8.8	29.6	43.5	44.1	58.5	66.4	73.3	69.6	3.5	12.6	14.3	23.2	9.0	30.0	22.8
Santander	5.8	4.5	5.1	4.5	2.0	5.1	6.2	53.0	48.9	91.5	84.8	56.0	62.0	65.6	7.4	21.8	39.2	36.7	6.1	26.4	27.0
Tolima	8.9	5.6	4.1	4.8	4.1	5.1	5.2	93.8	77.8	85.7	111.1	140.1	94.0	57.7	11.2	32.4	35.3	51.2	21.3	38.5	21.8
Valle del Cauca	6.6	4.7	3.4	3.9	0.8	6.8	8.0	88.8	85.5	91.7	102.5	116.2	70.4	59.0	10.5	33.0	40.9	44.3	7.4	26.2	18.5
Cesár	0.8	na	4.8	3.0	1.3	7.1	7.8	na	na	27.3	24.3	48.4	39.2	31.4	na	na	7.9	8.7	8.4	14.6	8.4
Quindío	4.7	na	3.4	4.7	2.7	6.6	10.8	na	na	71.5	150.7	169.5	161.5	132.7	na	na	na	79.8	27.6	69.7	57.0
Risaralda	4.7	na	3.1	4.8	2.9	9.1	14.0	na	na	76.4	134.8	149.8	125.7	127.2	na	na	13.2	62.4	19.7	38.4	48.9
Sucre	0.8	na	1.1	1.6	0.2	1.3	2.3	na	na	13.8	33.3	30.4	33.8	22.4	na	na	4.9	14.7	4.1	12.7	8.8
Intendencias y	2.2	5.7	7.1	13.8	3.5	na	8.6	35.4	77.7	125.8	190.0	177.5	na	na	3.3	25.4	48.0	85.5	25.8	na	na
Caquetá	12.7	na	na	na	na	7.20	11.4	na	na	na	na	na	93.3	107.6	na	na	na	na	na	31.4	36.4

Ass - Asesinatos

Crim - Criminalidad

Hu - Hurtos

Fuente: Dane. Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo

**APENDICE ESTADISTICO (III)**  
**PARTICIPACION ELECTORAL, DISTRIBUCION DEL INGRESO, TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL**  
**Y NUMERO DE GOBERNADORES ENTRE 1950 Y 1989**

Departamento	Elect62	Elect70	Elect82	Elect90	Gob5089	Tmi50	Tmi60	Tmi70	Tmi80	Gini8485	Gini88	Gini90	Theil8485	Theil88	Theil90
Antioquia	53	46.6	44	40.4	38	52.2	40.4	25.4	11.1	0.537	0.550	0.516	0.648	0.641	0.535
Atlántico	55	65	41	31.7	32	31	23.6	13.9	6.6	0.485	0.441	0.421	0.502	0.407	0.346
Bolívar	57	57.6	40	32.1	32	12.5	15.5	9.3	5.7	0.473	0.419	0.394	0.425	0.335	0.277
Boyacá	59	48.9	60	48.6	41	35.8	32.3	19	11	na	na	na	na	na	na
Caldas	65	47	60	48.4	35	65.8	58.5	32.3	6.9	0.443	0.450	0.438	0.437	0.450	0.398
Cauca	61	50.2	64	47.4	40	54	47.7	17.2	16	na	na	na	na	na	na
Córdoba	59	58.7	51	34.4	34	12.5	9.4	7.2	2.3	0.473	0.486	0.462	0.474	0.489	0.422
Cundinamarca	56	46.6	50	50.7	36	39	29.1	26.8	10.3	na	na	na	na	na	na
Bogotá D.E.	na	51.7	43	47.3	23	39	29.1	15.3	10.1	0.527	0.480	0.476	0.631	0.505	0.462
Chocó	71	48.1	52	35	41	22.2	22.4	24	13.1	na	na	na	na	na	na
Guajira	na	68.8	30	24.8	43	124.9	30.6	4.7	3.3	na	na	na	na	na	na
Huila	63	69.7	56	45.8	35	49.7	34.9	32.9	15.3	0.433	3.98	0.378	0.364	0.316	0.266
Magdalena	61	65.5	41	35.3	34	17.9	14.6	10.5	4.8	na	na	na	na	na	na
Meta	67	51.3	48	42.7	41	124.9	29.4	33.8	15.3	0.441	0.406	0.391	0.372	0.309	0.281
Nariño	55	38.7	60	50	36	49.9	50.8	56.21	19.7	0.481	0.433	0.429	0.434	0.358	0.338
Norte de Santander	54	52.7	52	42.2	33	51.6	36.7	25.2	22	0.492	0.432	0.432	0.521	0.373	0.359
Santander	63	54.6	59	48	36	46.9	35.4	64.7	18.9	0.492	0.422	0.416	0.470	0.356	0.318
Tolima	60	45	59	42	37	49.7	40.9	32.4	10	na	na	na	na	na	na
Valle del Cauca	54	52.1	52	65.8	32	53.4	44.6	15.5	9.8	0.519	0.507	0.476	0.563	0.525	0.116
Cesár	61	74.4	44	34.8	29	17.9	14.6	18.2	5.2	na	na	na	na	na	na
Quindío	65	45.1	53	43.8	38	65.8	58.5	33.4	6.7	na	na	na	na	na	na
Risaralda	65	53.2	59	52.1	46	65.8	58.5	31.2	6.9	0.462	0.430	0.430	0.430	0.337	0.337
Sucre	57	64.3	49	40.9	40	12.5	15.5	6.8	3.2	na	na	na	na	na	na
Intendencias y	na	53	45	48	29	124.9	30.6	42.5	12.6	na	na	na	na	na	na
Caquetá	na	41	45	33	28	124.9	30.6	na	15.1	na	na	na	na	na	na

Elect - Participación Laboral

Tmi - Tasa de mortalidad infantil

Gob - Número de gobernadores entre 1950 y 1989

Theil - Coeficiente Theil de distribución

Gini - Coeficiente Gini de distribución

Fuente: Dane, Banco de la República y cálculos de Fedesarrollo.



PAZ



# Cali: Desarrollo Humano<sup>1</sup>

María Elena Suárez Escobar\*

Reynaldo García Burgos\*\*

**E**n la revista Coyuntura Social No. 5 de 1991, se publicó el artículo *Desarrollo Humano y Crecimiento*, en donde se realiza un cálculo del índice de desarrollo humano para la ciudad de Medellín, utilizando un modelo similar al construido por el PNUD en 1990, y en donde se conjugan variables de tipo económico y social.

De acuerdo con esta misma metodología hemos considerado importante realizar el mismo trabajo para la ciudad de Cali a partir de las mismas variables. Estan son:

- Nivel de actividad económica, medida por PIB per cápita real.
- Situación laboral, medida por la tasa de desempleo.
- Violencia, medida por la tasa de homicidios por 10.000 habitantes.
- El aspecto educativo, que comprende tres variables: alfabetismo, años de escolaridad de la PEA y la tasa de matrícula primaria y secundaria conjunta.

- La salud, con dos indicadores: esperanza de vida y mortalidad infantil.

Es evidente que un crecimiento del empleo y del nivel de ingresos constituyen los principales medios para acceder a las condiciones materiales de vida. Pero no sólo debe tenerse en cuenta la disposición de bienes y servicios por parte de la población para medir la calidad de ésta, pues el mismo progreso y crecimiento económico puede generar efectos nocivos que deben ser afrontados para no deteriorarla: contaminación del medio ambiente, accidentalidad, problemas psíquicos, inseguridad, etc.

Por lo tanto, se requiere un enfoque integral de los diferentes aspectos comprendidos en el concepto de desarrollo humano.

## I. Producto interno bruto para Cali

Determinar el producto interno bruto (PIB) para la ciudad de Cali no es fácil dada la ausencia de infor-

1 Nota del Editor: Ha sido política de Coyuntura Social promover la investigación en las regiones. En tal sentido, hemos querido publicar este artículo, elaborado en Cali, que presenta un ejercicio de cálculos de IDH.

\* Directora de Promoción y Desarrollo Social, Cámara de Comercio de Cali.

\*\* Asistente de Investigación, Cámara de Comercio de Cali.



mación desagregada. Se cuenta sin embargo, con un modelo desarrollado por el FDI, y el CIPE<sup>2</sup>, para la estimación del PIB urbano de Cali-Yumbo a partir del consumo de energía eléctrica (1960-1986), el cual "parte del supuesto de la existencia de una relación estable entre el consumo de energía eléctrica y el PIB. De esta manera se puede determinar un Coeficiente Consumo de energía eléctrica -PIB que puede suponerse relativamente estable durante el tiempo"<sup>3</sup>.

- Para la estimación de este Coeficiente se tomó el "PIB Urbano del Valle del Cauca, de la serie de cuentas regionales de Planeación Departamental del Valle entre 1975-1986<sup>4</sup>. Se restó al PIB total el producto del sector primario, teniendo en cuenta que el consumo de energía eléctrica se registra sobre todo en la actividad económica urbana"<sup>5</sup>.

- Se tomaron las series de consumo de energía eléctrica industrial y comercial del Valle del Cauca y del área Cali-Yumbo para el período 1975-1986 de estadísticas de la C.V.C. y de las Empresas Municipales de Cali.

- El coeficiente calculado se define como la relación entre el PIB urbano y el consumo de energía eléctrica industrial y comercial (ver cuadro 1) e indica la cantidad de producto generado por 1 Kwh de energía consumida.

En el presente estudio se construye una serie hasta 1990, tomando cálculos recientes del PIB - Valle, realizado por la F.D.I. y estadísticas de consumo de energía eléctrica para Valle y Cali recopiladas por el Programa Ciudadano "Cali Que Queremos".

"El supuesto básico que se utilizó para estimar el PIB de Cali fue mantener las mismas condiciones tecnológicas de consumo de energía eléctrica prevalecientes para el Valle del Cauca"<sup>6</sup>. De esta manera al multiplicarse el coeficiente PIB/CEE<sup>7</sup> Valle, por el consumo de energía industrial y comercial Cali en cada uno de los años, se obtiene un estimativo del PIB urbano para la ciudad en el período 1976-1990 (ver Cuadro 1). Hay que notar que "la estabilidad del coeficiente podría verse alterada por la introducción de tecnologías ahorradoras de energía, cambios fuertes en la intensidad de capital, cambios en la composición del producto (p.e., mayor participación de sectores con alto consumo relativo de energía eléctrica) y, en general, por cambios en la productividad. Sin embargo, si se toman períodos relativamente cortos de tiempo en donde no se presentan cambios fuertes en estos factores, este método puede proporcionar una buena aproximación al PIB"<sup>8</sup>.

Para la construcción de las series para las otras variables, se contó con información recopilada por el Programa Ciudadano "Cali Que Queremos",

2 FDI: Fundación para el Desarrollo Integral del Valle del Cauca. CIPE: Centro Internacional para la empresa privada.

3 FDI, CIPE, "Análisis de la importancia de la actividad informal y de su potencial como agente de reactivación económica y social en Cali" Pág.81.

4 El modelo original toma una serie desde 1960 hasta 1986, con cuentas regionales elaboradas por Planeación Nacional (1960-1975) y cuentas regionales de Planeación Departamental del Valle (1975-1986).

5 FDI, CIPE, op. cit., pág 82.

6 FDI, CIPE, op. cit., pág 82.

7 CEE: Consumo Energía Eléctrica.

8 FDI, CIPE., op. cit., pág 82.

**Cuadro 1**  
**ESTIMACION DEL PIB DE CALI POR EL METODO DE CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA**  
**1975-1990**

Año	Consumo Energía Eléctrica		PIB Valle (3)	(3)/(1) = (4)	(4)*(2) = (5)	(5)/(3) = (6)	PIB Per cápita Real
	Valle (1)	Cali (2)					
1975	834.453	623.649	44.454	0.0533	33.224	0.747	
1976	930.713	684.268	45.751	0.0492	33.637	0.735	30.736.72
1977	939.290	673.478	47.004	0.0500	33.702	0.717	29.800.63
1978	1.020.054	733.818	51.571	0.0506	37.100	0.719	31.743.71
1979	1.086.844	789.023	57.901	0.0533	42.035	0.726	34.802.92
1980	1.129.571	815.664	60.958	0.0540	44.018	0.722	35.265.97
1981	1.083.909	784.260	59.844	0.0552	43.300	0.724	33.568.78
1982	1.114.335	807.192	62.647	0.0562	45.380	0.724	34.043.11
1983	1.155.669	813.297	62.163	0.0538	43.747	0.704	31.756.72
1984	1.232.770	897.772	66.320	0.0538	48.298	0.728	33.926.33
1985	1.290.302	923.203	67.710	0.0526	48.589	0.715	33.026.90
1986	1.332.723	957.525	68.641	0.0515	49.317	0.718	32.628.61
1987	1.436.900	1.007.420	81.517	0.0567	57.152	0.701	36.805.53
1988	1.506.800	1.084.720	85.214	0.0566	61.344	0.720	38.452.99
1989	1.563.200	1.176.840	86.647	0.0554	65.531	0.753	39.800.63
1990	1.634.883	1.235.090	92.778	0.0567	70.090	0.755	41.626.17

(1) y (2): Consumo industrial y comercial en miles de KHH

(3) : PIB urbano del Valle del Cauca. Millones de pesos de 1975.

(4) : Relación del PIB urbano del Valle/consumo de energía eléctrica del Valle.

(5) : PIB Cali.

(6) : Participación del PIB de Cali en el PIB del Valle.

**Fuentes:** 1975 - 1986 F.D.I.

1987 - 1990 cálculos departamento promoción y desarrollo social Cámara de Comercio de Cali.

las encuestas de hogares del Dane, "Cali Estadístico" elaborado por el Dane y el estudio "La mortalidad en Colombia 1963-1983".

de Cali. En éste podemos distinguir tres períodos bien definidos:

### A. Período 1976-1980

Durante este período, el IDHS para Cali mejora notablemente al pasar de 30.06 en 1976 a 66.67 en 1980. Esta mejoría se asocia con la tendencia de crecimiento del PIB per cápita real que pasó de

## II. Resultados<sup>9</sup>

En el Cuadro 2, se presenta el cálculo del Índice de Desarrollo Humano y Social (IDHS) para la ciudad

<sup>9</sup> La metodología para el cálculo del IDHS para Cali fue la misma aplicada para el caso de Medellín. Ver revista Coyuntura Social No.5 de diciembre de 1991, págs. 56 y 57.

\$30.737 en 1976 a \$35.266 en 1980. También contribuyó positivamente al Índice de Desarrollo la disminución en la tasa de mortalidad infantil que se ubica en 1980 en 22.20 por mil, habiendo sido del orden de 41.16 por mil en 1976. Así mismo, la disminución -aunque leve- de la tasa de homicidios y el aumento en la tasa de matrícula primaria y secundaria tuvieron un efecto positivo para el crecimiento del índice.

## B. Período 1980-1986

El IDHS tiene un comportamiento adverso durante este período, al disminuir de 66.67 en 1980 a 38.42 en 1986. Las variables que incidieron fuerte-

mente para este comportamiento fueron: La disminución del PIB - per cápita real que pasó de \$35.266 en 1980 a \$32.627 en 1986, lo que significó una caída del 7.5% en términos reales en el período, coincidiendo esto con el período de bajo nivel de actividad que atravesó la economía nacional entre 1981 y 1984.

La tasa de homicidios fue la otra variable con fuerte incidencia para el deterioro del índice. Como se observa en el cuadro 3, el homicidio ha crecido rápidamente ubicándose hoy como la primera causa de muerte de la ciudad. En 1980 ésta se situó en 2.1 homicidios por 10.000 habitantes y pasó a 6.3 por 10.000<sup>10</sup> en 1986, esto explicado por la "escala-

**Cuadro 2**  
**INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL**  
**(CALI)**

Año	I.Desemp.	I.Homicid.	I.Alfabetis.	I.Escolar.	Esperanza I.de vida	Mortalidad I.Infantill.	MatrículaI.	PIB Percápita	IDHS	IDHS(*)
1976	30.98	27.08	0.00	0.00	0.00	100.00	1.38	7.91	30.06	19.35
1977	26.76	0.00	5.72	3.12	12.87	50.10	13.88	0.00	42.44	28.05
1978	43.66	2.08	11.40	6.25	25.73	94.41	21.52	16.43	39.88	25.37
1979	43.66	8.33	17.40	12.50	39.03	77.53	50.70	42.29	49.58	39.06
1980	0.00	12.50	23.12	15.62	52.11	0.00	31.94	46.21	66.67	61.46
1981	9.86	20.83	29.07	21.87	65.61	33.75	28.47	31.86	58.71	53.60
1982	35.21	25.00	35.02	25.00	69.20	59.60	1.38	35.87	50.19	43.98
1983	66.19	27.08	40.97	31.25	73.00	23.73	0.00	16.54	44.40	37.26
1984	83.10	31.25	44.50	56.25	76.80	26.90	43.75	34.88	48.73	43.72
1985	100.00	83.33	49.56	50.00	80.60	15.82	50.00	27.28	35.24	39.88
1986	76.05	100.00	59.70	81.25	84.60	13.18	34.72	23.90	38.42	48.03
1987	56.33	60.41	70.26	81.25	88.40	10.54	67.36	59.23	60.88	66.20
1988	43.66	68.75	73.56	96.87	92.19	8.43	77.77	73.16	67.07	76.03
1989	71.83	95.83	74.23	81.25	96.00	5.80	88.88	84.56	58.69	72.32
1990	31.00	100.00	100.00	100.00	100.00	3.69	100.00	100.00	73.43	91.79

(\*) No incluye homicidios

**Fuente:** Cálculos Departamento Promoción y Desarrollo Social -Cámara de Comercio de Cali-

<sup>10</sup> En el cuadro 3 se presenta tasa de homicidios por 100.000 habitantes.

da de incursión guerrillera en la ciudad, que se presentó en 1985 y en 1986/87 por el irrupimiento de una oleada de *limpieza* de indigentes y atentados de carácter político con presencia de sicarios, escuadrones de la muerte y paramilitares que crearon un grave estado de inseguridad en la ciudadanía caleña. El homicidio se ha concentrado fundamentalmente en la juventud, donde se localizan cada vez más las víctimas y los victimarios"<sup>11</sup>.

El deterioro en los niveles de empleo, como consecuencia del bajo nivel de actividad económica que caracterizó el período, fue otra de las causas para la disminución del IDHS. El cuadro

3 muestra cómo el desempleo experimentó las tasas más altas en este período (13.6% en 1985).

### C. Período 1986-1990

La recuperación del PIB-per-cápita del 27.6% durante este período y la tendencia descendente de la tasa de desempleo asociadas con la reactivación económica que presentó el país en el período 1986/88, son dos de las variables que determinaron la mejoría en el IDHS. Así mismo, el aumento en la cobertura de matrícula primaria y secundaria que pasó de 72.8% en 1986 a 77.5% en 1990, contribuyó al mejoramiento del índice.

**Cuadro 3**  
**SERIES DE INDICADORES SOCIALES**

Año	Desempleo	Homicidios	Alfabetismo	Escolaridad	Esperanza de vida	Mortalidad Infantil	Matrícula	PIB Per cápita
1976	8.7	2.8	88.78	6.64	66.46	41.16	63.30	30.737
1977	8.4	1.5	89.04	6.65	67.07	31.70	65.10	29.801
1978	9.6	1.6	89.30	6.66	67.68	40.10	66.20	31.744
1979	9.6	1.9	89.57	6.68	68.31	36.90	70.40	34.803
1980	6.5	2.1	89.83	6.69	68.93	22.20	67.70	35.266
1981	7.2	2.5	90.10	6.71	69.57	28.60	67.20	33.569
1982	9.0	2.7	90.37	6.72	69.74	33.50	63.30	34.043
1983	11.2	2.8	90.64	6.74	69.92	26.70	63.10	31.757
1984	12.4	3.0	90.80	6.82	70.10	27.30	69.40	33.926
1985	13.6	5.5	91.03	6.80	70.28	25.20	70.30	33.027
1986	11.9	6.3	91.49	6.90	70.47	24.70	68.10	32.627
1987	10.5	4.4	91.97	6.90	70.65	24.20	72.80	36.806
1988	9.6	4.8	91.12	6.95	70.83	23.80	74.30	38.453
1989	11.6	6.1	92.15	6.90	71.01	23.30	75.90	39.801
1990	8.7	6.3	93.32	6.96	71.20	22.90	77.50	41.626

**Fuente:** Desempleo = Dane. Encuesta Nacional de Hogares, diciembre

Homicidios = Dane. Cali Estadístico. Programa Ciudadano "Cali Que Queremos"

Alfabetismo = Dane. Encuesta Nacional de Hogares, diciembre.

Escolaridad = Dane. Encuesta Nacional de Hogares, diciembre. (Corresponde a la PER)

Esperanza de vida = INS.MS La mortalidad en Colombia 1986-1983. Cálculos Programa Ciudadano Cali Que Queremos.

Matrícula = Cálculos Programa Ciudadano "Cali Que Queremos" con base en Anuario Estadístico del Valle.

11 Cámara de Comercio de Cali, Síntesis Programa Ciudadano "Cali Que Queremos", Pág.55.

La variable con impacto negativo durante este período fue la tasa de homicidios, que vuelve a ubicarse en 1990 en 6.3 homicidios por 10.000 habitantes, año para el cual "Cali vuelve a registrar una nueva ola de violencia: secuestros, homicidios, *ajustes de cuentas*, sicarios, *limpieza* de indigentes, con alta presencia de pandillas juveniles"<sup>12</sup>. Se observa (cuadro 2) cómo el índice mejora significativamente al excluirse del cálculo la variable homicidios, pues pasa de 73.43 (incluido homicidios) a 91.79 sin esta variable en 1990.

Por último, es importante resaltar el efecto que tienen las muertes violentas sobre la esperanza de vida y por lo tanto en el índice de desarrollo: si se erradicaran las muertes violentas, la esperanza de vida al nacer podría aumentarse en 4.17 años<sup>13</sup>.

### III. Conclusiones

Del análisis de las diferentes variables que afectan el comportamiento del IDHS, se desprende la fuerte incidencia que tiene el fenómeno de la violencia y el problema del desempleo en la determinación de éste. El estado de inseguridad que padece Cali, es uno de los problemas más sentidos por la ciudadanía y se constituye en obstáculo para el desarrollo económico y social.

En los tres períodos identificados, las ganancias en el índice de desarrollo humano estuvieron asociadas siempre con disminución de las tasas de homicidio y de desempleo, lo contrario sucede cuando estas variables incrementan sus tasas.

12 Cámara de Comercio de Cali, op.cit., pág 56

13 Alberto Bayona, Causas de muerte y atención primaria, Valle del Cauca, 1990.

Precio (US \$) para el exterior	Precio (\$) para Colombia	Título
16.00	5.000.00	Colombia y la economía mundial, 1830-1910, por José A. Ocampo, 1984.
10.00	1.000.00	El endeudamiento externo en economías fluctuantes y segmentadas, por Eduardo Sarmiento, 1985.
12.00	3.200.00	Diez años de reformas tributarias en Colombia, por Guillermo Perry y Mauricio Cárdenas, 1986.
12.00	3.200.00	La crisis de la deuda en América Latina, Editores Rosemary Thorp y Laurence Whitehead, 1986.
14.00	2.800.00	Sindicalismo y política económica por Hernando Gómez Buendía, Rocío Londoño y Guillermo Perry, 1986.
18.00	5.020.00	Historia económica colombiana, editado por José Antonio Ocampo, 1987.
20.00	6.300.00	Lecturas de economía cafetera, editor José Antonio Ocampo, 1987.
18.00	7.400.00	Lecturas de macroeconomía colombiana, por Eduardo Lora, 1988.
14.00	4.000.00	Colombia y la deuda externa: de la moratoria de los treinta a la encrucijada de los ochentas, por José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, 1988.
12.00	1.000.00	El Sistema Nacional de Salud, por Jorge Vivas Reyna, Eugenio Tarazona Betancourt, Carlos Caballero Argáez y Nancy Marrero, 1988.
20.00	6.200.00	Inflación y Estabilización en América Latina: Nuevos Modelos Estructuralistas. (1990). Edición Eduardo Lora, Bogotá.
75.00	30.000.00	40 Años de Desarrollo Su Impacto Social. Miguel Urrutia (ed.), Biblioteca Banco Popular, 1990. Edición de lujo.
16.00	5.400.00	Política Petrolera: economía y medio ambiente por Guillermo Perry.
24.00	8.000.00	Adónde va América Latina. Balance de las Reformas Económicas. Compilador: Joaquín Vial. Autores varios. CIEPLAN. Junio de 1992
30.00	11.500.00	Colombia ante la Economía Mundial por Miguel Urrutia (Compilador).
30.00	11.500.00	Estabilización y Reforma Estructural en América Latina por Edward J. Amadeo (Compilador).
40.00	17.900.00	Macroeconomía de los Flujos de Capital en Colombia y América Latina por Mauricio Cárdenas S. y Luis Jorge Garay S. (Compiladores).
40.00	17.900.00	Técnicas de Medición Económica: Metodología y Aplicaciones en Colombia por Eduardo Lora.
155.00	32.000.00*	Suscripción anual a Coyuntura Económica. (4 revistas)
80.00	22.400.00*	Suscripción anual a Coyuntura Económica (Estudiantes y profesores)
40.00	8.000.00*	Revista Coyuntura Económica (valor unitario).
38.00	5.600.00*	Revista Coyuntura Económica (Precio Estudiantes y profesores)
75.00	14.000.00*	Suscripción anual a Coyuntura Social. (2 revistas)
60.00	9.800.00*	Suscripción anual a Coyuntura Social (Estudiantes y profesores)
38.00	7.000.00*	Revista Coyuntura Social (valor unitario).
35.00	4.900.00*	Revista Coyuntura Social (Precio Estudiantes y profesores).

**NOTA.** A nivel nacional: si cancelan con cheques de otras plazas, favor incluir \$1.000.00 por concepto de transferencia bancaria. Los cheques deben ser girados a nombre de **FEDESARROLLO**.





## FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO  
Eduardo Lora T.

SUBDIRECTORES  
Carlos Gerardo Molina  
Mauricio Cárdenas

SECRETARIA GENERAL  
Pilar Medina V.

INVESTIGADORES  
Mauricio Alviar  
Felipe Barrera  
Mauricio Cárdenas  
Pilar Esguerra  
Martin Maurer  
Carlos Gerardo Molina  
María Clara Rueda  
Fabio Sánchez  
Sandra Zuluaga

INVESTIGADORES ASOCIADOS  
William O'Neil  
Antonio Ordoñez  
José Antonio Ocampo  
Guillermo Perry Rubio  
Luis Alberto Zuleta

ASISTENTES DE INVESTIGACION  
Javier Gutierrez  
Ursula Gideon  
Doris Polanía

## INSTITUTO SER DE INVESTIGACION

DIRECTOR EJECUTIVO  
Jorge E. Acevedo B.

ASESOR DE LA DIRECCION  
Eduardo Aldana V.

INVESTIGADORES  
Jaime Giraldo Angel  
Silvia Bonilla  
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  
Juan Carlos Salazar  
Manuel Salazar  
Gloria Lucia Santa  
María Teresa Sourdis de Gutiérrez  
José Daniel Zárate

INVESTIGADORES ASISTENTES  
María Claudia Archila  
María Constanza Chacón  
Luis Felipe Campo  
Wigberto Castañeda  
Monica Cepero  
Rodrigo Duque  
Luisa Fernanda García  
Miguel Gómez  
Sandra González  
Marybell Gutiérrez  
Clara Inés Penagos  
Oscar Vizcayno

ASISTENTES DE INVESTIGACION  
Arturo Ardila  
William Alfonso  
José A. Cáceres  
Leonardo Cortés  
Carlos Muñoz  
Oscar Pinto





## INDICADORES SOCIALES

Gasto Social  
Situación Laboral  
Violencia y Criminalidad  
Medio Ambiente

Política y gasto público  
en los noventa. ¿Qué  
tan significativos son  
los cambios?

Sarmiento A. Libardo

Sector social: Ajuste  
institucional

Perfetti, Juan José

Crecimiento del PIB  
departamental en  
Colombia

Cárdenas S. Mauricio  
Pontón C. Adriana

Call: Desarrollo  
humano

Suárez E. María Elena  
García B. Reynaldo