

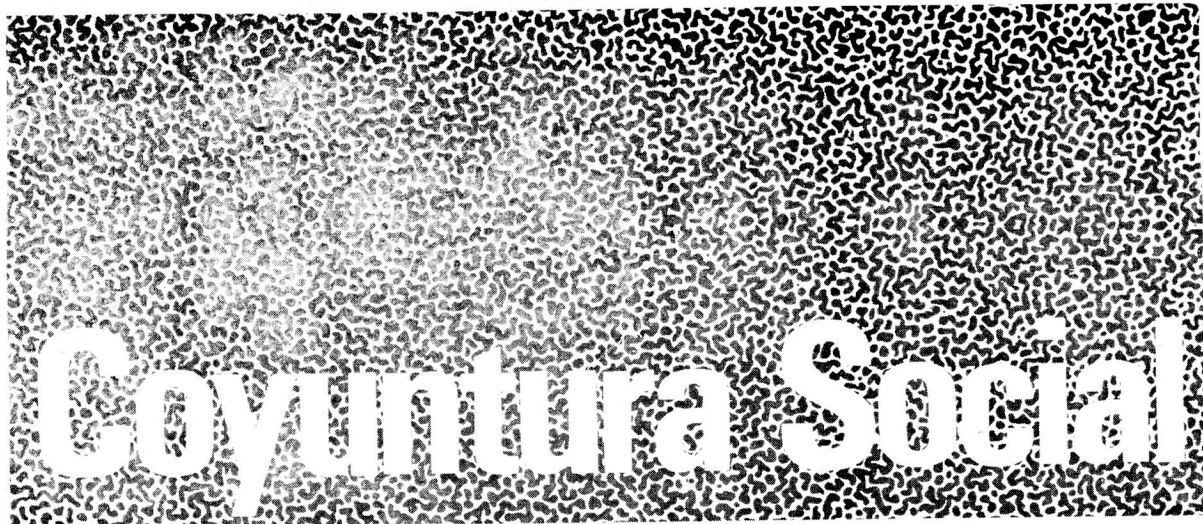


Los nuevos retos de
la política social

Coyuntura Social



FEDESARROLLO



Número 11
Noviembre 1994

Los nuevos retos de la política 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. 2258 de noviembre 10 de 1993 del Ministerio de Gobierno

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9 - 91
Tel.: 312 53 00
Apartado Aéreo 75074
Santafé de Bogotá D.C., Colombia

Instituto SER de Investigación
Carrera 15 A No. 45-65
Tels: 2 88 01 00
Apartado Aéreo 1978
Santafé de Bogotá D.C., Colombia

Portada

Los nuevos retos de la política social

Expedición Humana

Peter Wüllner

Diseño e Impresión

Tercer Mundo Editores

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

FEDESARROLLO

Fotografía Interiores

Cortesía Expedición Humana

Peter Wüllner

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

Editorial	5
Indicadores sociales	
Educación	11
Salud	25
La justicia dos años después de la reforma constitucional	35
Situación laboral	51
Gasto ambiental	57
Seguimiento a programas de gobierno	
El sector de la salud: desafíos futuros <i>Carlos Gerardo Molina</i> <i>Ursula Giedion</i>	71
La Fiscalía General de la Nación <i>Jaime Giraldo Angel</i>	89
La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia <i>Carlos Eduardo Vélez</i>	97
Informes especiales	
Desempeño de los indicadores sociales en Colombia <i>Sergio Clavijo</i>	127
Evolución de los principales indicadores sociales en el sector rural: 1988-1992 <i>Martha Luz Henao</i>	137



Fundación **Corona**

**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 su gestión

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**

Editorial

La situación económica heredada por el gobierno del presidente Samper es, en términos generales, bastante satisfactoria: en 1993 el PIB creció 5.3% y las proyecciones para 1994 y 1995 son del 5% y 5.8%, respectivamente. La industria, contra los pronósticos pesimistas, ha salido fortalecida por la reorientación de las políticas económicas, y la construcción ha continuado en auge. Sólo el sector agrícola ha sufrido una fuerte contracción en la producción, el empleo y los ingresos a causa de la caída en los precios externos de sus productos, las sequías, la violencia, la revaluación de la tasa de cambio y el sometimiento a la competencia externa de actividades de baja productividad.

En el campo social, el panorama es menos alentador. El gobierno del presidente Gaviria realizó importantes reformas legales en las áreas de salud y seguridad pensional, e introdujo cambios institucionales e instrumentos modernizadores en el manejo de la política social, tales como el reforzamiento del proceso de descentralización, la reorientación de los subsidios a la demanda y la reorganización administrativa de numerosas entidades de los sectores

sociales. No obstante, fueron muy reducidos los logros que se alcanzaron en las principales variables sociales. La pobreza, que venía disminuyendo en las últimas décadas, presentó un cambio de tendencia a partir de 1991; la brecha entre los ingresos rurales y urbanos, que también se venía reduciendo, se amplió considerablemente, al tiempo que se deterioraron las condiciones sociales en el campo. En materia educativa no se lograron ampliaciones importantes en la cobertura ni mejoras en la calidad. A pesar de los intentos por elevar el nivel de la capacitación profesional, la deficiencia en esta materia se hizo más notoria. En el campo de la justicia y la seguridad ciudadana no mejoraron los resultados ni aumentó la eficacia de las instituciones, a pesar de haberse elevado como nunca el gasto público destinado a este sector.

El gobierno actual, consciente de la situación social del país, ha hablado desde su posesión del "salto social". En desarrollo de esta estrategia estableció la "Red de Solidaridad Social", con un presupuesto que asciende a la no despreciable cifra del 0.9% del PIB por año, con el objeto de "atender las necesidades de los doce millones

de colombianos más pobres". En palabras del Presidente, los programas de la Red "constituyen el eje central del Salto Social y serán orientados por la Presidencia de la República, dependiendo directamente del Jefe del Estado". Sorprenden, en principio, tanto el tinte asistencial como la mayor desistitucionalización de la política social, que ya era palpable en el gobierno anterior.

No se puede negar la necesidad de una política de esta naturaleza para aliviar, en el corto plazo, las necesidades más apremiantes de los grupos de extrema pobreza. Pero las prácticas asistenciales no pueden ser el eje central de la política social. Esta actitud crea el riesgo de distraer recursos que serían más rentables desde un punto de vista social en la solución de las deficiencias más estructurales, donde realmente se origina el problema de la pobreza. Una verdadera política social, que tenga como objetivo la disminución de la pobreza y la integración de todos los colombianos a los beneficios del desarrollo económico debe empezar por remediar las carencias educativas de los grupos de menores ingresos y atender las necesidades de salud básica, especialmente de los niños pobres. Sólo con una inversión continuada en capital humano se podrán atacarse las raíces de la pobreza. Esto será imposible si se generalizan los programas asistenciales y se mantienen las bajas condiciones de cobertura y calidad de los servicios de educación y salud ofrecidos a los pobres.

No sólo están por plantearse estrategias coherentes en esta dirección, sino que podrían perderse algunos avances legales, que aún estaban por materializarse. Es el caso de la reforma

de la salud consagrada en la Ley 100 de 1993. Esta reforma estaba orientada a garantizar el acceso a los servicios básicos de salud a los sectores más pobres de la población. Pero su aplicación se ha venido dilatando y están siendo cuestionados sus principios básicos, que buscaban elevar la eficiencia del sector. El criterio de pagos basados en servicios prestados, que consagraba la ley, ha sido relegado en la práctica en favor del *statu quo*, donde los subsidios se otorgan con base en presupuestos históricos, sin criterio alguno de eficiencia.

La Red Social plantea, como una de sus propuestas bandera, el Programa Solidario de Empleo que pretende la creación de 220.000 empleos repartidos en las áreas urbanas y rurales y el otorgamiento de 123.000 becas de medio salario mínimo para que los estudiantes pobres realicen cursos de habilitación laboral en el SENA. En lo relativo a la creación de nuevos empleos, este programa mantiene el corte asistencial de la Red y carece de una definición precisa de los trabajos que se ofrecerán y de la organización institucional a nivel municipal para su implementación. En algunas áreas rurales, donde ha disminuido la demanda laboral por caídas en la producción, un programa de creación de empleos puede ser decisivo para elevar los ingresos rurales en el corto plazo. Pero para que tal cosa redunde en un aumento permanente de la demanda laboral es preciso que esa mano de obra se destine, exclusivamente, a proyectos que eleven la productividad del sector.

En las áreas urbanas, la creación de empleos es de más difícil justificación. La persistencia del desempleo no se debe a falta de demanda. De hecho, hay indicios de escasez de mano de obra

calificada en diversos sectores. La verdadera restricción parece ser, más bien, la inadecuada capacitación de los jóvenes que están ingresando al mercado laboral.

De ahí la importancia del plan de becas que contempla el Programa Solidario de Empleo. En adición, deben introducirse cambios radicales en el sistema de formación profesional del SENA para que se refuerce el programa de aprendizaje, mejorando, en términos cualitativos y cuantitativos, la capacitación de la mano de obra de alto nivel de calificación. El SENA debe abandonar los criterios asistenciales en el diseño de sus programas de capacitación. En su lugar, debe concentrarse en programas técnicos de alta calidad, a los cuales deben tener acceso por igual

jóvenes de todos los estratos sociales. Solo así, los pobres podrán ser absorbidos por el sector formal de la economía en empleos productivos y bien remunerados.

Las acciones de la Red de Solidaridad, al no estar respaldadas por una política social que las integre y dirija, podrían terminar atacando sólo las manifestaciones de la pobreza. Es de esperarse que el Plan de Desarrollo parta de la formulación de una política social amplia que supere estas deficiencias, y que tenga como mira la remoción de las causas estructurales de la pobreza. Ello requiere una política agresiva de inversión en educación y salud para todos los colombianos, que supere los programas de corte asistencial.



Indicadores sociales



I. Educación

A. Introducción

El propósito de esta sección es analizar los factores asociables a la calidad de la educación para orientar, con base en ellos, las decisiones de política educativa¹. Al respecto, se tomaron los datos de la primera aplicación de pruebas de matemáticas y lenguaje realizada en octubre de 1991 a una muestra de 15.000 estudiantes de tercero y quinto de primaria en trece entidades territoriales².

Para evaluar la información, el estudio desarrolló una nueva medición del rendimiento es-

colar a través del análisis de los componentes principales³. Mediante la construcción de un modelo de funciones de producción en la educación, se identificaron las variables más claramente asociadas al logro escolar en la categorías alumno, hogar, aprendizaje, docente y plantel.

Los resultados generales de las pruebas efectuadas a los estudiantes de tercer grado confirman aquellos encontrados en el primer análisis de la información realizado por el Proyecto Saber⁴: el nivel de calidad de la educación en Colombia es deficiente. Se encontró que las características del plantel, seguidas por las del

¹ Este proyecto surge como parte del Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación, SABER, y está siendo financiado con recursos de FONADE y UNICEF. Para su desarrollo, se conformó un comité técnico de coordinación interinstitucional con representantes del Ministerio de Educación Nacional, del Servicio Nacional de Pruebas, del Departamento de Planeación Nacional, de UNICEF, de FEDESARROLLO y de la Universidad Nacional.

² Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Santafé de Bogotá.

³ Técnica de análisis estadístico multivariado que permite, a partir de los resultados cualitativos en diferentes pruebas, obtener una medida numérica única que represente el logro escolar y que resuma de la mejor forma posible los resultados alcanzados por cada alumno en cada una de las pruebas.

⁴ SABER, Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación, Primeros Resultados: Matemáticas y Lenguaje en la Básica Primaria. Colección Documentos del Saber No. 1., Ministerio de Educación Nacional, Santafé de Bogotá, 1992.

aprendizaje, son las más significativas en la explicación del logro. Esto implica que el sistema educativo tiene en sus manos las herramientas para mejorar el rendimiento de los estudiantes.

Los resultados más importantes asociados con las características del alumno muestran que la repetición de un curso disminuye significativamente el logro y la asistencia al preescolar influye positivamente en él.

En lo que atañe a las características del hogar, el factor más importante y positivo es la posibilidad de ver televisión, seguido del nivel de alfabetismo del miembro del hogar que cuida al estudiante.

En cuanto a las características del aprendizaje, la posesión de un texto por cada alumno es el factor básico para explicar el mejor desempeño estudiantil.

Respecto a las características de los docentes, se detectó que a mayor nivel educativo del maestro, más alto es el logro del estudiante. Finalmente, los resultados asociados con las características del plantel muestran que planteles con servicios básicos completos, infraestructura mínima (3 salones o más, mobiliario y restaurante o merienda escolar) y biblioteca tie-

nen un impacto positivo y significativo en el logro de los estudiantes.

B. Factores asociados al logro escolar

1. Hallazgos de investigaciones internacionales sobre el tema

Existe un número importante de investigaciones que analizan los factores que influyen en el rendimiento escolar. Estudios recientes han recopilado los resultados de las mismas con el propósito de identificar los factores que afectan la calidad de la educación en diferentes regiones del mundo y de proponer nuevos modelos que permitan a los investigadores obtener mejores resultados⁵.

El análisis realizado por Vélez, Schiefelbein y Valenzuela (1993) de los factores asociados al logro en la educación básica en Latinoamérica y el Caribe, a partir de la selección de estudios basados en análisis multivariado, confirma los hallazgos de investigaciones anteriores: principalmente, que la acción de la escuela contribuye al logro cognitivo, independiente de las características que no son controladas por el sistema educativo. Los autores resaltan la importancia de los doce factores que están asociados al logro escolar y que pueden ser alterados mediante

⁵ Newton, J.L., Research on the Quality of Education. From Data in Search of a Methodology to Data in Search of a Theory. Project on Quality of Education in Colombia. University of Ontario, Toronto, Canada. September 1993.; Fuller, B. "What Investments Raise Achievement in the Third World". En D.W. Chapman and C.A. Carrier, eds., Improving Educational Quality: A Global Perspective. New York: Greenwood Press, 1990.; Lockheed M., y Vespoor A. El Mejoramiento de la Educación Primaria en los Países en Desarrollo. Examen de las Opciones de Política. Preparado para la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990; UNESCO - OREALC, Medición de la Calidad de la Educación. Por qué, cómo y para qué? Vol I. 1992; Vélez E., Schiefelbein, E. y Valenzuela J., Factors Affecting Achievement in Primary Education. Human Resources Development and Operations Policy. The World Bank. April 1993.

políticas educativas. Estos son: métodos de enseñanza activa; acceso a libros escolares y otros materiales educativos; la formación inicial del docente es más efectiva que la capacitación del docente en servicio; infraestructura básica de la escuela (electricidad, agua potable, amoblamiento); experiencia del docente, conocimiento de la materia y cercanía del maestro a la escuela; tiempo efectivo de enseñanza y cubrimiento del currículo; actitud de los estudiantes; asistencia al preescolar; tareas y participación de los padres en ellas. Repetición, extraedad (edad mayor que la adecuada) y la distancia de la casa a la escuela están negativamente relacionadas con el logro escolar. El tamaño de la clase no parece tener ningún efecto en el aprendizaje de los estudiantes. Sin embargo, el tamaño del colegio sí está relacionado con el logro.

2. Hallazgos anteriores relacionados con el logro, para el caso colombiano

Para el primer análisis de la información realizado por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación - SABER - se consideraron como factores asociados a la calidad de la educación "aquellas características personales o ambientales que pueden incidir de manera directa o indirecta en los procesos de aprendizaje de los estudiantes", de acuerdo con características identificadas en estudios evaluativos nacionales o internacionales.

En el informe en mención, realizado en 1993, se analizaron 77 variables agrupadas en las siguientes categorías: alumno, hogar, docentes, plantel y director del plantel. Los resultados encontrados destacan que en la categoría de

alumnos existen asociaciones positivas entre el logro escolar y el sexo del estudiante (favorable en lenguaje para las niñas y en matemática para los niños), y el tiempo que el alumno dedica a ver televisión. Las variables que inciden negativamente en el logro son el tiempo que el alumno tarda de su casa a la escuela (a mayor tiempo menor logro) y el número del hermanos del estudiante (a mayor número menor logro).

Con relación a las características del docente, se encontraron asociaciones positivas entre el logro escolar y la educación promedio de los docentes, el énfasis que el maestro hace en el contenido de la materia evaluada, el sexo del docente (positivo para las maestras), y la cercanía del docente a la escuela durante el fin de semana. El número de cursos de capacitación no tiene un efecto significativo sobre el logro.

Con respecto a las características del plantel, el análisis halló asociación positiva entre la relación texto/alumno, la existencia de servicios básicos en la escuela (agua, luz, alcantarillado), y el ofrecimiento del nivel de educación básica completa en el plantel.

C. Los nuevos resultados

1. Una nueva medición del logro en matemáticas

A partir de los resultados cualitativos obtenidos en las pruebas de matemáticas realizadas por SABER, se obtuvo una medida única que representa el logro escolar de cada alumno en las diferentes pruebas. Para ello, se recurrió al análisis de componentes principales⁶ que permite encontrar combinaciones lineales de un sistema de variables, de forma tal que se minimice la pérdida de información.

El logro en matemáticas de los estudiantes es entonces el resultado de tomar una combinación lineal ponderada de las diferentes operaciones matemáticas que un estudiante de ese grado debe resolver: la ejecución de algoritmos y la resolución de problemas de aplicación. La estructura de la prueba contempla la evaluación de los subsistemas aditivo, multiplicativo, ordenado, aditivo ordenado y aditivo multiplicativo (Cuadro 1). Estos subsistemas se consideran como áreas temáticas dentro de la prueba.

El cuadro 2 muestra, para las diferentes pruebas de matemáticas de tercer curso, el grado de dificultad de los estudiantes para superar los diferentes niveles de comprensión de cada prueba. Se toman cuatro niveles: el nivel cero, que significa un desconocimiento absoluto de las operaciones a realizar; el uno, en el que el estudiante es capaz de realizar operaciones directas; el dos, donde se pide la transformación de datos y las operaciones inversas, y el tres, donde se le solicita al estudiante combinación de transformaciones. Los números que están en las columnas ubicadas entre cada nivel indican el grado de dificultad que presentaron los alumnos para el paso de un nivel a otro: a mayor valor, corresponden mayores deficiencias. Estos índices son útiles pues indican en dónde se encuentran los mayores problemas en cada categoría y, por tanto, cuál es el cuello de botella pedagógico de cada una.

Es preocupante que las mayores dificultades se encuentren en el paso al nivel 1, lo que denota que los estudiantes tienen problemas en las operaciones más elementales de cada categoría. Una vez que el estudiante tiene claro el concepto de la operación directa, tiene menor dificultad en la realización de operaciones inversas y combinadas.

La mayor deficiencia se encontró en el paso del nivel cero al uno, en la prueba que combina suma y multiplicación, es decir, los estudiantes no logran siquiera un nivel básico de comprensión de esta combinación de operaciones.

En el caso del lenguaje, no se pudo recurrir al análisis de componentes principales utilizado en la prueba de matemáticas y, en consecuencia, la medida del logro es la misma obtenida por SABER, como una suma no ponderada de las subpruebas realizadas al estudiante.

2. Cuantificación de las variables de cada categoría

Los puntajes de los subsistemas de logro contenidos en el cuadro 3 muestran que el subsistema de mayor ponderación en el logro total es el de los algoritmos multiplicativos (0.736). Cuando se alcanza un buen resultado en esta prueba, el logro general se incrementa de manera importante. Esta subprueba es la que más información contiene dentro del conjunto de subpruebas.

⁶ El procedimiento utilizado fue el denominado de escalonamiento óptimo, que asigna valores numéricos a las categorías de las variables, en forma tal que maximiza la relación entre las observaciones y el modelo de componentes principales, respetando el carácter de la medición de los datos. Para ello, se utilizó el paquete estadístico SAS, específicamente el programa PRINQUAL (Análisis de Componentes Principales Cualitativos). El procedimiento es simple: se cuantifican las categorías de tal manera que se maximicen las correlaciones entre todas las variables de interés. Una vez que las variables han sido cuantificadas es posible usar el análisis de componentes principales para obtener la medición del logro, como la primera componente principal de las variables transformadas.

Cuadro 1
ESTRUCTURAS DE LA PRUEBA DE MATEMATICAS

Dimensiones	Subsistemas	Niveles de dificultad
Resolución de Problemas	Aditivo (suma y resta)	Nivel 1
		Nivel 2
		Nivel 3
	Multiplicativo (multiplicación y división)	Nivel 1
		Nivel 2
		Nivel 3
Algoritmos	Orden	Nivel 1
		Nivel 2
		Nivel 3
	Aditivo ordenado	Nivel 1
		Nivel 2
		Nivel 3
	Aditivo multiplicativo	Nivel 1
		Nivel 2
		Nivel 3
	Aditivo (suma y resta)	Nivel 1
		Nivel 2
		Nivel 3
	Multiplicativo (multiplicación y división)	Nivel 1
		Nivel 2
		Nivel 3

Descripción de Niveles de Dificultad

Nivel 1: Resolución Directa

Nivel 2: Transformación de datos; reversibilidad o composición

Nivel 3: Combinación de transformación, ítems con dos transformaciones.

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF, Fedesarrollo (1994).

En el otro extremo se encuentran los algoritmos de suma, con el menor peso dentro de la prueba. Esto quiere decir que aunque los alumnos pueden resolver algoritmos de suma, ello no incide en su capacidad de elaborar otro tipo de *ítems* más complejos. Sin embargo, poder resolver los algoritmos multiplicativos es decisivo para alcanzar otros logros.

D. Nuevos resultados del análisis de factores asociados al logro

A partir del logro en matemáticas y lenguaje, se corrió un modelo para mirar la relación entre dicho logro y una serie de variables sobre las características de los alumnos, del hogar, de los docentes, del aprendizaje y de los planteles.

Cuadro 2
RESULTADO DE LA MEDICION DEL LOGRO DE MATEMATICAS
CUANTIFICACION DE LAS DIFERENCIAS DE LOS NIVELES
DE DIFICULTAD EN CADA PRUEBA

Categorías	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Problemas de suma	0.723	1.022	1.162	
Problemas de multiplicación	1.219	0.698	0.753	
Problemas de orden	1.145	0.958	0.664	
Problemas de adición y orden	1.167	1.194	0.000	
Problemas de suma y multiplicación	1.579	0.541	0.316	
Algoritmos aditivos	0.000	1.026	1.236	
Algoritmos multiplicativos	0.947	0.755	1.271	

Nota: Los números representan las diferencias en las calificaciones de los alumnos, con una escala de 1 a 3.

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF, Fedesarrollo (1994).

Cuadro 3
PONDERACIONES DE LA VARIABLES DE LA PRIMERA COMPENENTE PRINCIPAL

Variable	Ponderación
Problemas de suma	0.509
Problemas de multiplicación	0.603
Problemas de orden	0.662
Orden y Adición	0.525
Suma y multiplicación	0.471
Algoritmo suma	0.451
Algoritmo multiplicación	0.736

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF, Fedesarrollo (1994).

1. Análisis sectoriales

A continuación se exponen los nuevos resultados de los análisis de cada uno de los cinco grupos de variables anteriormente mencionados. Los modelos pretenden establecer la consistencia, signos y significancia de las variables independientes escogidas.⁷

a. Modelo con características de los alumnos

Las variables de la categoría de alumnos que más pesan en la explicación del logro son en su orden: número de cursos perdidos, asistencia al preescolar, sexo del alumno y ausentismo (Cuadro 4). Entre más cursos pierde el estudiante peores son sus resultados académicos, especialmente en matemáticas. La asistencia a un prees-

colar, kinder o jardín influye positivamente en el logro. Asistir al preescolar es especialmente importante para el logro en lenguaje. En cuanto al sexo del estudiante, los resultados sugieren que los estudiantes del sexo masculino tienen mejores logros que las mujeres en el área de matemáticas, en tanto que en lenguaje, las mujeres tienen mejores logros que los hombres. Finalmente, a medida que los estudiantes se ausentan, sus resultados académicos disminuyen. Es de destacar que el ausentismo menor a 5 días no tiene influencia significativa sobre el logro. El efecto negativo del ausentismo escolar es más fuerte en el área de matemáticas.

b. Modelo con características de los hogares

Las variables relacionadas con las características del hogar del estudiante que más represen-

Cuadro 4
REGRESIONES DEL LOGRO EN MATEMATICAS Y LENGUAJE
CATEGORIA: ALUMNOS

Variable	Matemáticas		Lenguaje	
	β	T	β	T
Ausentismo de 10 a más días	-0.498	-4.794	-0.199	-2.138
Estuvo en preescolar	0.138	2.877	0.301	7.005
Sexo del alumno	-0.309	-6.633	0.101	2.430
Ha perdido cursos	-0.508	-10.283	-0.399	-9.021
(Constante)	4.858	98.255	3.911	88.383

β : Coeficiente β

T: Estadístico t

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF, Fedesarrollo (1994).

⁷ Las anteriores observaciones confirman los resultados obtenidos en el análisis publicado en 1992. Véase SABER, 1992.

tación tienen en la explicación del logro y que pueden ser afectadas por el sistema escolar son: si el estudiante ve televisión, el nivel educativo de la persona con la que vive el alumno, la presencia de libros, diferentes a los escolares, y de periódicos en el hogar, y el tiempo que el estudiante gasta de la casa a la escuela (Cuadro 5).

La televisión tiene un efecto positivo claro sobre el logro de los estudiantes, independiente del número de horas que ellos dediquen a esta actividad, al igual que el nivel educativo de quien cuida al estudiante: el efecto es especialmente sobresaliente cuando quien cuida al alumno pasa de ser analfabeta a alfabeto. Este factor es más importante para el área de lenguaje.

El tercer resultado positivo sobre el logro del estudiante es la lectura de libros diferentes a los escolares en el hogar. Este factor es más importante para lenguaje que para matemáticas, indicando probablemente la mejor calidad de los textos no escolares en el área de lenguaje.

Finalmente, el efecto del tiempo que el estudiante gasta de la casa a la escuela es negativo. Un tiempo superior a una hora hace caer significativamente el logro.

c. Modelo con características del aprendizaje

Las variables de aprendizaje, comunes a ambas áreas y básicas en la explicación del logro son: la

Cuadro 5
REGRESIONES DEL LOGRO EN MATEMÁTICAS Y LENGUAJE
CATEGORIA: HOGAR

Variable	Matemáticas		Lenguaje	
	β	T	β	T
Tiempo casa-escuela	-0.312	-3.151	-0.239	-2.694
Lee libros diferentes	0.186	2.140	0.242	3.112
Ve televisión	0.221	3.463	0.325	5.645
Tipo acueducto de la casa	0.682	8.000	0.453	5.948
Alfabetismo de con quien vive	0.413	5.193	0.374	5.223
En casa leen periódico	0.116	1.777	0.082	1.406
La casa tiene luz eléctrica	0.269	2.877	0.592	2.856
Tipo de piso de la casa	0.137	10.369	0.238	9.125
Constante	2.156	14.900	0.501	2.249

β : Coeficiente β

T: Estadístico t

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF, Fedesarrollo (1994).

posesión de un texto por alumno (sobre todo el lenguaje); el uso del tiempo escolar: número de horas instruccionales, número de horas que se dicta la materia durante la semana y número de días del calendario escolar sin clase; y el conocimiento y cubrimiento del nuevo currículo por parte del docente (Cuadro 6).

El tiempo efectivo de clases tiene un efecto importante sobre el logro: mientras más horas de clase tengan los estudiantes mejor es su logro, y mientras mayor sea el número de días sin clase peores son sus resultados. Un texto por alumno tiene mayor impacto en lenguaje: los

resultados muestran que se ha avanzado satisfactoriamente en el área de textos y ayudas pedagógicas en la enseñanza del lenguaje, pero queda mucho por hacer en esta última.

La variable que define el gusto por la materia afecta significativa y positivamente el logro de matemáticas.

d. Modelo con características de los docentes

Las variables relacionadas con las características de los docentes que más afectan el logro de

Cuadro 6
REGRESIONES DEL LOGRO EN MATEMATICAS Y LENGUAJE
CATEGORIA: APRENDIZAJE

Variable	Matemáticas		Lenguaje	
	β	T	B	T
Trabajos en grupo todos los días	-0.325	-5.425		
Horas instruccionales por día escolar	0.207	6.657	0.194	6.966
Le gustan las matemáticas	0.396	7.239		
El docente cubrió el currículo	0.073	2.103	0.333	4.019
Horas de la semana que dicta matemáticas y lenguaje de tercero	0.072	5.883	0.031	3.175
No. de días sin clase	-0.022	-6.432	-0.010	4.258
El docente conoce el currículo	0.439	3.464	0.136	1.249
Un texto por alumno	0.257	4.526	0.540	12.593
Actividad pedagógica: uso biblioteca			0.133	2.751
Actividad Pedagógica: actividad libre			0.139	2.582
Actividad Pedagógica: dramatización			0.472	5.320
Constante	2.712	13.180	1.866	10.204

β : Coeficiente β

T: Estadístico t

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF, Fedesarrollo (1994).

los estudiantes son: el nivel educativo, la disponibilidad de materiales didácticos, el sexo del docente y el tipo de contratación (Cuadro 7). Vale la pena resaltar que la capacitación o formación del docente en servicio no tiene un efecto significativo en el logro del estudiante. Este resultado deja ver la deficiente calidad de los programas existentes de capacitación de docentes.

Mientras más alto es el nivel educativo del docente, mayor el logro del estudiante. Si el docente sólo tiene bachillerato, el logro del estudiante es mayor con el docente con bachillerato normalista que con aquél que tienen otro tipo de bachillerato. Hay un avance importante en el

logro de los estudiantes cuando el docente pasa de tener solamente un bachillerato a poseer una licenciatura o un grado universitario. El efecto del nivel del posgrado no es muy claro, quizás debido a los pocos casos registrados en la muestra.

La disponibilidad por parte de los maestros de materiales educativos tiene un impacto positivo sobre el logro del alumno en lenguaje. En matemáticas el efecto no es significativo. Los estudiantes de docentes del sexo femenino obtienen mejores logros que sus compañeros que tienen maestros del sexo masculino. Finalmente, los estudiantes que tienen maestros que están por contrato obtienen mejores logros que aquéllos que tienen docentes que están por planta.

Cuadro 7
REGRESIONES DEL LOGRO EN MATEMATICAS Y LENGUAJE
CATEGORIA: DOCENTES

Variable	Matemáticas		Lenguaje	
	β	T	β	T
Tiene contrato	-0.261	-4.150	-4.424	-7.272
Sexo	0.451	7.128	0.408	6.901
Posgrado en educación	-0.012	-0.033		
Licenciado en educación	0.428	8.507	0.438	9.841
Otras licenciaturas	0.574	5.794		
Otro bachillerato	-0.578	-6.815	-0.267	-3.770
Edad del docente al cuadrado	-0.399	-1.935	4.964	2.582
Edad del docente	0.032	1.868	-0.0255	-1.611
Otras licenciaturas/posgrados			0.364	4.328
Materiales didácticos			0.327	8.170
Constante	3.668	11.041	3.869	12.837

β : Coeficiente β

T: Estadístico t

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF, Fedesarrollo (1994).

Finalmente, la capacitación, diferente de la educación formal, que reciben los docentes durante su tiempo de servicio, conducente a obtener puntos en el escalafón, no tiene un efecto significativo en el logro del estudiante.

e. Modelo con las características de los planteles

Tanto para matemáticas como para lenguaje, la variable más fuerte es el índice de servicios del plantel (electricidad, agua y alcantarillado). El carácter privado o público del plantel, es el segundo factor más importante: los estudiantes de escuelas privadas obtienen mejores resultados que sus compañeros del sector público. En tercer lugar, aparece el tamaño y complejidad

de la escuela (número de salones de clase, mobiliario y servicio de restaurante). Este factor tiene un efecto positivo en el logro, especialmente en matemáticas. En cuarto lugar, aparece la variable de zona: rural o urbana. Los estudiantes de escuelas urbanas obtienen mejores logros. Por otra parte, los estudiantes que asisten a escuelas que ofrecen la educación básica completa obtienen mejores logros que aquéllos que asisten a escuelas que sólo ofrecen la educación primaria. Los estudiantes de escuelas que ofrecen la jornada completa obtienen mejores logros que sus compañeros que asisten a escuelas con otro tipo de jornadas. Finalmente, los estudiantes que asisten a Escuelas Nuevas obtienen mejores logros que aquéllos que asisten a las escuelas tradicionales (Cuadro 8).

Cuadro 8
REGRESIONES DEL LOGRO EN MATEMATICAS Y LENGUAJE
CATEGORIA: PLANTELES

Variable	Matemáticas		Lenguaje	
	β	T	β	T
Indice infraestructura*	.296	6.068	.168	3.926
Nivel académico (preesc. prim. sec. voc.)	.223	2.354	.433	4.982
Nivel académico (primaria y secundaria)			.585	4.086
Nivel académico (primaria)			.184	4.235
Planteles jornada mañana/tarde	-.960	-2.864	-.139	-3.058
Planteles jornada tarde	-.160	-3.112		
Indice servicios**	.662	11.642	.387	7.642
Tipo escuela	-.202	-2.973	-.109	-1.697
Planteles jornada completa	1.22	1.671	.205	3.176
Plantel tiene biblioteca			.139	2.940
Sector	.556	8.545	.780	11.541
Zona	-.234	-3.592	-.387	-6.413
(Constant)	4.167	44.487	3.551	38.867

* Planteles con 3 o más salones, mobiliario para todos los niños y servicio de restaurante.

** Planteles que cuentan con taza con alcantarillado, luz, y agua por tubería o manguera.

β : Coeficiente β

T: Estadístico t

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF. Fedesarrollo (1994).

2. El modelo agregado

El cuadro 9 presenta los resultados del modelo agregado tanto para matemáticas como para lenguaje. Los factores que influyen en el logro en las regresiones parciales, en general, tienen el mismo efecto que en la regresión agregada. Al respecto, en las matemáticas continúan participando de forma significativa y positiva: el sector (público y privado), la zona (urbana/rural), el número de horas instruccionales, la formación inicial del docente y los índices de servicios y de infraestructura de las escuelas. Por su parte, en la regresión agregada del lenguaje continúan influyendo en igual sentido: características de la escuela como zona, sector, infraestructura, nivel académico; acceso del estudiante a la televisión; horas instruccionales; posesión de texto por alumno y lectura en casa de libros no escolares.

Al contrario, repetición, ausentismo, días escolares sin clase y demasiado tiempo de la casa a la escuela son adversos al logro tanto en matemáticas como en lenguaje.

E. Conclusiones

A manera de conclusión y con base en los resultados anteriores, se pueden recomendar algunas líneas de política educativa:

Invertir en textos escolares para todos los estudiantes, asegurando que estos lleguen a todas las escuelas y a cada uno de los alumnos. Los resultados sugieren que se debe prestar mayor atención a la calidad de los textos de matemáticas.

Crear las condiciones para que se evite la repetición escolar.

Promover escuelas con infraestructura mínima y servicios básicos. Los resultados apoyan la política del Plan de Apertura Educativa (PAE), tendiente a impulsar la evolución de escuelas primarias a colegios completos que ofrezcan preescolar, primaria y secundaria.

Apoyar políticas que garanticen un tiempo efectivo de clase mínimo, así como la promoción de la jornada completa en todas las escuelas del país.

Crear las condiciones para elevar el nivel académico de los docentes. Asimismo, los resultados sugieren que es necesaria una evaluación de las políticas de capacitación de los docentes.

Apoyar una política de descentralización curricular que permita una mayor flexibilidad al docente y, por lo tanto, mejores efectos en los resultados de los alumnos.

Apoyar el preescolar en la medida que éste desarrolle las actividades de socialización de los niños. Los resultados sugieren un mayor impacto del preescolar en el logro de lenguaje.

Apoyar la metodología de Escuela Nueva. Para que ésta tenga un mayor impacto, las escuelas deben recibir todos los componentes que integran esta metodología (materiales, capacitación, guías).

Invertir en los factores asociados al rendimiento escolar en las escuelas rurales: maestros

Cuadro 9
REGRESIONES GENERAL DEL LOGRO DE MATEMATICAS Y LENGUAJE

Variable	Matemáticas		Lenguaje	
	β	T	β	T
Ha perdido cursos	-0.254	-4.773	-0.178	-3.777
Sexo del alumno	-0.277	-5.663	.089	2.076
Estuvo en preescolar	-0.126	-2.333	*	
Leen libros diferentes	0.158	1.908	0.197	2.722
Ausentismo 10 o más días	-0.339	-3.162	*	
Ve televisión	0.179	2.862	0.292	5.275
Alfabetismo de con quien vive	0.300	3.827	0.201	2.905
Tiempo casa-escuela	-0.281	-2.937	-0.204	-2.834
Le gustan las matemáticas	0.286	4.758	*	
No. días escolar sin clase	-0.017	-4.138	-0.008	-2.316
Horas días escolar instruccionales	0.159	4.505	0.117	3.709
Sexo del docente	0.647	4.845	0.369	5.493
Edad del docente	0.029	1.565	*	
Edad docente al cuadrado	-0.000	-1.624	0.000	4.173
Horas semana dicta matemáticas	0.034	2.561	0.012	1.225
Conocimiento del currículo	0.383	2.592	-0.142	-1.179
Docente con otro bachillerato	-0.287	-2.872	0.579	1.905
Docente con lic. en educación	0.236	4.164	0.549	1.768
Docente con otras licenciaturas	0.588	4.970	0.716	2.350
Docente con posgrados	0.862	1.552	**	
Tipo de contrato	0.135	1.592	0.103	1.426
Sector	0.614	5.885	0.699	6.990
Tipo de escuela	-0.366	-4.434	-0.298	-3.876
Un texto para cada alumno	-0.133	-1.856	0.207	3.988
Indice de servicios	0.379	5.541	0.204	3.268
Indice de infraestructura	0.229	4.104	0.108	2.153
Zona	-0.121	-1.617	-0.158	-2.123
La casa tiene luz eléctrica	0.232	2.567	0.188	2.370
Tipo acueducto de la casa	0.344	3.993	0.176	2.334
Tipo de piso de la casa	0.494	6.874	0.340	5.430
Planteles jornada mañana/tarde	*		0.664	2.672
Planteles jornada completa	*		0.574	2.354
Plantel con biblioteca	*		0.131	2.289
Act pedagógico: lectura libre			0.134	2.322
Nivel académico primaria y secundaria	*		0.665	4.099
Vivel académico: pres pria secu mvoc	*		0.419	4.471

* Variables que se excluyeron del modelo por no ser significativas.

** Para lenguaje se unieron en docentes otras licenciaturas y posgrados.

β : Coeficiente β

T: Estadístico t

Fuente: Estudio sobre Análisis de los Datos de la Calidad de la Educación. DNP-UNICEF. Fedesarrollo (1994).

con mejores niveles educativos, escuelas con servicios básicos e infraestructura mínima, un texto por alumno, mejores índices de tiempo instruccional, ya que éstas presentan sistemáticamente un menor logro escolar por parte de los estudiantes.

Apoyar el desarrollo y la correcta utilización de material que el escolar puede encontrar fuera del aula como bibliotecas, periódicos y la televisión. Los resultados del estudio muestran que medios diferentes a los tradicionales tienen efecto positivo importante en el logro escolar.

II. Salud¹

A. Introducción

Cuando se desea medir el estado de la salud de un país, se utilizan usualmente tres indicadores: tasa de mortalidad, años de vida potencialmente perdidos y tasa de morbilidad. Sin embargo, estos indicadores tienen limitaciones importantes.

La tasa de mortalidad atribuye el mismo valor a eventos cualitativamente diferentes: la muerte de un niño tiene la misma ponderación que la de un anciano. Para solucionar este problema se utiliza un indicador denominado Años de Vida Potencialmente Perdidos (AVPP). Este le otorga una ponderación diferente a la muerte de acuerdo a la edad, tomando como referencia la esperanza de vida de la población del país. Así, si la esperanza de vida al nacer es de 72 años, los años de vida perdidos con la muerte de un niño de 10 años son 62, mientras que con la muerte de una persona de 70 son dos. Sin embargo, este es un indicador parcial, pues no

contabiliza los años perdidos por enfermedad, sólo tiene en cuenta los años que una sociedad pierde a causa de la mortalidad. A principios de los años noventa, el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud elaboraron un indicador que cuantifica el Número de Años de Vida Saludables Perdidos Anualmente, "AVISA" como producto conjunto de la morbilidad y mortalidad.

En este artículo se explica la metodología para cuantificar el "AVISA", se presentan los resultados obtenidos por el Ministerio de Salud¹ para el caso colombiano y se hacen algunas comparaciones internacionales.

Se considera que este indicador es de gran relevancia, no sólo porque mejora el análisis del estado de la salud de la población colombiana sino porque constituye una herramienta básica para orientar, apoyar y analizar las decisiones de los planificadores del sector de la salud. Es interesante señalar que Colombia puede consi-

¹ Este indicador fue elaborado con base en el estudio "La Carga de la Enfermedad en Colombia" realizado por el Ministerio de Salud a comienzos de 1994, bajo la dirección del doctor Juan Luis Londoño de la Cuesta, en ese entonces ministro de salud.

derarse como uno de los pioneros en la elaboración de este indicador después de que el Banco Mundial presentó, en su informe de 1993, por primera vez, un análisis del "AVISA" al nivel mundial

B. Consideraciones metodológicas

El "AVISA" es una medida para cuantificar la *pérdida de años de vida saludables* de un país o región a causa de la mortalidad y de la morbilidad de su población. En el gráfico 1 se muestra, en forma esquemática, la metodología utilizada para calcular este índice.

Como se desprende del gráfico, los registros de mortalidad y morbilidad según edades, género y región constituyen el insumo básico de esta metodología. En efecto, la calidad de este

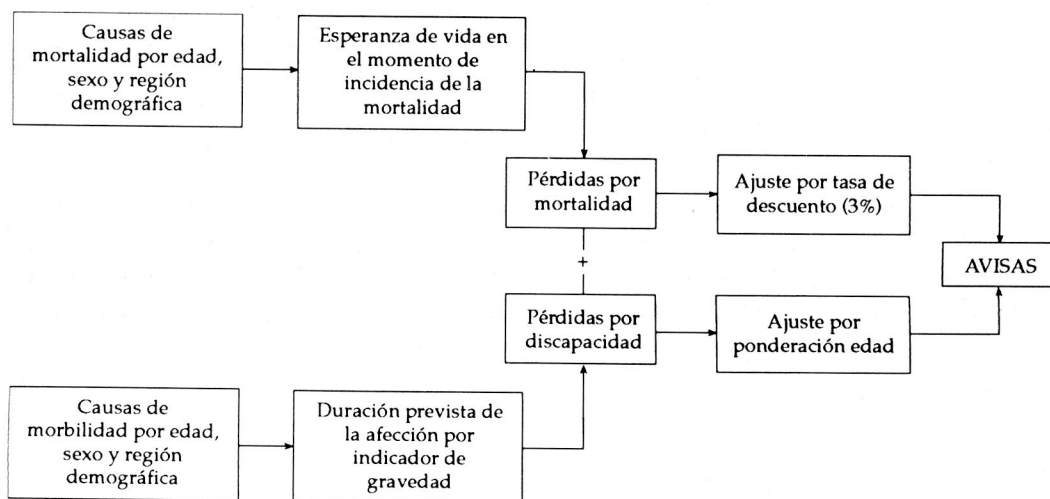
indicador depende de la existencia de información actualizada sobre el perfil epidemiológico de un país. Ello constituye un reto importante para el sector ya que esta información se ha producido, hasta el momento, sólo en forma muy esporádica y no siempre muy confiable.

El "AVISA" tiene dos componentes: la pérdida de años de vida saludables por mortalidad y por disminución de capacidad debido a eventos de morbilidad.

1. Metodología para el cálculo de los años perdidos por muerte prematura

El cálculo de los años perdidos por causa de mortalidad prematura es conceptualmente sencillo: se determina la diferencia entre la esperan-

Gráfico 1
REPRESENTACION ESQUEMATICA DE LA METODOLOGIA "AVISAS"



Fuente: Fedesarrollo.

za de vida² y el momento en que ocurre la muerte de cada individuo. Luego, los años perdidos se ponderan según la edad en la que aconteció la muerte. Se supone que el "valor de un año de vida" difiere según la edad: la mayor ponderación es para quienes tienen personas a cargo, tomando como máximo valor los 25 años, para luego decrecer asintóticamente hacia los dos extremos. Este supuesto es ciertamente cuestionable ya que no existe consenso sobre el comportamiento del valor de la vida a través de los años de un individuo.

2. Metodología para el cálculo de los años perdidos por incapacidad

El cálculo de las pérdidas de años de vida saludable por incapacidad es más complicado. En efecto, a diferencia de la mortalidad, la incapacidad implica solamente una pérdida parcial de los años de vida saludable. Hay que establecer, por lo tanto, el grado de discapacidad que genera la morbilidad³. Los años perdidos por incapacidad se ponderan por un factor que mide la incidencia de la edad en la enfermedad. Finalmente, estos años de vida perdidos, ponderados, se traen a valor presente, aplicando una tasa de descuento del 3%. Con ello se afirma implícitamente que los años "perdidos" en el presente valen más que años "perdidos" en un futuro distante. Este concepto es equivalente al utilizado para determinar el valor presente de cualquier flujo futuro de ingresos.

La suma de las pérdidas por mortalidad y morbilidad representa la carga de morbi-mortalidad, expresada en términos de Años de Vida Saludable Perdidos o "AVISA".

Antes de proceder a analizar el "AVISA" en Colombia, vale la pena subrayar la gran incidencia que tienen en este indicador los supuestos subyacentes. En efecto, los tres indicadores de ajuste (edad de incidencia, tasa de descuento y grado de discapacidad) influyen en forma decisiva en los resultados. Así, por ejemplo, el hecho de que un año de vida alcance su máximo valor a los 25 años implica una fuerte ponderación de las muertes y enfermedades ocurridas alrededor de esta edad. Ello puede ser importante en un país como Colombia donde los homicidios son la primera causa de mortalidad y afectan muy especialmente a los jóvenes.

C. Análisis comparativo del AVISA

Según información del Ministerio de Salud, la población colombiana en 1990 perdió 5.5 millones de años de vida saludable debido a eventos de mortalidad prematura o incapacidad. El 57% de esas pérdidas se explica por mortalidad prematura y 43% por reducciones en la capacidad, debidas a enfermedad. En las zonas urbanas la incapacidad explica el 45% y la morbilidad el 55%; en las rurales, en cambio, la mortalidad explica el 38% y la morbilidad el 62%.

² Para permitir comparaciones internacionales, la metodología adopta la máxima esperanza de vida al nacer en el mundo. Esta es la registrada en el Japón y es de 82 años para las mujeres.

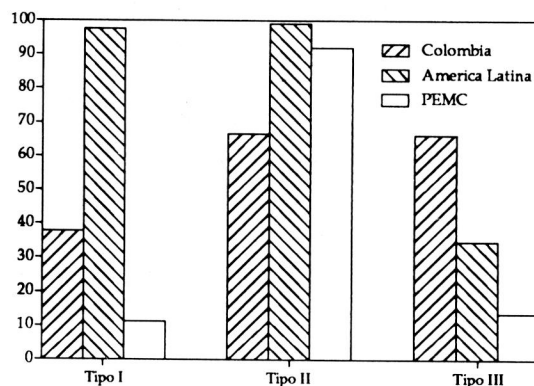
³ Así por ejemplo, el Banco Mundial considera que la mayoría de los casos de ceguera producen una discapacidad del 60%

Colombia tiene una pérdida de años de vida saludable inferior al promedio latinoamericano. En efecto, según el informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 1993), en América Latina se perdieron 231.9 años de vida por mil habitantes durante 1990, mientras que en Colombia la misma tasa fue de 170.7 años por mil. Ahora bien, esto no significa que el país haya alcanzado niveles de salud similares a los observados en los países desarrollados, ya que la carga de morbilidad supera en un 45% a la observada en los mismos.

Al desagregar las cifras por tipo de enfermedad⁴, como se desprenden del gráfico 2, se encuentra que el 22% de la pérdida de años de vida saludable en Colombia se explica por enfermedades transmisibles, catalogadas en el grupo I; el 39% por enfermedades no transmisibles o de tipo II y el 39% restante, por lesiones o enfermedades del grupo III.

Este comportamiento es completamente atípico en el contexto latinoamericano y del resto del mundo y muestra un panorama realmente alarmante del grado de violencia relativo de nuestro país. Mientras que en Colombia el 39% de la pérdida de años de vida saludable se debe a lesiones personales, en América Latina esta causa explica el 15% y en el resto del mundo el 12%. Más grave aún, si se toman solamente los homicidios, se encuentra que en el mundo éstos explican el 1% de la pérdida de años de vida

Gráfico 2
"AVISAS" POR 1000 HABITANTES



Tipo I: Enfermedades transmisibles.

Tipo II: Enfermedades no transmisibles.

Tipo III: Lesiones.

Fuente: Ministerio de Salud 1994.

saludable, en América Latina el 3% y en Colombia el 25% de dicha pérdida.

De otro lado, es interesante notar que, en comparación con el promedio latinoamericano, la pérdida por enfermedades transmisibles o enfermedades de "tipo I", que también pueden llamarse enfermedades del "subdesarrollo", es en Colombia de 22%, casi la mitad de América Latina (42.2%), lo que indica la eficacia de las políticas de vacunación masiva que se han implementado en nuestro país. Sin embargo, Colombia tiene todavía una pérdida de años de vida saludable por esta causa muy superior a la de los países con economías de mercado consolidadas, "PEMC"⁵, o sea que las políticas de

⁴ En el grupo I o de enfermedades transmisibles, se encuentran infecciones perinatales, infecciones respiratorias, enfermedades de la nutrición y maternas. En el grupo II o no transmisibles están las cardiovasculares, neoplasias malignas, respiratorias, neuro-psiquiátricas, digestivas y anomalías congénitas. En el grupo III o lesiones están homicidios, atropellos y choques.

⁵ Excluye a los países socialistas y en desarrollo.

prevención de enfermedades transmisibles a través de programas de vacunación, apoyo nutricional, etc, siguen siendo de suma importancia.

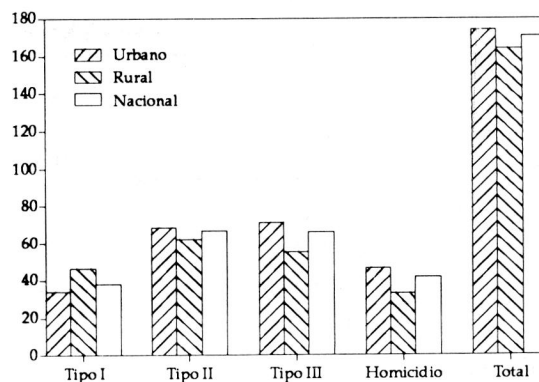
D. Años de vida saludable perdidos por regiones y grupos de población

El análisis la pérdida de años de vida saludables por regiones, edad y sexo para Colombia presenta resultados interesantes (Cuadro 1A-1B y Gráfico 3).

En la escala de 0 a 4 años, el 64% de los años de vida saludable perdidos se debe a enferme-

Gráfico 3

"AVISAS" POR 1000 HAB. URBANO, RURAL



Tipo I: Enfermedades transmisibles.

Tipo II: Enfermedades no transmisibles.

Tipo III: Lesiones.

Fuente: Ministerio de Salud. La carga de la Enfermedad en Colombia, 1994

Cuadro 1A

AÑOS DE VIDA SALUDABLE PERDIDOS POR 1000 HABITANTES POR REGION Y EDAD, COLOMBIA, 1990

		HOMBRES					
		Total	0-4	5-14	15-44	45-60	>60
Nacional	Grupo I	39	233	17	8	11	19
	Grupo II	69	108	19	37	161	323
	Grupo III	114	28	33	194	65	26
	Total nacional	222	370	70	239	237	368
Urbana	Grupo I	37	230	12	8	11	21
	Grupo II	71	106	19	37	180	367
	Grupo III	126	27	35	211	64	26
	Total urbana	234	363	65	257	254	414
Rural	Grupo I	44	240	28	8	12	16
	Grupo II	64	113	21	36	124	246
	Grupo III	90	31	31	155	66	25
	Total rural	197	384	79	199	203	287

Fuente: Ministerio de Salud. La Carga de la Enfermedad en Colombia, 1994.

Cuadro 1B
AÑOS DE VIDA SALUDABLE PERDIDOS POR 1000 HABITANTES POR REGION Y EDAD,
COLOMBIA, 1990

		MUJERES					
		Total	0-4	5-14	15-44	45-60	>60
Nacional	Grupo I	37	211	19	12	8	15
	Grupo II	64	94	19	38	137	263
	Grupo III	19	22	15	23	10	10
	Total nacional	120	236	53	73	154	288
Urbana	Grupo I	32	204	13	10	8	16
	Grupo II	66	90	18	37	147	285
	Grupo III	19	20	16	23	9	12
	Total urbana	117	314	47	70	164	312
Rural	Grupo I	49	224	30	20	9	14
	Grupo II	61	100	19	42	113	209
	Grupo III	18	25	14	23	10	7
	Total rural	128	350	64	85	133	230

Fuente: Ministerio de Salud. La Carga de la Enfermedad en Colombia, 1994.

dades del grupo I, o sea transmisibles, perinatales, desnutrición, etc. En la de 5 a 14 años el 40% se debe a lesiones y el resto, por partes iguales, a enfermedades de los grupos I y II. Para la escala entre 15 y 44 años el 70% de los años de vida saludable perdidos se explican por lesiones, siendo éste el grupo más vulnerable a la violencia. Finalmente, en los mayores de 60 años, el 75% de los años de vida saludable perdidos obedece a enfermedades del grupo II, características de las personas de edad avanzada.

Un análisis cruzado por edad y género muestra que, en general, los años de vida saludable perdidos por cada mil habitantes son mayores

en los hombres que en las mujeres, 222.05 y 120.07 años, respectivamente. Esta diferencia se explica fundamentalmente por el grupo III, es decir, por las lesiones, que explican 114,19 años de vida saludable perdidos para los hombres y sólo 19,05 para las mujeres. Esta brecha es especialmente alta para la escala entre 15 y 44 años, donde las lesiones son responsables de 194.35 años perdidos para los hombres y sólo 23.17 para las mujeres, explicando los homicidios 147,55 años para los hombres de este grupo de edad.

Existen también diferencias importantes por regiones. Las enfermedades transmisibles, o del grupo I, tienen un mayor peso en el área rural

que en la urbana, 46.14 y 34.20 años de vida saludable perdidos por cada mil habitantes, respectivamente. Esto resulta bastante explicable, dado que los mayores niveles de pobreza y el menor cubrimiento de los servicios de salud en el área rural vuelven más vulnerable a la población y sobre todo a los niños, a este tipo de enfermedades.

De otro lado, las enfermedades del grupo III, es decir, las lesiones tienen, como era de esperarse, un peso considerablemente mayor en la zona urbana que en la rural. En efecto, mientras que en el área urbana explican 71.06 años de vida saludable perdidos por cada mil habitantes en el área rural explican 55.50.

E. Pérdidas por enfermedades particulares

Como se puede apreciar en el cuadro 2, las 10 enfermedades que más contribuyen al "AVISA" en Colombia, reflejan claramente el perfil epidemiológico discutido anteriormente. Los atropellos y choques, pero sobre todo los homicidios, explican el predominio de las enfermedades de "tipo III". Los principales responsables de las enfermedades no transmisibles son las enfermedades del corazón y las anomalías congénitas. El peso todavía alto de la desnutrición y las diarreas agudas explican por qué Colombia sigue presentando características de un país en desarrollo dentro del perfil de la salud de su población.

Cuadro 2

ENFERMEDADES QUE MAS CONTRIBUYEN A LA PERDIDA DE AÑOS DE VIDA SALUDABLE,
COLOMBIA, 1990

Causa	AVISA por 1000 habitantes y por año	Distribución porcentual
Homicidios y violencia	42	43.0
Afecciones perinatales	12	11.9
Atropellos	10	10.0
Cardiopatía isquémica	8	8.4
Anomalías congénitas	5	5.3
Infección respiratoria baja	5	5.3
Choques	5	5.0
Enfermedad cerebro-vascular	5	4.8
Diarrea aguda	3	3.4
Desnutrición protóico-calórica	3	2.9
Total	98	100.0

Fuente: Ministerio de Salud. La Carga de la Enfermedad en Colombia, 1994.

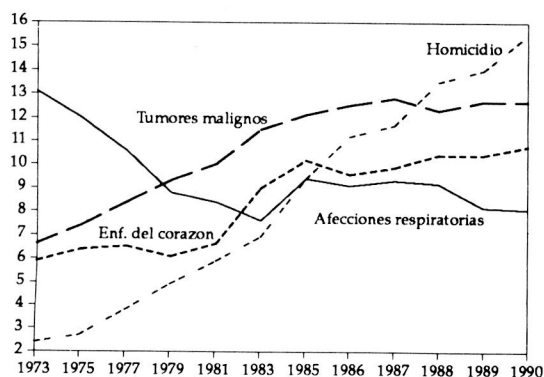
F. Evolución del perfil de la salud en Colombia

Dados los resultados anteriores es interesante mostrar cómo ha evolucionado el perfil de la salud en Colombia. Puesto que el "AVISA" sólo está disponible para 1990, para el análisis temporal se toman las "principales causas de mortalidad".

El perfil de la salud ha cambiado notablemente en los últimos 20 años como puede apreciarse en el gráfico 4. Se nota en particular una sustitución de las "enfermedades del subdesarrollo" por los homicidios y por las enfermedades características de los países desarrollados. Así, por ejemplo, mientras, hasta 1978, las afecciones respiratorias eran la causa más importante de mortalidad, ocupan hoy sólo el cuarto lugar en el perfil de mortalidad del país. Los homicidios, en cambio, tienen una participación creciente dentro de la mortalidad de nuestro país.

Gráfico 4

**PRIMERAS CAUSAS DE MORTALIDAD,
1973-1990**



Fuente: Ministerio de Salud 1993.

G. Prioridades de fomento y prevención de la salud

El análisis de los cambios observados en el perfil epidemiológico del país es de gran trascendencia para los planificadores del sector, y en general de todo el Estado, ya que dado el alto y creciente peso de la violencia, las políticas no pueden ser sólo una tarea del Ministerio de Salud.

En efecto, la causa más importante de la pérdida de años de vida (lesiones intencionales), es un fenómeno sumamente preocupante y exige la adopción de estrategias específicas a nivel de todo el aparato estatal. No sorprende, entonces, que las conclusiones del Ministerio de Salud, frente a un hecho que influye tan decisivamente en la salud de los colombianos, reflejen una gran impotencia al afirmar que "en la situación actual se hace imperativa la realización de un gran esfuerzo por parte de los diversos sectores del Estado para el desarrollo de una cultura de la convivencia pacífica". Sin embargo, hablar de una cultura de la convivencia pacífica es demasiado general. Como lo muestra un estudio reciente sobre el fenómeno de la violencia en Colombia (Montenegro y Posada, 1994), la pobreza, contrariamente a la creencia convencional, no explica el alto crecimiento de la violencia en Colombia en los años setenta y ochenta, época de alto crecimiento de la economía. Incluso, señalan que países con niveles de pobreza más altos que el nuestro tienen índices de violencia muy inferiores al de Colombia.

Los autores consideran que la evidencia empírica de su estudio demuestra que "el crecimiento del producto y el aumento de la riqueza social, frente a un aparato judicial débil, indu-

cen el aumento de la tasa de criminalidad, puesto que los mayores incentivos para delinquir no son contrarrestados por un aumento paralelo de los costos de asumir conductas criminales". Por lo tanto, la política más eficaz para combatir la violencia es la creación de instrumentos eficaces que garanticen la seguridad y la justicia. La "educación para la convivencia pacífica", sólo es rentable si la relación beneficio-coste de la criminalidad es disuasiva.

En cambio, la disminución de las enfermedades transmisibles, típicas de la población pobre y, las enfermedades no transmisibles, sí se logra con políticas encaminadas a la reducción de la pobreza y al aumento de la cobertura del sistema de salud a las capas más pobres de la población.

Es importante notar, finalmente, que el análisis de la carga de morbi-mortalidad, contenido en la obtención del "AVISA", es un insumo primordial en el análisis del perfil de salud de la población pero que por sí solo no es suficiente para establecer prioridades en la política del sector. En efecto, esto requeriría un análisis de beneficio-coste (ganancia en años de vida saludable/coste de prevención o intervención) de cada intervención médica. Así, por ejemplo, una enfermedad específica puede tener un gran peso dentro de la carga total por morbilidad, pero si tiene unos costos muy altos para prevenirla o combatirla, podría tener una relación beneficio-coste más baja que otra enfermedad con menor peso en la carga de morbilidad pero con un costo más bajo por AVISA ganado.

H. Conclusiones

De las observaciones anteriores pueden deducirse dos conclusiones principales. En primer lugar, al introducir el concepto de carga por morbilidad, se está haciendo un esfuerzo muy importante en el Ministerio de Salud por cambiar las metodologías tradicionales de análisis de la información de salud. Esta metodología es superior al análisis tradicional de "causas de mortalidad" por lo menos en dos aspectos, como son el captar la carga por enfermedad y no sólo por mortalidad y por constituir el primer paso hacia un análisis de costo efectividad. Es más, la experiencia del "AVISA" como primer paso hacia un análisis beneficio-coste, puede servir como experiencia pionera en el análisis de la política social. Es esencial que el Ministerio de Salud continúe el esfuerzo emprendido en este sentido.

En segundo lugar se muestra que el perfil epidemiológico del país dejó de ser el típico de un país en desarrollo, encontrándose en una situación donde todavía tienen un peso importante las enfermedades infecciosas y transmisibles, típicas de un país en desarrollo, y donde predominan las enfermedades ligadas al envejecimiento de la población, más propias de los países desarrollados. Pero Colombia tiene un comportamiento *sui generis*, no solamente en América Latina sino en el mundo: una alta y creciente incidencia de la violencia en el perfil de la morbi-mortalidad del país. Y este fenómeno no puede ser combatido con una simple educación para la convivencia pacífica, es necesario garantizar un sistema eficaz de seguridad y justicia.

Bibliografía

Banco Mundial, 1993, "Informe sobre el Desarrollo Mundial - Invertir en Salud", Washington D.C.

Folland S., Goodman A., Stano M. 1993, "The Economics of Health and Health Care".

Ministerio de Salud, (1993), "Indicadores de salud y sus tendencias", Bogotá, febrero.

Ministerio de Salud, (1994a), "Análisis de la carga de enfermedad en Colombia", Informe al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, Ministerio de Salud, mayo.

Ministerio de Salud, (1994b), "Informe al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud", Ministerio de Salud, julio.

Ministerio de Salud, (1994c), "Carga de la enfermedad en Colombia", mimeo, versión preliminar, Bogotá.

Montenegro A. y Posada C.E., 1994, "Criminalidad en Colombia", mimeo.

III. La justicia dos años después de la Reforma Constitucional

Pasados dos años de la reforma constitucional, el Ministerio de Justicia, dentro de su función de evaluar el efecto de las reformas introducidas al ordenamiento jurídico, contrató con el Instituto SER de Investigación una evaluación del rendimiento de los despachos judiciales, la cual cubrió los aspectos relacionados con la congestión, la eficacia y la eficiencia del trabajo judicial, y el comportamiento de algunas instituciones introducidas en el trámite procesal como la conciliación y la terminación anticipada del proceso, y otros que venían funcionando desde hace mucho tiempo como la prescripción y la perención, que más que síntomas de eficacia de la justicia, son señales claras de inoperancia de la misma.

En esta reseña nos limitaremos a presentar los resultados en lo que a congestión se refiere, dejando para trabajos posteriores la presentación de los demás factores evaluados.

El estudio cubre las áreas del Derecho Penal, Civil, Laboral, de Familia, y Contencioso Administrativo, lo mismo que las tutelas, conceptos que presentaremos de manera separada.

A. Justicia penal

1. Explicación preliminar

La justicia penal sufrió en su estructura y funcionamiento una profunda transformación, primero con la adopción de la política de sometimiento a la justicia, y luego con la reforma constitucional, cuyos alcances es necesario aclarar antes de presentar los resultados del estudio.

Para dar desarrollo a la política de sometimiento a la justicia se creó una jurisdicción especial, la de orden público, que luego se convirtió en la Regional, integrada por fiscales y jueces regionales, y el Tribunal Nacional, la cual se ocupa de adelantar la investigación y juzgamiento de los delitos de la delincuencia organizada, en particular los relacionados con narcotráfico, terrorismo, secuestro, guerrilla y paramilitarismo. Los despachos de estos funcionarios se ubicaron en cinco ciudades: Santafé de Bogotá, Medellín, Barranquilla Cali y Cúcuta, aunque hay fiscales regionales en otras ciudades del país.

Por otra parte, se suprimieron los jueces superiores y se asignó el conocimiento de los asuntos a su cargo a los jueces de circuito.

Por último, se institucionalizó la Policía Judicial y se creó la Fiscalía General de la Nación, para adelantar la investigación de los delitos. Hasta el momento del estudio sólo estaban siendo investigados por estos organismos los delitos de competencia de los jueces de circuito, jueces regionales, tribunales y Corte Suprema de Justicia. Sólo en el presente año comenzaron a crearse los cargos de fiscales ante los jueces municipales.

Por otra parte el proceso penal se dividió claramente en tres etapas: diligencias preliminares, sumario y juicio, a cargo de la Policía Judicial, de la Fiscalía y de los jueces, respectivamente. En la práctica esta división no se ha tenido en cuenta.

2. Resultados del estudio

El volumen total de procesos a cargo de la justicia penal a 31 de diciembre de 1993 era de 1.939.717, los cuales, distribuidos entre los 4.001 magistrados, jueces penales y promiscuos, y fiscales, que tenía el país en ese momento, da un promedio de 485 procesos por funcionario judicial. Según un estudio realizado por el Consejo Superior de la Judicatura, en marzo de 1992 había un total de 1.809.702 procesos acumulados, y un promedio por juez de 596. Aunque el total acumulado es muy similar en los dos años comparados, el promedio baja ostensiblemente por el incremento de los fiscales con relación a los jueces de instrucción, a quienes reemplazaron.

Analizando esta congestión por las etapas de diligencias preliminares, sumario y juicio, el estudio arrojó los siguientes resultados.

a. Etapa de investigación preliminar

A pesar de que en la reforma penal se le asignó el adelantamiento de las diligencias preliminares a la Policía Judicial, la Fiscalía asumió directamente esta función, creando un factor de congestión que ha perturbado seriamente su funcionamiento. En el cuadro 1 se puede ver cómo el promedio de procesos por fiscal en esta etapa es muy elevado, salvo en las fiscalías ante los tribunales. Igualmente, el porcentaje de procesos que se queda sin tramitar año por año es superior al 35%, y en ocasiones supera el 54%. Estos factores hacen que el número de procesos acumulados a 31 de diciembre de 1993 sea muy alto.

Este problema va a ser mucho más grave cuando entren a operar las fiscalías locales, pues hay un total de 454.597 procesos acumulados en la etapa de diligencias preliminares en los juzgados penales y promiscuos municipales.

Pero lo más preocupante es la razón por la cual salen los procesos de la etapa de diligencias previas, como se muestra en el cuadro 2.

Como se puede observar, apenas la cuarta parte de los procesos sale por auto de apertura de investigación. La gran mayoría sale por auto inhibitorio, y un gran porcentaje por falta de competencia. Esto implica que la productividad real del elevado número de fiscales que se dedican a adelantar las diligencias preliminares, es muy baja.

Cuadro 1
CONGESTION DE LA JUSTICIA PENAL, 1993. DILIGENCIAS PRELIMINARES

	Fiscal corte	Fiscal tribunal	Fiscal regional	Fiscal circuito	Juez municipal	Juez promiscuo
Número de despacho	1	29	5	34	571	888
Número de funcionarios	6	122	30	245	571	888
Procesos acumulados	4.405	3.367	10.549	96.774	329.688	125.034
Procesos/funcionarios	734	28	352	395	577	141
Procesos que entran	78	15	260	459	282	52
Procesos que salen	51	10	120	268	163	32
Porcentaje de retención	35	35	54	42	42	40

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Cuadro 2
CAUSAS DE TERMINACION DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES, 1993

% que salen por	UF*. ante C.S.J.**	UF*. ante Tribunal	UF*. ante J. regional	UF*. ante J. circuito	Juez penal municipal	J. promiscuo Mpal
Desestimio	0	0	0	0	1	0
Conciliación	0	0	0	0	1	1
Resol. Inhibitoria	68	61	30	38	36	27
Apertura de investigación	20	32	24	24	38	53
Falta de competencia	12	7	45	38	24	18

* Fiscalía

** Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Es necesario entonces que se restablezca la investigación preliminar a la Policía Judicial, la cual cuenta con funcionarios capacitados en la Procuraduría, la Contraloría, la Policía Nacional, el DAS, y la misma Fiscalía, a la cual se la debe dotar de recursos técnicos y laboratorios; igualmente, se debe investir de facultades de policía judicial a todos los órganos de vigilancia del Estado, como las superintendencias, la Aduana, la Dirección de Impuestos, etc.

b. Etapa de sumario

Si se mira en el cuadro 3 el promedio de procesos por funcionario, se encuentra que éste es relativamente bajo, porque las Unidades de Fiscalía apenas llevan dos años de existencia. A pesar de ello, es muy elevado el índice de procesos que se quedan sin tramitar cada año, sobre todo en las Unidades de Fiscalía ante los

jueces regionales y los de circuito, que excede el 50% de los procesos recibidos en el año.

Sin embargo, al analizar las causas de salida de los procesos de la etapa del sumario, y si se comparan los índices con los de años anteriores, se pueden destacar cambios importantes. (Cuadro 4).

Aunque el porcentaje de los procesos que salen por resolución acusatoria es todavía muy bajo, (15% en las Unidades de Fiscalía ante los tribunales, 16% ante los jueces regionales y 20% ante los jueces de circuito), es muy superior al que existía en años anteriores, pues en 1987, por ejemplo, sólo fue del 9%¹.

Igualmente, cabe destacar la significativa disminución de la prescripción con relación a los años anteriores, en los que generalmente no bajaba del 60% y ahora no pasa del 16%.

Cuadro 3
CONGESTION EN LA JUSTICIA PENAL, 1993. SUMARIO

	UF.* ante C.S.J.**	UF.* ante Tribunal	UF.* ante J. regional	UF.* ante J. circuito	UF.* mixta J. circuito	Juez penal municipal	J. promicuo Mpal
Número de despachos	1	29	5	48	13	571	888
Número de funcionarios	6	122	72	1.138	101	571	888
Procesos acumulados a dic/93	366	2.697	13.417	86.745	18.090	364.762	263.273
Procesos/funcionarios	61	22	186	76	179	639	297
Primera o única instancia							
Procesos que entran /funcn.	10	5	118	71	197	139	
Procesos que salen /funcn.	16	3	53	33	122	122	
Porcentaje de retención	-58	33	55	53	38	12	

* Fiscalía

** Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

¹ Cfr. Justicia y Criminalidad. En Coyuntura Social No. 1, p;paginas 16 a 29, diciembre de 1989, Santafé de Bogotá.

Cuadro 4
CAUSAS DE LA SALIDA DE LA ETAPA DE SUMARIO, 1993

Porcentaje que sale por	UF.* ante C.S.J.**	UF.* ante Tribunal	UF.* ante J. regional	UF.* ante J. circuito	UF.* mixta J. circuito	Juez penal municipal	J. promicuo Mpal
Resolución acusatoria	1	15	16	20	17	22	32
Preclusión	47	64	13	35	20	27	22
Indemnización total	0	0	0	0	0	3	1
Terminación anticipada	0	0	13	3	2	1	1
Conciliación	0	0	0	0	0	4	3
Desistimiento	0	0	0	0	0	4	5
Falta de competencia	25	8	30	17	20	6	3
Prescripción	24	3	2	16	10	30	24

* Fiscalía

** Corte Suprema de Justicia.

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Hay pues síntomas claros que desde el punto de vista cuantitativo la justicia penal comienza a recuperar su eficacia, si se tiene en cuenta el incremento en el porcentaje de las resoluciones acusatorias, y la disminución en las prescripciones. Preocupa el elevado número de procesos que sale por falta de competencia, lo que indica fallas administrativas en la tramitación de los expedientes.

c. Etapa del juicio

La creación de la Fiscalía produjo una inmensa descongestión en los tribunales y juzgados, en donde apenas entran, en promedio, tres procesos por mes. En muchos de ellos no sólo se está atendiendo el volumen de casos que entran, sino que están descongestionando el cúmulo de los no tramitados en años anteriores. Inclusive, parece que fuera conveniente revisar el número

de jueces y empleados subalternos en la justicia penal, pues el promedio de procesos que entran al año es apenas de 39. (Cuadro 5).

La situación va a ser muy similar para los jueces penales municipales cuando entren a funcionar las Unidades de Fiscalía Locales, pues en la actualidad sólo están recibiendo 28 procesos para juicio, en promedio.

Al analizar las modalidades de terminación de los procesos se puede observar una disminución muy significativa de las prescripciones, sobre todo en los expedientes que provienen de las Unidades de Fiscalía, que habían sido un lastre para nuestra justicia.

Por otra parte, es muy alto el número de procesos que salen por terminación anticipada, sobre todo en los delitos más graves, que son los

Cuadro 5
CONGESTION EN LA JUSTICIA PENAL, 1993. JUICIO

	Tribunal distrito	Juez regional	Penal circuito	Promiscuo circuito	Penal municipal	Promiscuo municipal
Número de despachos	29	5	532	66	570	888
Número de jueces y magistrados	183	39	532	66	570	888
Acumulado de procesos, diciembre de 1993	2.891	5.482	89.890	32.460	206.045	156.680
Procesos por funcionarios, diciembre de 1993	16	141	169	492	361	177
Primera o única instancia						
Procesos que entran por funcionario	0	53	39	30	28	9
Procesos que salen por funcionario	0	67	39	28	34	12
Porcentaje de retención	-177	-26	1	6	-22	-26
Segunda instancia						
Procesos que entran por funcionario	36		16	8		
Procesos que salen por funcionario	37		14	5		
Porcentaje de retención	-3		9	33		

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Cuadro 6
CAUSAS DE LA SALIDA DE PROCESOS DE LA ETAPA DE JUICIO, 1993

Porcentaje que sale por	Tribunal distrito	Juez regional	Penal circuito	Promiscuo circuito	Penal municipal	Promiscuo municipal
Sentencia	40	35	69	59	63	61
Cesación procedimiento	0	0	1	2	7	9
Conciliación	1	0	0	0	2	1
Indemnización total	0	0	0	0	1	2
Terminación anticipada	5	50	12	18	2	2
Desistimiento	1	0	0	0	1	3
Falta de competencia	10	4	5	4	7	7
Prescripción	3	0	3	6	16	12

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

de competencia de los jueces regionales (50%), lo cual debe ser estudiado más profundamente para evitar que implique una distorsión de la política de sometimiento a la justicia. (Cuadro 6).

B. Justicia civil

En el año de 1989 hubo una reforma de casi el 50% de las normas del Código de Procedimiento Penal, y se introdujeron instituciones encaminadas a propiciar una terminación rápida de los procesos como la conciliación. Luego en el año de 1991 se dictó el Decreto Extraordinario 2651 encaminado a descongestionar los despachos judiciales, por el cual se establecieron audiencias de conciliación obligatorias, y se introdujeron reformas sustanciales al sistema probatorio. A pesar de ello, el 31 de diciembre de 1993 todavía permanecían retenidos en los despachos judiciales 1.762.431 procesos, que comparados con el total de 2.042.427 que había

a marzo de 1992, según el estudio del Consejo Superior de la Judicatura atrás mencionado, implica una disminución de sólo el 14%.

El total de procesos distribuido entre los 1720 magistrados y jueces civiles y promiscuos, da un promedio de 1.025 por funcionario, ligeramente inferior al que había en marzo de 1992 de 1.157 por funcionario judicial.

Esta situación de congestión discriminada por despachos judiciales se analiza en el cuadro 7.

Como se observa, no sólo hay una severa congestión en los juzgados de circuito y municipales, sino que el índice de retención de procesos sin terminar durante el año de 1993 oscila alrededor del 20%, lo que indica que el acumulado seguirá creciendo. Conviene destacar, sin embargo, que en los juzgados promiscuos del circuito, y en toda la segunda

Cuadro 7
CONGESTION DE LA JUSTICIA CIVIL, 1993

	Tribunales	Civil circuito	Promiscuo circuito	Civil municipal	Promiscuo municipal
Número de despachos	29	248	66	404	888
Número funcionarios	114	248	66	404	888
Acumulación de procesos dic./93	25.510	357.633	34.183	1.019.373	325.731
Procesos por funcionario	224	1.442	518	2.523	367
Primera o única instancia					
Procesos que entran por funcionario		336	67	489	53
Procesos que salen por funcionario		279	82	404	41
Porcentaje de retención		17	-23	17	22
Segunda instancia					
Procesos que entran en 2a. instancia/func.	81	31	5		
Procesos que salen en 2a. instancia/func.	89	32	5		
Porcentaje de retención	-10	-1	-13		

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

instancia, sale un número mayor de procesos que los que llegan. En el cuadro 8 aparecen discriminadas las causas de salida de los procesos.

Las causas por los cuales salen los procesos de los despachos judiciales son: sentencia de mérito, sentencia inhibitoria, conciliación, transacción, desistimiento, perención, falta de competencia, impedimento o recusación, retiro de la demanda, rechazo de la demanda, y pago o remate en los juicios ejecutivos.

De todas estas causales de terminación del proceso civil, sólo implican una solución del conflicto jurídico la sentencia de mérito, la

conciliación y el pago, los cuales escasamente alcanzan al 50% del total de los procesos que terminan.

El mecanismo de la conciliación creado desde 1989 para solucionar los conflictos mediante el acuerdo de las partes, no ha funcionado, pues es difícil para un juez que tiene más de mil procesos en su despacho, sacar el tiempo suficiente para preparar las audiencias de conciliación, y para realizarlas. Este hecho se puso de presente cuando se estaba elaborando el Decreto Extraordinario 2651 de 1991, de descongestión de los despachos judiciales, y allí se previó la posibilidad de crear cargos de jueces, encargados exclusivamente de la conciliación

Cuadro 8
CAUSAS DE LA FINALIZACION DE LOS PROCESOS, 1993

	Civil circuito	Promiscuo circuito	Civil municipal	Promiscuo municipal
Número despachos	248	66	404	888
Número funcionarios	248	66	404	888
Salen por sentencia de mérito (%)	27	39	53	36
Salen por sentencia inhibitoria (%)	0	1	1	0
Salen por conciliación (%)	4	2	7	11
Salen por pago o remate (%)	14	20	40	14
Salen por falta de competencia (%)	3	4	2	2
Salen por perención (%)	1	2	1	10

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

durante los meses de vigencia del mencionado decreto, para que realizaran las audiencias de conciliación previstas en los códigos de procedimiento y en el mismo decreto, pero el Consejo Superior de la Judicatura nunca implementó esta norma.

C. Justicia laboral

En la justicia laboral la mayoría de los conflictos se resuelven a través de la conciliación extrajudicial, la cual se realiza en las Inspecciones de Trabajo. Por eso el número de procesos acumulados a 31 de diciembre de 1993 es sólo de 127.925, que dividido por el número total de magistrados y jueces laborales, 288, da un total de 444. Estas cifras implican una disminución con relación a las de marzo de 1992 publicadas por el Consejo Superior de la Judicatura, según las cuales para esa fecha había un total de 150.042 procesos acumulados, y un promedio de 717 procesos por funcionario judicial.

En el cuadro 9 se presenta la distribución de procesos por despachos judiciales.

Merece destacarse el alto índice de congestión de los despachos laborales del circuito, los cuales tienen en promedio 910 procesos; a pesar de ello, el índice de retención de procesos en el año de 1993 fue sólo del 11%. El índice de retención de procesos de única instancia no tramitados por los tribunales durante el año es alto, aunque su número absoluto es muy bajo; en cambio, es muy bueno el índice de descongestión en la segunda instancia, a tal punto que se están evacuando procesos acumulados en años anteriores.

En el cuadro 10 aparecen algunas de las causas de salidas de procesos del sistema.

Merece destacarse que a pesar de que la conciliación judicial existe desde cuando se creó la jurisdicción laboral, este mecanismo no

Cuadro 9
CONGESTION POR DESPACHOS EN LA JUSTICIA LABORAL, 1993

	Tribunales	Juez circuito	Promiscuo circuito
Número de despachos	29	125	66
Número de funcionarios	97	125	66
Acumulado de procesos, dic/93	11.511	113.807	2.607
Procesos por funcionario, dic/93	119	910	40
Primera o única instancia			
Procesos que entran por funcionario	8	330	14
Procesos que salen por funcionario	5	295	14
Porcentaje de retención	34	11	1
Segunda instancia			
Procesos que entran por funcionario	58		
Procesos que salen por funcionarios	61		
Porcentaje de retención	-5		

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

ha tenido prácticamente aplicación, pues sólo alcanza al 17% en los juzgados de circuito, y al 18% en los promiscuos. Cabría hacer aquí la misma observación que se hizo al analizar la justicia civil, que sería conveniente que se hiciera uso de la facultad conferida al Consejo Superior de la Judicatura para crear cargos de jueces de conciliación para descongestionar estos despachos.

D. Justicia de familia

1. Justicia civil

La justicia civil de familia se encuentra muy congestionada. A 31 de diciembre de 1993 había

un acumulado de 353.244 procesos en los despachos judiciales, lo que dividido por los 325 magistrados y jueces de esta jurisdicción, incluidos en ellos los promiscuos, da un promedio de 1.087 procesos por funcionario judicial. La congestión por despachos judiciales se presenta en el cuadro 11.

Puede observarse que el promedio de procesos de los jueces de familia es de 1.858, y el de los promiscuos de familia de 1.252. Igualmente, que el porcentaje de retención de procesos, durante el año de 1993, fue de 45% y 21% en la primera instancia, y de 30% y 41% en la segunda, respectivamente.

Cuadro 10
CAUSAS DE TERMINACION DE PROCESOS, 1993

	Trbunales	Juez circuito	Promiscuo circuito
Número de despachos	29	125	66
Número de funcionarios	97	125	66
Sale por sentencia de mérito (%)	54	46	38
Sale por sentencia inhibitoria (%)	7	4	2
Sale por conciliación judicial (%)	0	17	18
Sale por pago o embargo (%)	0	7	23
Sale por falta de competencia (%)	9	1	1

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Al analizar algunos fenómenos relevantes en la justicia civil de familia se destaca el alto porcentaje de procesos que terminan por conciliación, lo que pone de presente la importancia que podría alcanzar este mecanismo para la solución pacífica de los conflictos, como se puede observar en el cuadro 12.

2. Justicia penal de familia

En la justicia penal de familia había a 31 de diciembre de 1993 un total de 92.360 expedientes, lo que dividido por 219 jueces, incluidos en este número los promiscuos, da un promedio de 422 expedientes.

La distribución por despachos de este acumulado se observa en el cuadro 13.

A pesar de que el promedio de procesos por juez es de 422, éste se eleva muchísimo si se consideran sólo los jueces de menores, que conocen únicamente de infracciones penales, pues es de 2.642.

Por otra parte, el porcentaje de procesos que se quedaron sin terminar durante el año de 1993 es superior al 50%, tanto en los juzgados de menores como en los promiscuos.

Además de la grave congestión que afecta la justicia penal del menor, en ella sólo hay dos mecanismos de salida de los procesos, que son la sentencia de mérito y la cesación de procedimiento. En el cuadro 14 se presenta la discriminación de la evacuación de los procesos de acuerdo a las causas mencionadas.

Al contrario de lo que ocurre en la justicia ordinaria, en donde la conciliación o la terminación anticipada son mecanismos de terminación de la acción que cada vez se van utilizando más, ellos no son aceptados en la justicia del menor, dejando a ésta en condiciones más gravosas que la de los delinquentes comunes. Valdría la pena considerar la posibilidad de adoptar esta política, que encaja dentro de la filosofía preventiva que es inherente a la justicia del menor.

Cuadro 11
CONGESTION POR DESPACHOS EN LA JUSTICIA CIVIL DE FAMILIA, 1993

	Trbunales	Juez de familia	Promiscuo de familia
Número de despachos	29	50	204
Número funcionarios	71	50	204
Acumulado de procesos, dic/93	4.967	92.918	255.357
Procesos por funcionario, dic/93	70	1.858	1.252
Primera o única instancia			
Procesos que entran por funcionario	6	1.093	243
Procesos que salen por funcionario	1	603	193
Porcentaje de retención	81	45	21
Segunda instancia			
Procesos que entran por funcionario	49	4	5
Procesos que salen por funcionarios	85	3	3
Porcentaje de retención	-73	30	41

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

E. Justicia contencioso administrativa

A 31 de diciembre de 1993 había en los despachos de la justicia contencioso administrativa un acumulado de 40.522 procesos, los que distribuidos entre los 132 magistrados que la conforman, da un promedio de 307 procesos.

La distribución de estos procesos por entidades y salas se observa en el cuadro 15.

Es de destacar cómo la acumulación mayor de procesos se encuentra en los asuntos laborales y en los contractuales. El promedio de procesos

por magistrado en la Sección Laboral del Consejo de Estado es de 363, y en la del Tribunal de Cundinamarca de 586; no fue posible obtener la información del acumulado de procesos que hay en la Sección de Contratos del Consejo de Estado y, por ende, del promedio por magistrado. En la Sección Laboral del Tribunal de Cundinamarca el promedio de procesos por magistrado es de 621. En los demás tribunales del país no se tiene esta división por secciones, pero es de suponer que el porcentaje mayor de procesos corresponde a los mencionados.

Los índices de retención en el Consejo de Estado, con excepción del de la Sección de

Cuadro 12**CAUSALES DE TERMINACION DE LOS PROCESOS EN LA JUSTICIA CIVIL DE FAMILIA, 1993**

Porcentaje que sale por	Tribunales	Juez de familia	Promiscuo de familia
Sentencia de mérito	48	48	52
Sentencia inhibitoria	0	1	2
Conciliación	0	16	25
Pagos	0	0	1
Falta de competencia	3	1	2
Perención	0	1	1

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Cuadro 13**CONGESTION EN LA JUSTICIA PENAL DEL MENOR, 1993**

	Juzgado de menores	Promiscuo de familia
Número de despachos	15	204
Número funcionarios	15	204
Acumulado de procesos, diciembre de 1993	39.631	52.729
Procesos por despachos, diciembre de 1993	2.642	258
Procesos que entran por funcionario	434	57
Procesos que salen por funcionario	202	24
Porcentaje de retención	53	58

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Cuadro 14**PORCENTAJE DE PROCESOS EVACUADOS EN LA JUSTICIA PENAL DEL MENOR, 1993**

	Juzgado de menores	Promiscuo de familia
Sale por sentencia	334	300
Sale por cesación de procedimiento	161	412

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Nulidad (33%), son relativamente bajos; algunas secciones, inclusive, están evacuando procesos atrasados. En los tribunales estos índices son más elevados, con excepción de la Sección Laboral del Tribunal de Cundinamarca, que está inclusive tramitando procesos atrasados.

Al analizar las causas de terminación de los procesos que aparecen en el cuadro 16, cabe destacar que la conciliación, que se acepta para los casos de responsabilidad contractual y extracontractual, presenta un resultado importante en la terminación de procesos.

Cuadro 15

CONGESTION POR DESPACHOS DE LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, 1993

	Consejo de Estado					Tribunal de Cundinamarca			Demás tribunales (22)	
	Simple nulidad	Laboral	Contratos	Impuestoa	Electoral	Nulidad	Laboral	Contratos	Impuestos	
Número de función	4	6	4	4	4	5	12	5	6	82
Acu. proc. dic./93	123	2177	*	388	*	669	7.035	3.104	1.429	25.597
Proc./func. dic./93	31	363	*	97	*	134	586	621	238	312
Proc./entr/func.	129	239	285	172	35	232	254	149	128	169
Proc./sali/finc.	86	191	222	179	76	142	259	78	100	93
% de retención	33	20	22	-4	-119	39	-2	48	22	45

* Sin información.

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Cuadro 16

CAUSAS DE TERMINACION DE PROCESOS EN LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA, 1993

	Consejo de Estado					Tribunal de Cundinamarca			Demás tribunales (22)	
	Simple nulidad	Laboral	Contratos	Impuestoa	Electoral	Nulidad	Laboral	Contratos	Impuestos	
Número de funcion.	4	6	4	4	4	5	12	5	6	82
Sentencia de mérito	62	49	63	80	68	59	80	78	82	68
Sentencia inhibitoria	4	0	1	0	0	2	12	0	3	5
Conciliación	0	0	12	0	0	1	0	8	0	5
Falta de compet.	4	2	1	2	1	13	1	2	4	1
Retención	0	0	0	0	0	1	2	0	1	2

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Cuadro 17

LA TUTELA POR DESPACHOS JUDICIALES, 1993

Tutelas					
	Corte Suprema de Justicia	Tribunal distrito			
Número de funcionarios	20	465			
Tutelas tramitadas, 1993	1.505	1.806			
Tutelas tramitadas por funcionario	75	4			
Jurisdicción penal					
	Juzgado regional	Penal circuito	Promiscuo circuito	Penal municipal	Promiscuo municipal
Número de funcionarios	39	535	66	571	888
Tutelas tramitadas, 1993	8	4.035	537	3.638	2.798
Tutelas tramitadas por funcionario	0	8	8	6	3
Jurisdicción civil					
	Civil circuito	Civil municipal			
Número de funcionarios	248	405			
Tutelas tramitadas, 1993	4.162	3.040			
Tutelas tramitadas por funcionario	17	8			
Jurisdicción laboral					
	Laboral circuito				
Número de funcionarios	125				
Tutelas tramitadas, 1993	3.110				
Tutelas tramitadas por funcionario	25				
Jurisdicción familia					
	Familia	Menores	Prom. familia		
Número de funcionarios	50	15	204		
Tutelas tramitadas, 1993	482	18	635		
Tutelas tramitadas por funcionario	10	1	3		
Jurisdicción de lo contencioso administrativo					
	Consejo Est.	Trib. C/marca	Demás Trib.		
Número de funcionarios	22	28	82		
Tutelas tramitadas, 1993	946	752	1.403		
Tutelas tramitadas por funcionario	43	27	17		

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

F. Tutelas

En la reforma constitucional de 1991 se introdujo un mecanismo para garantizar el respeto a los derechos fundamentales, denominado la Tutela, que es similar al Amparo que existe en otras legislaciones, aunque más restringido.

Este mecanismo fue propuesto en el proyecto presentado a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente por el Presidente de la República, para amparar únicamente los derechos individuales y las garantías procesales, que se denominaron como derechos fundamentales, y así fue aprobado. Sin embargo, en la reglamentación que se hizo después por el llamado "Congresito", se amplió la tutela a los derechos sociales y a los colectivos, ampliación que fue avalada por la Corte Constitucional. A pesar de lo justo de esta ampliación, la tutela se ha convertido en otro factor de congestión de los despachos judiciales, como se desprende del cuadro 17.

Obsérvese cómo a cada magistrado de la Corte Suprema de Justicia le correspondió tramitar, durante el año de 1993, en promedio, 75 tutelas; a cada magistrado del Consejo de Estado 43; a cada magistrado del Tribunal

Contencioso Administrativo de Cundinamarca 27; a cada magistrado de los demás tribunales contencioso administrativos 17; a cada juez civil del circuito 17 y a cada juez laboral del circuito 25.

G. Resumen y conclusiones

Todavía es muy prematuro decir que la justicia colombiana se mejoró con los mecanismos creados en la reforma constitucional de 1991. Hasta ahora no se nota ninguna descongestión, salvo algunos síntomas positivos en la justicia penal, en cuanto al incremento de resoluciones acusatorias y la disminución de las prescripciones, y una ligera merma en el acumulado de procesos en la justicia civil.

Hay, por el contrario, un factor que puede estar incidiendo en la mayor congestión de la justicia, que es la tutela, mecanismo que debe ser revisado.

Queremos destacar, sin embargo, que ya hay una línea de base que permitirá hacer un seguimiento de la justicia hacia el futuro, la cual cubre todas las áreas, pues la información que suministra el DANE no sólo es tardía, sino que deja por fuera la justicia de familia y la contencioso administrativa.

IV. Situación Laboral

A. Mercado Laboral Urbano

Este indicador analiza, exclusivamente, la evolución del mercado laboral urbano en el período comprendido entre junio de 1993 y el mismo mes de 1994. No existe información reciente sobre el sector rural, al cual se hizo referencia en la anterior entrega de la Coyuntura Social.

La tasa de desempleo de las siete principales ciudades en junio de 1994 fue de 9.9%, 0.8 puntos por encima de la correspondiente a junio de 1993. Este aumento en realidad no es muy significativo pero sí preocupante en la medida en que la mayor tasa de desempleo se explica, exclusivamente, por el estancamiento en el empleo. En efecto, la Tasa de Participación Global, TPG, que mide la proporción de la población en edad de trabajar que ingresa al mercado laboral, permaneció estancada alrededor del 60%. El empleo creció apenas 0.6% entre junio de 1993 y el mismo mes de 1994, mientras que entre los mismos meses del período 1992-1993 lo había hecho a una tasa del 2.3% (Cuadro 1).

Otro indicador que muestra el estancamiento en el empleo durante el período es la Tasa de

Ocupación, TO, o sea, la proporción de la población en edad de trabajar que está empleada. Esta tasa pasó de 54.6%, en junio de 1993, a 53.8% en el mismo mes de 1994, lo que significa que el crecimiento en el empleo fue inferior al crecimiento en la población en edad de trabajar.

El estancamiento del empleo aparentemente está asociado al efecto combinado de dos factores: el aumento de los costos salariales y la escasez, cada vez más evidente, de mano de obra calificada. En efecto, el aumento del salario real registrado durante 1993 (Cuadro 2), aunado al crecimiento del impuesto a la nómina para salud y pensiones, establecido por la Ley 100 de 1993, llevaron a los empresarios a frenar la demanda de fuerza de trabajo. De otro lado, como lo muestra la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo, los empresarios y, sobre todo los grandes, tienen problemas para encontrar mano de obra calificada. Estos dos factores han hecho que se logren incrementos en la producción con el mismo volumen de ocupados, generándose así un aumento inducido de la productividad de la mano de obra.

En efecto, la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo muestra que el 72% de los

Cuadro 1
TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANO
(Porcentajes)

	Siete áreas metropolitanas			Bogotá		Medellín y Valle de Aburrá		Cali y Yumbo		Barranquilla y Soledad	
	Particip. (PEA/PET)	Ocupac. (E/PET)	Desem. (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desem. (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desem. (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desem. (D/PEA)	Ocupac. (E/PET)	Desem. (D/PEA)
Promedios anuales: ^a											
1988	57.9	51.4	11.3	54.6	10.5	47.7	12.8	52.0	11.2	45.5	11.6
1989	57.5	51.8	9.9	54.5	8.0	48.6	12.4	53.2	10.3	45.3	11.7
1990	58.3	52.2	10.5	55.1	9.4	48.5	12.5	53.3	9.6	46.3	10.9
1991	59.5	53.5	10.2	56.1	8.6	49.4	13.8	55.0	9.4	48.5	9.7
1992	60.8	54.6	10.2	57.4	8.4	50.8	13.8	55.1	9.7	50.4	11.0
1993	60.1	54.9	8.6	57.3	6.4	51.6	11.9	55.7	9.2	49.4	10.0
Cifras a junio											
1989	58.2	52.2	10.3	55.1	8.5	48.9	12.2	52.2	11.3	46.5	11.3
1990	58.2	51.8	10.9	55.7	10.1	47.2	12.4	51.9	9.9	45.0	11.7
1991	59.8	53.4	10.7	56.2	8.9	49.4	14.8	54.7	9.1	48.4	10.9
1992	62.0	55.0	11.2	58.0	9.3	50.3	15.4	55.9	11.7	50.9	10.7
1993	60.0	54.6	9.1	56.8	7.0	51.3	12.0	55.1	10.8	49.8	9.3
1994p	59.8	53.8	9.9	56.7	7.7	50.6	12.1	54.0	10.5	47.5	12.0

p: provisional.

^a Promedio de las cuatro encuestas de hogares realizadas anualmente por el Dane.

Notación: PEA: población económicamente activa. PET: población en edad de trabajar. E: población empleada. D: población desempleada.

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

empresarios de la industria y comercio declaró tener dificultades para encontrar mano de obra con la capacitación técnica adecuada a sus requerimientos. La Encuesta Mensual Manufacturera del DANE muestra que la producción industrial, excluida la trilla de café, aumentó en el primer semestre de 1994 en 6.5%, mientras que el empleo disminuyó en 0.24%. Este aumento de producción con menor empleo se hizo posible, en parte, por la mayor introducción de bienes de capital durante el período. Las impor-

taciones de máquinas, aparatos y artefactos mecánicos tuvieron un crecimiento del 52.7% en dólares corrientes entre 1993 y 1994, frente a un 32.7% entre 1992 y 1993.

B. Análisis por ciudades

Bogotá sigue siendo la ciudad con la menor tasa de desempleo y el mayor dinamismo en el empleo. En efecto, la tasa de desempleo para junio de 1994 es de 7.7%, frente a 9.9% para el total

Cuadro 2
EVOLUCION DE SALARIOS REALES URBANOS*

		Mínimo legal	Industria		Comercio empleados
			empleados	obreros	
1988	I	-0,29	0,46	-0,19	2,53
	II	-3,12	0,06	-1,13	1,21
	III	-3,58	-0,46	-3,62	1,34
	IV	-2,43	0,77	-0,62	-1,99
	Acumulado	-2,31	0,21	-1,40	0,02
1989	I	-0,14	-0,17	-1,47	-0,55
	II	2,05	3,63	2,55	-1,10
	III	1,34	2,53	2,84	2,31
	IV	0,31	0,68	0,85	-3,72
	Acumulado	0,87	1,66	1,17	-0,93
1990	I	-0,89	4,42	2,12	3,04
	II	-1,87	0,31	-0,70	4,74
	III	-2,56	-0,64	-0,67	4,24
	IV	-4,05	-0,81	-3,30	3,87
	Acumulado	-2,28	0,80	-0,64	3,98
1991	I	-4,22	-3,45	-2,76	-0,24
	II	-3,93	-1,00	-2,46	-0,73
	III	-3,72	-0,65	-3,39	-1,98
	IV	-1,59	1,68	-1,50	-2,08
	Acumulado	-3,43	-0,89	-2,54	-1,28
1992	I	-0,98	3,90	1,00	10,05
	II	-1,16	2,50	-0,70	-1,56
	III	-1,27	4,32	0,78	5,44
	IV	0,25	6,46	3,05	5,44
	Acumulado	-0,81	4,29	1,04	4,89
1993	I	0,37	6,98	2,90	-0,13
	II	2,29	8,95	5,93	8,59
	III	3,35	9,46	5,99	4,44
	IV	2,28	7,64	4,36	-1,49
	Acumulado	2,02	8,26	4,80	2,66
1994	I	-1,52	5,48	1,49	2,94
Enero - Mayo					
1993/92		0,97	7,45	4,05	1,21
1994/93		-1,81	5,24	0,49	0,85

* Variaciones porcentuales del salario real promedio de cada trimestre con respecto al del mismo trimestre del año anterior.

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

urbano; el empleo creció 1.8% entre junio de 1993 y el mismo mes de 1994, mientras que en el total urbano apenas aumentó 0.6%. El crecimiento del empleo en esta ciudad, dada la disminución del empleo industrial, se explica por el crecimiento del empleo en sectores como el comercio y la construcción. En el sector comercio, la información disponible para el período junio de 1993 y el mismo mes de 1994, muestra un crecimiento del empleo del 3.4% con respecto al mismo período del año anterior. Para la construcción, aunque no se dispone de información sobre el empleo, si se toma como indicador la evolución de las licencias de construcción, se tiene un aumento del 40.7% para la capital.

Medellín no presentó cambios en el comportamiento del mercado laboral con respecto al período anterior. A pesar de que, durante el año, apenas se generaron 1.600 nuevos puestos de trabajo y el empleo creció a una tasa inferior al 1%, la tasa de desempleo se mantuvo en 12% debido, fundamentalmente, a la desaceleración en el crecimiento de la oferta laboral. En efecto, la tasa de participación global descendió de 58.4% a 57.5%. Este estancamiento del empleo en la ciudad es explicable dada la crisis por la que atraviesan sectores como textiles y confecciones, con disminuciones del empleo de 2.7% y 4.2%, respectivamente.

En Cali, al igual que en Medellín, la tasa de desempleo no creció debido a la desaceleración en el crecimiento de la oferta laboral, pues el empleo permaneció estancado, apenas se generaron 659 puestos de trabajo adicionales en el año. La tasa de participación global cayó de 62% a 60%, disminuyendo la presión de la oferta sobre el mercado laboral. Este estancamiento del empleo se explica, básicamente, por la dis-

minución del empleo en sectores industriales con alta representatividad en estructura industrial de la ciudad, tales como alimentos (-4.24%), calzado (-11.4%), químicos industriales (-6.7%).

Barranquilla sufrió un fuerte aumento de la tasa de desempleo, a pesar de que la tasa de participación global también disminuyó de 50.9% a 50%, mostrando la desaceleración de la oferta laboral. En consecuencia, el aumento del desempleo se explica por la disminución en el empleo del 2%, lo que significó una destrucción de 9.500 puestos de trabajo en el año. Una explicación de esta caída en el empleo puede radicar en la disminución del empleo en industrias representativas en la ciudad como confecciones (-4%), textiles (-2.7%), químicos industriales (-6.7%), etc. En la medida en que la industria de Barranquilla estaba exportando un monto importante de su producción a Venezuela, la crisis de ese país la afectó significativamente.

El conjunto de las otras tres ciudades, Bucaramanga, Manizales y Pasto presenta un cuadro similar al de Barranquilla: crecimiento de la tasa de desempleo de 9.8% a 12.6% debido a la disminución en el empleo del 2%, lo que ocasionó la destrucción de 9.500 puestos de trabajo entre junio de 1993 y el mismo mes de 1994. Esto obedece, fundamentalmente, a los problemas anotados en industrias como confecciones y cuero, con alta representatividad en Bucaramanga y Manizales. En Pasto, el empleo y la tasa de participación y la tasa de desempleo permanecieron estancadas.

C. Evolución de los Salarios

Como se observa en el cuadro 2, el primer trimestre del año empieza a mostrar una

desaceleración de los salarios reales. El salario mínimo legal disminuyó 1.8% en el período enero-mayo de 1994, con respecto al mismo período del año anterior, debido a que el índice de precios al consumidor en el primer trimestre de este año fue superior al del mismo trimestre de 1993.

En la industria, los salarios reales tienden a desacelerar el fuerte crecimiento que habían registrado durante 1993. En efecto, los de los empleados crecieron 5% y los de los obreros apenas 0.5%. Esto es reflejo no solamente del mayor crecimiento del IPC sino del anotado estancamiento de la demanda de fuerza trabajo en esta actividad.

En el sector comercio también se presentó una disminución en el salario real entre enero y mayo de 1994, frente al mismo período del año anterior, 0.85% frente a 0.7%, posiblemente como efecto, también, del mayor crecimiento del índice de precios al consumidor en los primeros cinco meses del presente año.

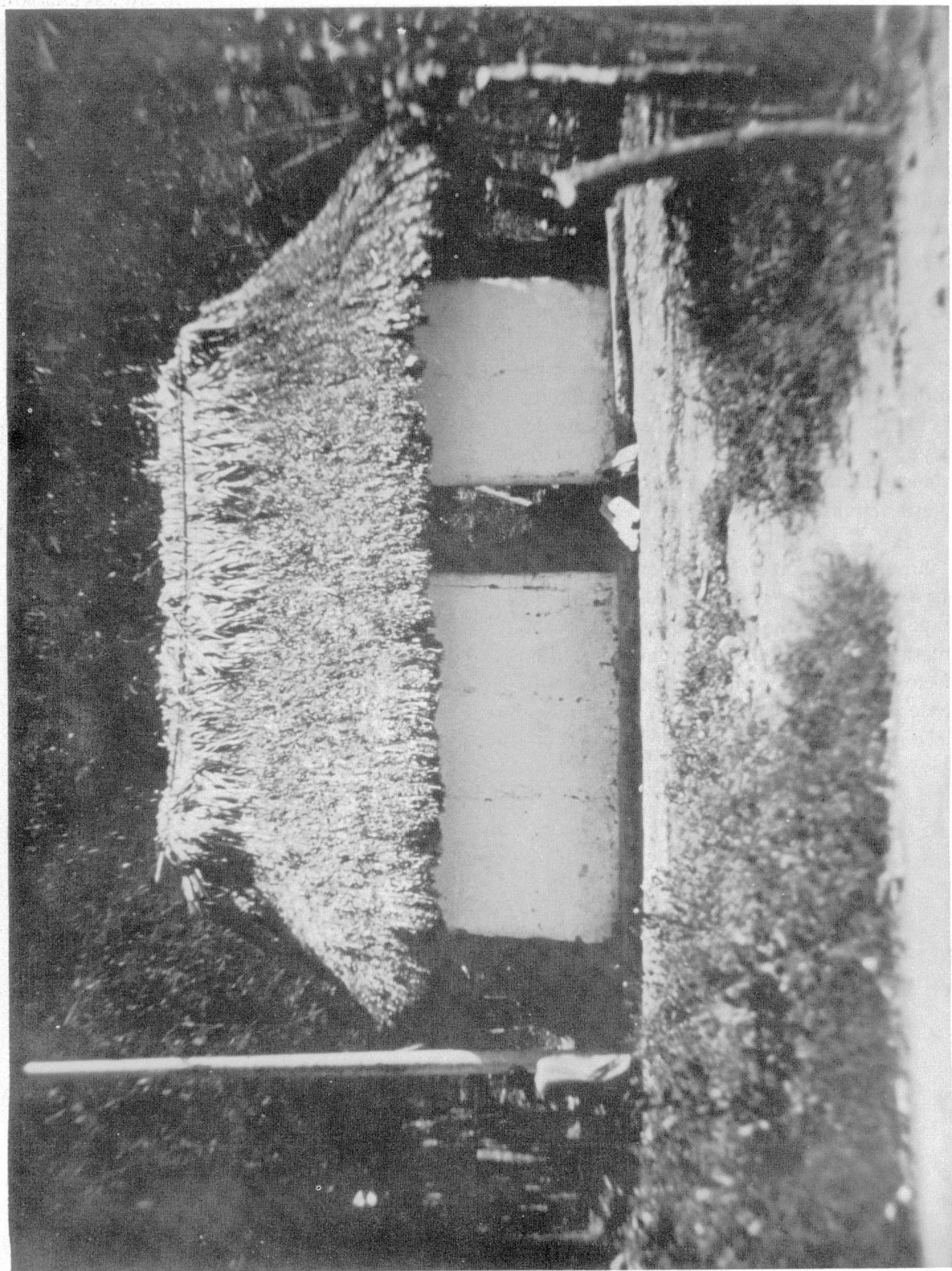
D. Conclusiones

Durante el período junio de 1993 y junio de 1994, el empleo urbano del país se estancó, explicando el aumento de la tasa de desempleo.

Sin embargo, esta última no sufrió un deterioro muy fuerte debido a que, la oferta laboral también se desaceleró, posiblemente, como reacción a la desaceleración del empleo.

El estancamiento en el empleo es el efecto combinado de dos factores: el aumento de los costos laborales y la escasez de mano de obra calificada, que hicieron que los empresarios logaran un crecimiento de la producción con la misma planta de personal, produciendo un efecto inducido de la productividad laboral.

Finalmente, a causa del estancamiento del empleo y de la aceleración de la inflación durante el primer trimestre del año, se presentó, una desaceleración del crecimiento de los salarios reales urbanos.



V. Gasto ambiental

En la primera parte de esta sección, se presenta la evolución del *gasto público ambiental* durante los últimos años. En la segunda, como tema especial, se incluyen algunos indicadores sobre la *calidad del aire* en las principales ciudades del país, así como algunas reflexiones sobre el impacto económico del deterioro del aire.

A. Gasto Público Ambiental

1. Consideraciones metodológicas

A diferencia de otros sectores, no hay, hasta el momento, un esfuerzo sistemático por consolidar el gasto público ambiental¹. No existe, por lo tanto, un marco de referencia para determinar los rubros del gasto público ambiental. Por ello vale la pena plantear unas consideraciones sobre la metodología utilizada para la determinación del mismo².

En primer lugar, no existe claridad sobre lo que debe incluirse dentro del rubro "gasto pú-

blico ambiental". Para efectos de la metodología aplicada en esta sección, el gasto público ambiental comprende todos los desembolsos destinados al *control de la contaminación y al manejo de los recursos naturales*.

Dentro del *control de la contaminación* se involucran todos los rubros destinados a reducir o controlar las emisiones de contaminantes y la disposición de residuos sólidos (por ejemplo, la recolección de basuras y los servicios de alcantarillado). Esta definición ha creado debates sobre si se debe o no incluir el servicio de acueducto dentro del gasto público ambiental. Esta discusión es importante, porque si no se incluye, se reduce significativamente el gasto público ambiental. Ahora, desde un punto de vista teórico, no es consistente incluirlo, puesto que la provisión de agua potable no tiene como principal objetivo la mitigación de la actividad humana sobre el medio ambiente y puede considerarse como cualquier otro servicio público, donde

¹ Al respecto, es importante señalar que la Contraloría General de la República realizó en 1993 un informe especial donde hace referencia al gasto público ambiental en forma muy agregada.

² Gran parte de las observaciones metodológicas aquí consignadas se basan en O'Neil (1994).

se utilizan recursos naturales para producir un bien de consumo como, por ejemplo, la generación de la electricidad a partir del recurso hídrico.

El *manejo de los recursos naturales* contempla cualquier actividad que trata de corregir los daños causados al medio ambiente (por ejemplo a través de la reforestación) o prevenir el uso insostenible de los recursos naturales (verbigracia, la declaración de ciertas zonas como parques naturales). Esta definición crea dos problemas fundamentales. Primero, dificulta determinar con precisión si el gasto se destina a actividades de manejo ambiental o si el objetivo principal es otro. En efecto, no siempre es fácil diferenciar entre actividades de restauración del medio ambiente y una actividad de aprovechamiento de un recurso natural con ánimo de lucro. Es así, que no todos los esfuerzos de reforestación pueden considerarse como actividades de restauración del medio ambiente. Para seleccionar adecuadamente las labores relacionadas con el medio ambiente se desagregó el presupuesto de inversión por subprogramas (véase anexo) permitiendo así una agregación más precisa que la presentada en Coyuntura Social No.8. De esta forma, se eliminaron algunos programas de inversión que tienen una finalidad más lucrativa que los de manejo ambiental. Así, por ejemplo, la agregación planteada aquí, no incluye el subprograma de "asistencia técnica para la comercialización de productos forestales, pesqueros y no convencionales"³, a pesar de haber sido clasificado por el gobierno entre los programas de "administración control y protección de los recursos naturales renovables", según se puede desprender del manual

del programa de inversión. Por la misma razón, tampoco se incluyeron los programas de drenaje y adecuación de tierras, que participan significativamente en el presupuesto de inversión (Coyuntura Social No.8, p.38). Segundo, es importante notar que en muchas actividades de manejo de recursos naturales, la magnitud del gasto es mucho más grande de la que suponen las cifras del presupuesto, debido a que pueden existir diferencias importantes entre el costo directo y el de oportunidad. Así por ejemplo, los costos directos de manejar los parques naturales se limitan a los costos de funcionamiento de los mismos. Sin embargo, el costo de oportunidad es mucho mayor, ya que áreas importantes del país dejan de aprovecharse para otros usos. Aunando, es imposible medir el costo de oportunidad de este tipo de restricciones, vale la pena tener presente que el gasto real puede ser mucho más importante que el gasto directo.

La dispersión de las actividades ambientales impone otra consideración metodológica. En efecto, a diferencia de otros sectores, no existe un ente rector del manejo y de la protección de los recursos del medio ambiente a través del cual se canalicen los mismos. Las competencias están fragmentadas en un gran número de entidades públicas tanto del sector central como descentralizado. Entre las instituciones públicas con funciones ambientales pueden citarse: el Ministerio de Agricultura, a través del INDERENA, el HIMAT y el ICA; el Departamento Nacional de Planeación a través de las Corporaciones Autónomas Regionales; el Ministerio de Salud a través de la Dirección Nacional de Saneamiento Ambiental; el Ministerio de

³ Subprograma No. 330114 del presupuesto de inversión.

Hacienda a través del Instituto Agustín Codazzi. Es importante señalar alINDERENA como la única entidad que destina el total de su presupuesto a programas ambientales, las demás sólo les dedican parte de sus recursos. Esto implica que para determinar el gasto público, es necesario identificar en cada entidad los programas destinados al manejo o a la protección del medio ambiente. En el caso del rubro de inversión es más claro ya que se trata de agregar los programas y subprogramas relacionados con el medio ambiente. En cambio, en el caso del gasto de funcionamiento, la desagregación no es tan precisa, ya que este rubro no se clasifica según destinación programática. En esta sección se presenta una forma de aproximarse al gasto ambiental en funcionamiento: se considera que sólo elINDERENA y las Corporaciones Autónomas Regionales tienen funciones ambientales lo suficientemente importantes para considerar sus gastos de funcionamiento. Para las últimas, el gasto en funcionamiento se determina en función de la proporción de la inversión asignada a programas ambientales, teniendo en cuenta que estas entidades dedican sólo parte de sus recursos a la protección y manejo del ambiente. Sumando este concepto con el total del gasto en funcionamiento delINDERENA, se obtiene el gasto ambiental en funcionamiento.

La tercera consideración sobre la metodología adoptada en esta sección hace referencia a la forma como se desagrega la inversión. Cada subprograma se clasifica según el medio al cual se destinan los recursos: agua, aire, suelos y bosques, y ecosistemas. Esta última categoría incluye todos aquellos programas que se dirigen a varios de los tres primeros grupos. Adicionalmente, se agrega una quinta categoría a la cual pertenece un número significativo de

programas que se destinan tanto a la investigación como al apoyo institucional (véase anexo).

Por último, es importante señalar que se analiza únicamente el gasto público ambiental, debido a la ausencia de información sobre gasto ambiental del sector privado.

2. Cuantificación del gasto público ambiental

En el cuadro 1 se presentan los resultados obtenidos del gasto ambiental entre 1990 y 1993. Durante el anterior gobierno el gasto ambiental total aumentó en términos reales, de \$45.000 millones en 1990 a \$64.000 millones en 1994, lo que implicó un crecimiento del 13% anual. El gasto en inversión muestra un comportamiento bastante irregular pasando de \$22.000 millones en 1990 a casi \$28.000 millones en 1992 para luego caer a menos de \$20.000 millones en 1993. Esta situación se explica por un mayor crecimiento en el rubro de funcionamiento y una notable desaceleración en el gasto de inversión.

En efecto, la inversión destinada a programas ambientales cae drásticamente, pasa de representar, en 1990 el 0.23% de la inversión del sector central a 0.13% en 1993. Comparando estas participaciones con las observadas en otros sectores, 3.3% en educación y 4.6% en salud, para el período 1990-1992, la inversión en medio ambiente resulta muy reducida. Es de anotar que las cifras de este estudio son sustancialmente más bajas que las presentadas por la Contraloría en sus informes anuales. Así mismo, con la agrupación de esta entidad, el gasto de inversión en programas de medio ambiente representó, en promedio 1% de la inversión del sector central. La diferencia no es de sorprender al

Cuadro 1
GASTO AMBIENTAL EN INVERSION Y FUNCIONAMIENTO
 (Millones de pesos de 1993)

	Inversión ¹	Func. ²	Total Gasto ambiental
1990	22.792,3	21.700,4	44.492,7
1991	27.764,6	28.338,2	56.102,8
1992	27.857,1	35.451,7	63.308,7
1993	19.659,0	44.350,8	64.009,7

¹ Giros y reservas, véase anexo códigos

² Véase consideraciones metodológicas.

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la Contraloría General de la República.

considerar que la metodología utilizada por Coyuntura Social excluye varios programas importantes de inversión como por ejemplo "distritos de riego, pequeña irrigación y drenajes". Este programa representó, en 1992, cerca del 24% del presupuesto de inversión ambiental presentado por la Contraloría.

Como proporción del PIB la inversión ambiental apenas representó el 0.1% entre 1990 y 1991 y descendió a 0.04% en 1993 (Cuadro 2). Junto a la baja inversión pública en el sector, se tiene que los niveles de ejecución del presupuesto de inversión son bajos: en ningún año supera el 53% del presupuesto, lo que refleja un serio problema de ineficiencia, que en parte, es resultado de la dispersión institucional del sector.

Al analizar el presupuesto de inversión por destino (Cuadro 3), se observa que el mayor porcentaje de los recursos se orienta al manejo y protección de los recursos hídricos y a los programas de investigación y apoyo institucional,

representando más del 60% del total del gasto, en todo el período. En forma opuesta los recursos destinados a la protección de la calidad del aire son extremadamente bajos, cercanos a cero. Esta marginalidad también se evidencia en la poca información que existe sobre la calidad del aire en Colombia, tema que se analiza a continuación.

B. Calidad del aire

Se incluyen algunos indicadores sobre la calidad del aire y los vínculos entre el deterioro de la calidad del mismo y los efectos en la salud humana. Esto último, para demostrar que la contaminación atmosférica no sólo tiene efectos adversos sobre la calidad de vida de la población, sino que también genera importantes costos para la economía, como són, entre otros, los aumentos en los gastos médicos por las enfermedades asociadas al deterioro del aire.

Tanto la información proveniente del Programa de Control de la Contaminación del Mi-

Cuadro 2

PARTICIPACION DE LA INVERSION AMBIENTAL EN EL GASTO PUBLICO Y EN EL PIB, 1990-1993

	Inversión (pesos de 1993)	Indicador de ejecución ¹	% Gasto público	% PIB
1990	22.792,3	44,29	0,23	0,1
1991	27.764,6	51,25	0,27	0,1
1992	27.857,1	52,25	0,26	0,07
1993	19.659,0	44,74	0,13	0,04

¹ Gasto (giros+reservas)/apropiación definitiva

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de la Contraloría

Cuadro 3

DISTRIBUCION DEL GASTO EN PROGRAMAS DE INVERSION SEGUN DESTINO
(Distribución porcentual)

	Aire	Agua	Suelo	Apoyo e investigación	Ecosis- tema	Total
1990	0.0	43.2	20.9	26.4	9.6	100.0
1991	0.0	50.0	18.2	25.5	6.4	100.0
1992	0.0	45.8	17.6	28.7	7.9	100.0
1993	0.5	32.3	25.6	34.6	6.9	100.0

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en cifras de Contraloría.

nisterio de Salud, como los informes elaborados sobre el tema por el DNP/PNUD (1992), concluyen que en los principales centros urbanos del país la calidad del aire presenta serios deterioros. Esto se origina en las altas concentraciones de partículas en suspensión, emitidas por el gran número de fuentes fijas ubicadas en diferentes sitios de la ciudades, junto al creciente número de vehículos que transitan en ellas. Al respecto, ciudades como Cali, Barranquilla y Bucaramanga sobrepasan la norma ambiental

para este contaminante, establecida en 100 microgramos por metro cúbico (Véase cuadro 4). Infortunadamente no existe un esfuerzo sistemático para medir la calidad del aire en los principales centros urbanos del país, lo que dificulta evaluar con precisión el deterioro de la calidad del mismo. Los datos sobre la calidad del aire no se encuentran centralizados y existe un nivel muy bajo de procesamiento y análisis de los mismos por lo cual es prácticamente imposible hacer un diagnóstico confiable (García

Cuadro 4
ORDENAMIENTO DE LAS REGIONES POR NIVELES DE CALIDAD DEL AIRE
(Concentración promedio anual 1991)

Partículas Ug/m3 *	Región	Oxido de Ug/m3	Nitrógeno Región
Norma establecida 100 Ug/m3			
>100	Cali	39	Medellín
	Bucaramanga	24	Bogotá
	Barranquilla		
50-100	Sogamoso		
	Bogotá		
Oxido de Azufre Ug/m3			
10-30	Valle de Aburrá		
	Medellín		
	Bogotá		
<10	Manizales		
	Cali		

*Ug/m3 : Microgramos por metro cúbico.

Fuente: DNP/PNUD: Diagnóstico y Control de la Contaminación Industrial. 1994.

H., 1992). Esto es preocupante dado que cualquier estrategia encaminada a mejorar la calidad del aire debe estar sustentada en indicadores básicos sobre la concentración de los principales contaminantes, puesto que cada uno de ellos requiere estrategias diferentes.

Al parecer, la Secretaría de Salud de Santafé de Bogotá, en apoyo con el Gobierno Japonés, es la única entidad pública que tiene información sobre los principales indicadores de contaminación urbana en la capital del país. Por esta razón, la información sobre calidad del aire presentada

en esta sección proviene en su mayoría de dicha entidad.

En Santafé de Bogotá, la concentración de varios contaminantes supera los estándares establecidos por el Decreto-Ley 2 de 1982 (Cuadro 5). Se sobrepasan los límites establecidos para tres de los contaminantes: el Ozono (O3)⁴, el monóxido de carbono (CO) y las partículas suspendidas (SPM). La concentración de los dos últimos, está dentro de las normas colombianas pero está muy por encima de los límites establecidos por EE.UU. Además, la situación está

Cuadro 5
ESTANDARES BASICOS Y NIVELES DE CONTAMINACION COLOMBIA

	Normas Ambientales		Indicadores de contaminación
	Colombia ¹	EE.UU. ²	Bogotá ³
S02: medio anual	0.0382 ppm	0.030 ppm	0.025 ppm
N02: media anual	0.053 ppm	0.053 ppm	0.033 ppm
SP: medio anual	100 mg/m3	50 mg/m3	62.2 mg/m3
C0: promedio 8hr	13.1 ppm	9 ppm	23.6 ppm ⁴
O3: promedio hora	0.0866 ppm	0.120 ppm	0.114 ppm

¹ Decreto-Ley 2 de 1982.

² Ecopetrol (1992).

³ De noviembre de 1990 a agosto de 1991. Lugar de medición: San Juan de Dios.

⁴ Promedio de 3 horas. ppm partículas por millón.

Fuente: Banco Mundial y Agencia de Corporación Internacional del Japón (JICA).

empeorando. Al respecto, un estudio reciente realizado por la Secretaría de Salud de Santafé de Bogotá con el apoyo de la Asociación Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, 1992), proyecta para el año 2001 un aumento entre el 38% y el 46% de la cantidad de contaminantes del aire en la capital. Es de anotar que el modelo de proyección utilizado por la JICA puede estar subestimando la emisión de contaminantes por fuentes móviles, ya que se basa en un crecimiento del volumen del tráfico de automóviles del 3.9% por año, cifra que puede ser bastante conservadora a la luz de las ultimas estadísticas

sobre la evolución del parque automotor en la ciudad⁵.

1. Fuentes de contaminación

El parque automotor es el mayor aportante de gases contaminantes en la atmósfera (Cuadro 6). Es, en particular, el único causante del monóxido de carbono y contribuye en forma significativa a la contaminación por nitrógeno de óxido. En el caso del ozono, éste, a diferencia de otros contaminantes, no es emitido directamente al aire⁶. El ozono se forma a través de un complicado pro-

⁴ A diferencia de otros contaminantes, el ozono no es emitido directamente al aire. Es el resultado de un proceso fotoquímico donde se combinan los óxidos de nitrógeno con compuestos orgánicos volátiles (VOC's) bajo la influencia de los rayos solares. El O3 es además, el principal componente del "smog".

⁵ Según cifras de la Secretaría de Tránsito, el número de carros creció 300 % entre 1992 y 1993, pasando de 30 mil a 90 mil carros matriculados. Según la Contraloría, el parque automotor ha registrado un crecimiento promedio de 7.9% entre 1987 y 1992 (Contraloría 1993, p.54).

⁶ Ello implica, dicho sea al margen, que el control del ozono sea probablemente el problema más complicado (Ecopetrol, p.72).

Cuadro 6
FUENTES GENERADORAS DE LA CONTAMINACION DEL AIRE EN BOGOTA
(Distribución porcentual)

	SOx	NOx	Polvo	CO	HC	VOC ¹
A. Fuentes fijas						
Fábricas y establec.	82.6	15.0	95.0	n.d		
Fuente doméstica	1.0	2.0	5.0	n.d		
Total fuentes fijas	83.6	17.0	100.0	n.d	100.0	50.0
B. Fuentes móviles						
Vehículos	16.0	82.0	n.d	100.0		50.0
Avión	0.4	1.0	n.d			
Total fuentes móviles	16.4	83.0	n.d	100.0		50.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

SOx: Oxido de azufre; NOx: Oxido de nitrógeno; CO: Monóxido de carbono; HC Hidrocarburo; VOC: compuestos orgánicos volátiles

¹ Este contaminante se incluyó por ser causante de la formación de Ozono.

n.d: No disponible.

Fuente: JICA 1992. Ecopetrol 1992. Compuestos orgánicos volátiles. Se incluyó este contaminante por ser causante de la formación de ozono.

ceso fotoquímico entre óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles (VOC's) bajo la influencia de los rayos solares. La principal fuente de ambos componentes son los vehículos. Ello implica que para controlar la concentración de éste contaminante, hay que reducir la concentración de compuestos orgánicos y óxidos de nitrógeno⁷. Ahora, los vehículos son también la principal fuente de ambos componentes del ozono.

Dada la importancia del parque automotor y más aún el rápido crecimiento del mismo, resul-

ta evidente que cualquier esfuerzo por controlar los niveles de contaminación debe dirigirse prioritariamente al control de emisiones de este tipo de fuentes. En efecto, se impone la evaluación económica y ambiental de medidas tales como la introducción de convertidores catalíticos, la producción nacional de gasolina menos contaminante, la sustitución de combustibles, la reposición del parque automotor obsoleto, la ampliación del sistema de transporte masivo o la introducción de impuestos a los combustibles para el control de la contaminación por fuentes móviles, por mencionar algu-

⁷ Parece que la forma más eficiente de controlar el O₃ es mediante el control de los VOC's.

nas de las estrategias encaminadas a controlar la contaminación del aire.

2. Impactos de la contaminación del aire sobre la salud

La concentración de contaminantes en el aire tiene un claro impacto sobre la salud humana. Se ha detectado que la incidencia de enfermedades respiratorias aumenta a medida que se incrementa la contaminación del aire: el aparato respiratorio parece ser el órgano que más se afecta por la concentración de los diferentes contaminantes en la atmósfera (Cuadro 7). Además, los niños, los ancianos y las personas enfermas son especialmente perjudicados por los niveles de concentración.

No existe consenso en cuanto a las relaciones causales entre contaminación del aire y enfermedades respiratorias. Sin embargo, aún las tesis más conservadoras (Ridker), sugieren que por lo menos el 20% de las enfermedades respiratorias de la población que reside en las grandes ciudades se atribuye a la contaminación del aire, generando por ésta vía importantes gastos en salud y pérdidas de días laborales.

Varios estudios han tratado de establecer el costo económico de la contaminación del aire con base en los aumentos en los gastos de salud que se originan en problemas respiratorios. Por ejemplo, en Alemania se estimó que para 1985 el "costo anual de la contaminación del aire" se ubicaba entre los 780 y 1,970 millones de dóla-

Cuadro 7
CONTAMINANTES Y SUS EFECTOS SOBRE LA SALUD

Contaminante	Efectos sobre la salud	Nivel crítico ¹ para la salud
CO	Bloquea oxigenación de la sangre. En altas concentraciones puede causar muerte. Provoca dolor de cabeza, malestar general.	100 ppm y 20 ppm para personas con problemas coronarios.
NO2	Afecta aparato respiratorio. Contribuye a generación de ozono. Deteriora materiales de construcción.	0.5ppm para exposiciones cortas.
SPM	Humo (especialmente demotores DIESEL) que causa enfermedades respiratorias. Como medio de transporte para otros tóxicos.	
SO2	Afecta sistema respiratorio.	
O3	Irritación de los ojos, piel causa enfermedades respiratorias, reduce desempeño en general	

¹ Niveles donde empiezan a presentarse los primeros síntomas.

Fuente: Bradley S. (1992).

res, que en porcentajes del PIB corresponde a un rango entre el 0.1% y 0.3%⁸.

Por otro lado, según estimaciones del Banco Mundial, en las ciudades donde los niveles medios de contaminación exceden los límites establecidos por la OMS, se pierden entre 0.6 y 2.1 días hábiles al año por adulto que pertenece a la fuerza laboral, debido a enfermedades respiratorias (Banco Mundial, 1992, p55). A partir de esta relación se puede realizar un cálculo para aproximarse a las pérdidas económicas debidas a la contaminación del aire en Santafé de Bogotá. Si bien, son apenas una aproximación a lo que puede ser el impacto económico de la contaminación del aire, son útiles para ilustrar la importancia de valorar las pérdidas económicas causadas por el deterioro ambiental.

Dado un salario promedio mínimo de \$2.700 por día y una población ocupada de 2.2 millones

en la capital, la pérdida económica anual significaría entre \$3.586 millones y \$12.551 millones (pesos de 1993), que a manera de comparación representan entre el 0.23% y el 0.65% del presupuesto total ejecutado del Distrito y, lo que es más importante, dada la estrecha relación entre deterioro ambiental y salud, representa entre el 3.6% y 12.6% del presupuesto ejecutado del servicio seccional de salud de la ciudad.

Por último es importante señalar, que si bien las anteriores cifras son una aproximación a la valoración económica del impacto de la contaminación del aire sobre la salud, los efectos adversos del deterioro ambiental sobre la economía son mucho más amplios. Ello sugiere que el costo de cualquier medida de control que se establezca para reducir la contaminación del aire, se debe justificar con base en un análisis costo beneficio, que determine su viabilidad.

⁸ Fuente: Wicke (1992) y cálculos de Coyuntura Social.

Bibliografía:

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (1992), Estudio del Plan para el Control de la Polución del Aire en el Area de la Ciudad de Bogotá, mimeo, Informe Final, Vol.4, febrero.
- Banco Mundial (1992 y 1993), Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington D.C.
- Bradley, B. Stephens C. et alia (1992), A Review of Environmental Health Impacts in Developing Country Cities, Banco Mundial, Series Urban Management Program, Washington.
- Controlaría General de la República (1992) Informe sobre el Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente, Bogotá.
- Controlaría General de la República (1992) Informe Anual, Bogotá.
- Contraloría de Santafé de Bogotá (1992), Informe Anual Bogotá.
- Contraloría de Santafé de Bogotá (1993), Informe Anual sobre el Medio Ambiente en Bogotá, enero, Bogotá.
- Ecopetrol (1992), Contaminación atmosférica por fuentes móviles, informe de avance No.1, abril, Bogotá.
- Environmental Almanac (1992), World Ressources Institute, New York.
- García Héctor (1992), Diagnóstico de la calidad del aire en Colombia, Informe No. 10, Proyecto PNUD COL/91/001, mimeo.
- OECD (1986), Environmental Effects of Automotive Transport-the OECD Compass Project, Paris
- O'Neil W.B.(1994), Procedures for Environmental Management Cost Accounting, mimeo.
- Wicke (1991), Der monetare Werte der Umweltbelastung (el valor económico de los problemas ambientales) en: Umwelt-oekonomie: (Economía Ambiental), Vahlens der Wirtschafts-und Sozialwissenschaften, Munchen, Alemania.

Anexo

CLASIFICACION DE LOS PROGRAMAS DE INVERSION EN MEDIO AMBIENTE

(Código del presupuesto de inversión)

Nombre Programa ó subprograma	Agua	Aire	Suelos y bosques	Ecosistemas	Investig. y apoyo instit.
SERVICIOS GEOGRAF. Y CATASTRO					
Clasificación gral. suelos			110303		
INVEST. Y DIVULG. CIENT. Y TEC.					
Control y análisis biológico					140104
ATENCION AL MEDIO:					
Fabricación de filtros domest.		230102			
Control de contam. atmosf.		230103			
Disposición sanit. de excretas	230104				
Unidades sanitarias rurales	230107				
Control de contam. de aguas superfic.	230108				
Control de contam. y tratam. de aguas subte.	230409				
Protección y conserv. integral				230109	
Obras de saneamiento básico y ambiental	230110				
Vigilancia y control de saneam. amb.	230111				
ADMINIST. CONTROL Y PROT. DE LOS REC.NAT.					
RENOV Y SERV. DE APOYO					
Administración de los rec. nat. renov.					330101
Apoyo a la gestión institucional					330102
Planificación y orden. territ.					330103
Ordenamiento de los rec. nat. renov.					330104
Sistemas de info. de los rec. nat. renov.					330105
Manejo integrado de rec.nat. renov. en cuencas	330106				
Manejo de aguas y suelos				330107	
Manejo de bosques			330108		
Manejo de áreas especiales			330109		
Control de la erosión			330110		
Asist. tec. y fom. silvicult. y agrosilvi.			330111		
Asist. tec. y fom. de rec. hidrobiol. y faunist.				330112	
Reforestación protectora			330113		
Aprovechamiento de los rec.nat. renov.				330115	
INVESTIGACION DE LOS REC.NAT. RENOV.					
Investigación de ecosistemas					330201
Investigación de rec. hidrobiol. y faun.					330202
Investigación en flora					330203
Investigación silvicultural y agro-silvopastorial					330204
Investigación para la prot. del medio ambiente					330205
PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE					
Educ. y divulg. ambiental					330301
Control de la contam. hídrica	330302				
Control de contam. suelos			330303		
Control de contam. atmosf.		330304			
Evaluación del impacto ambiental de proyectos					330305
Sist. de info. para prot. del M.A y de los rec.nat. renov.					330306
HIDROLOGIA Y METEOROLOGIA					
Redes hidrometeorol.	330402				
Aprovechamiento, reglam. y control de aguas	330403				
Equipo e instrumental hidrometeorológico	330404				

Fuente: Fedesarrollo. Códigos del Manual de programación de inversión pública 1993 DNP y Contraloría.

Seguimiento
a programas
de gobierno



El sector de la salud: desafíos futuros¹

Carlos Gerardo Molina
Ursula Giedion
Fedesarrollo

I. Introducción

La coyuntura actual es oportuna para plantear los desafíos futuros que afrontará el sector de la salud. Se trata de desafíos técnicos que superan, en muchos casos, el ámbito estrictamente médico. En efecto, el cambio dado a la orientación de la salud en los últimos años implica que se deben enfrentar problemas de planeación financiera, desarrollo institucional y apoyo a las regiones, de cuantificación de los ingresos y egresos del sector y del manejo de la información. Los retos médicos y epidemiológicos persisten, claro está, pero deben enfrentarse con perspectivas mucho más globales y con enfoques multidisciplinarios.

Se está en el momento en que la discusión de la salud puede cambiar de dimensión, pasando de una discusión puramente asistencial a un estadio, en el que se empiece a visualizar como un problema integral de salud pública, que

involucre a todos los actores y a la comunidad misma, que mire sus componentes como un todo y que tenga como objetivo primordial el orientarlos adecuadamente.

Lo anterior se traduce en la necesidad de redefinir el papel del Ministerio de Salud para que deje de preocuparse por los problemas particulares de cada una de las prestadoras de servicios de salud y se dedique a la fijación de los criterios técnicos que determinan el funcionamiento de todo el sistema (por ejemplo la fijación de la Unidad de Pago por Capitación "UPC", o la determinación del Plan Obligatorio de Salud "POS").

El nuevo marco legal hace posible que el sector empiece a ser uno solo, en el que confluyan sus distintos actores: el sector público, el de la seguridad social y el privado. Sin esa visión integrada será imposible abordar adecuadamente el tema de la salud.

¹ Este artículo surgió a raíz de una iniciativa del exministro de salud Juan Luis Londoño y de su equipo en un esfuerzo por evaluar los avances y problemas recientes del sector. Gran parte del artículo se apoya en la experiencia de quienes han vivido los cambios recientes.

Acorde con esta visión, el país cuenta hoy con un nuevo marco legal, basado en las Leyes 60 y 100 de 1993, que independientemente de sus aciertos o desaciertos, modifican radicalmente las bases de funcionamiento del sistema. Las nuevas leyes cambian el enfoque sobre cómo se ofrecen los servicios: mientras que la entrega de servicios se hacía antes con un concepto de "asistencia pública" respondiendo a las necesidades inmediatas de la demanda, según la nueva legislación debe basarse en un esquema de aseguramiento y su cobertura queda convertida en un derecho que pueden reclamar todos los usuarios.

Igualmente, la prestación de los servicios se concibe dentro de un esquema descentralizado, que si bien no es de total novedad en cuanto a su distribución de competencias (así asegure un papel más protagónico a los departamentos y municipios), sí lo es en la distribución de los recursos financieros: Los municipios reciben directamente gran parte de los recursos destinados a la financiación de los servicios de primer nivel.

El nuevo sistema no es, sin embargo, fácil de implementar, ni está suficientemente especificado. Lo hecho hasta el momento, más que un punto de llegada, es un punto de arranque. Se tiene un importante cuerpo legislativo que no ha empezado a implantarse, a saber: cerca de 50 decretos reglamentarios y tres documentos básicos relativos al POS, a la UPC y al Fondo de Solidaridad y Garantía. El cauce que tomen las reformas está por definirse, otorgándole al país la inmensa responsabilidad de consolidar los cambios iniciados. Es importante entender que un desarrollo desacertado o, en caso extremo, la no puesta en marcha de las Leyes 60 y 100,

dejaría al sector de la salud en una situación peor a la de las últimas décadas.

En efecto, con el nuevo marco legal se inyectaron nuevos flujos financieros al sistema (basta observar el aumento en el monto de las cotizaciones en el régimen contributivo), que de no utilizarse adecuadamente significarían no sólo un despilfarro de recursos, sino que representarían la pérdida de una oportunidad única para que el sector pueda, con base en ellos, modernizarse, estabilizar su funcionamiento, ampliar su cobertura y mejorar la equidad y calidad en la entrega de los servicios.

El nuevo marco legal ha creado, a su vez, grandes expectativas entre los participantes del sistema: se involucraron nuevos actores, como las empresas promotoras de salud (EPS); se cambió radicalmente el rol de algunos de ellos, como el de las entidades de seguridad social; y se ha pretendido una participación más directa de los usuarios. De no implementarse podría crearse no sólo una gran confusión entre los concernidos, sino también un desaliento que reduciría grandemente las posibilidades para volver a involucrarlos en nuevas reformas.

Este artículo quiere, entonces, mostrar algunos de los logros y dificultades relevantes de la gestión pública de salud en los últimos años, así como los retos y riesgos más importantes que enfrentará el sector en el futuro.

II. Retos en el sector de la salud

Los desafíos futuros se han agrupado en seis áreas estrechamente relacionadas entre sí: la promoción y prevención de la salud; el aumento de cobertura; la búsqueda de una mayor eficien-

cia; la generación de recursos y estabilidad financiera; la producción de información y el fortalecimiento institucional del sector. Tradicionalmente éstas han sido las áreas críticas del sector.

A. La promoción y prevención de la salud

Colombia sigue teniendo una baja esperanza de vida frente a la de los países desarrollados. Así mismo, tiene un perfil epidemiológico donde coexisten enfermedades transmisibles características del subdesarrollo junto con enfermedades no transmisibles, típicas de los países desarrollados.

Frente a esta situación, en los últimos años, el Ministerio de Salud tomó la opción de fortalecer la promoción y la prevención de la salud. Se apoyaron los ya tradicionales programas de salud pública, por ejemplo, malaria y tuberculosis. Adicionalmente, se iniciaron importantes campañas como las dirigidas a combatir el SIDA y a reducir los altos niveles de violencia del país. Estos esfuerzos deberán, sin duda, mantenerse y fortalecerse.

El impacto de estos programas es, sin embargo, insuficiente para prevenir y promover la salud integral de los colombianos, por lo cual se tomaron algunas medidas adicionales: en primera instancia, la Ley 100 reservó parte importante de los recursos a la promoción y prevención de la salud. En efecto, se creó un plan de atención básica y obligatoria que incluye todas aquellas intervenciones que se dirigen a la colectividad o a los individuos, siempre que tengan altas externalidades; tal el caso del control del alcohol o del tabaco. Así mismo, se reservó

cerca del 1% del valor del Plan Obligatorio de Salud (POS) a actividades específicas de promoción, como por ejemplo educación y prevención de factores de riesgo. Este no sólo es importante en términos del monto, sino que muestra una transición conceptual importante pues involucra abiertamente el componente de prevención al interior del plan obligatorio, uniendo procedimientos de carácter preventivo que se manejaron tradicionalmente fuera de los paquetes individuales de salud. El reto futuro reside, entonces, en que el carácter preventivo del sistema, así formulado, mantenga un papel protagónico.

Cualquier política, incluida la de promoción y prevención, requiere información para poder orientar sus actividades. Para ello, se creó un nuevo indicador síntesis de la situación de la salud en Colombia, el "AVISA" (años de vida saludables ajustados), que constituye una herramienta poderosa para el análisis del perfil epidemiológico del país. Este indicador permite una evaluación mucho más fina de los problemas de salud que el tradicional indicador de "causas de mortalidad", y sienta por primera vez las bases para calcular la carga económica para el país del mal estado de salud de los colombianos. Con base en este indicador se evidencia, por ejemplo, la gran responsabilidad de la violencia en los patrones de morbi-mortalidad de los colombianos (véase indicador de salud de este mismo número). Es justamente a combatir la violencia que deben orientarse buena parte de los recursos del sector, en especial los de carácter multi-sectorial, como los compartidos con la educación.

La construcción de este indicador, sin embargo, requiere información oportuna y un alto nivel técnico por parte de las personas que lo

manejan. Sin ellos, no podrá responder con precisión a los cambios ocurridos. Es deseable que este tipo de esfuerzos, esenciales para la buena planeación del sector, se sostengan. Ello supone, al menos dos requisitos mínimos: alta capacidad técnica y buena información.

Vale la pena subrayar al respecto el carácter eminentemente técnico de las reformas recientes. Si no existe la capacidad técnica y la voluntad política para hacer ajustes permanentes en el sistema de seguridad social (por ejemplo en la UPC y en el POS) el sistema de seguridad social no funcionará.

B. Cobertura universal de la población

La cobertura de los servicios de salud en el país es muy deficiente. Cerca del 45% de la población colombiana urbana y del 80% de la población

rural no está protegida ni por los sistemas de seguridad social ni por la salud de carácter público. Resulta evidente la necesidad de un incremento en la cobertura, siendo el mecanismo del aseguramiento una estrategia valedera para lograrlo.

En efecto, existe una relación positiva entre la utilización de los servicios médicos y la existencia de un seguro, independiente del sobreuso de los servicios que éste pueda generar directamente. La probabilidad de asistencia a los servicios médicos sube en casi 20 puntos porcentuales para los asegurados frente a la población no asegurada (Cuadro 1) [Molina, Giedion, 1993].

Antes de la Ley 100, la mayoría de la población no asegurada dependía de la entrega de los servicios de las entidades públicas de salud o

Cuadro 1

PROBABILIDADES DE ASISTENCIA DE LOS ENFERMOS A LOS SERVICIOS DE SALUD SEGUN TIPO DE AFILIACION

Quintil	Tipo de afiliación	Probabilidad de asistencia	
		Urbano (%)	Rural(%)
1	ISS	89	89
1	Cajas Previsión	89	76
1	Otros*	90	87
1	SMP**	87	90
1	Ninguno	73	69
5	ISS	95	92
5	Cajas Previsión	95	82
5	Otros	95	90
5	SMP	93	93
5	Ninguno	85	76

Se mantuvieron constantes la edad (0 a 5 años), los servicios (posee acueducto y alcantarillado) y el nivel educativo del jefe del hogar (sin educación).

* Incluye Caja Agraria, Cajas de Compensación Familiar y Seguro Médico Empresarial.

** Servicio médico privado.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, septiembre 1992. Cálculos de Fedesarrollo.

del sistema "informal" y privado de la salud. El primero de ellos, no sólo por razones de tamaño sino también de caracterización de su población objetivo, no podía cubrir buena parte de esa población. Una proporción muy importante de ésta no podía asistir a los servicios médicos, siendo la razón fundamental para ello los altos costos de los servicios. En efecto, de quienes no asisten, el 50% aduce los altos costos, siendo este porcentaje más marcado en los estratos bajos (Cuadro 2). Además, la cobertura de la seguridad social estaba estancada y muy distante de corresponder siquiera al 100% de la población vinculada a la economía formal.

Frente a este problema, el sector buscó, a través de la Ley 100, un esquema radicalmente diferente de entrega de servicios, basado en el

aseguramiento de toda la población (Gráfico 1). Falta ver si este esquema es, en la práctica, exitoso o si está simplemente reproduciendo la actual forma de vinculación al sistema. Probablemente ésta es la mayor debilidad de la ley, al no desarrollar verdaderos instrumentos que aseguren en la práctica, el cumplimiento de la cobertura universal. Se destaca, eso sí, el avance dado hacia el aseguramiento familiar, lo que puede por sí solo significar un aumento de la cobertura cercano a 15 puntos porcentuales.

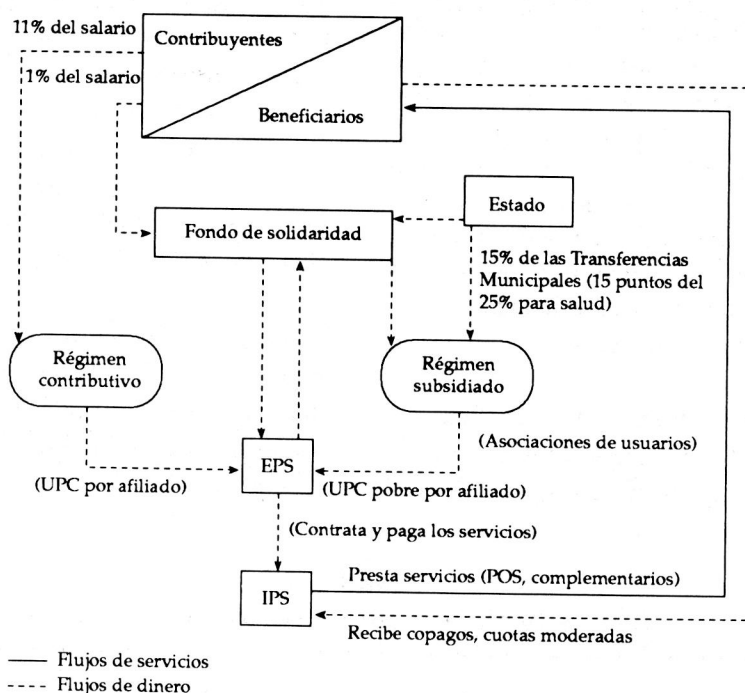
La debilidad de los instrumentos para permitir el aumento de la cobertura puede afectar a distintos grupos de población: pobres, informales no-pobres y no-pobres vinculados a la economía formal.

Cuadro 2
RAZONES DE NO-AISTENCIA, 1992 TOTAL NACIONAL

	Total enfermos (1)	Total no asistencia (2)	(2)/(1)	Razones de no-asistencia (%)			
				Es costoso	No hay Centro Médico	No lo atendieron	Otro
1	955.861	304.713	31.9	56.8	13.7	2.5	27.0
2	944.830	246.584	26.1	55.6	8.5	2.7	33.2
3	895.627	162.909	18.2	49.9	10.5	5.4	34.2
4	919.338	112.459	12.2	40.4	5.6	4.0	50.0
5	1.032.710	83.165	8.1	27.4	2.2	2.8	67.6
Total	4.748.366	909.830	19.2	50.5	9.7	3.3	36.5

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. septiembre de 1992 y cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 1
ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, LEY 100 DE 1993



Fuente: Molina, Gutiérrez, Wüllner, Fedesarrollo 1994.

1. Ampliación de la cobertura para los más vulnerables

Los mecanismos propuestos para aumentar la cobertura de la población más vulnerable, los pobres, no son suficientemente contundentes. Independiente del cambio en el concepto de asistencia pública por el de seguro de salud (que debe permitir algunos aumentos de cobertura), y de un cierto fortalecimiento de los recursos fiscales dirigidos a la misma, se indica que el mecanismo institucional privilegiado para permitir ese aumento son las Empresas Solidarias de Salud (ESS). Estas, sin embargo, en sus

mismos inicios mostraron debilidades, en particular porque si bien la población pobre puede presentar afinidades y, por ende posibilidades para asociarse, no tiene necesariamente la capacidad para administrar y gestionar recursos, una de las características exigidas a estas empresas.

Resulta sorprendente que si el objetivo de la ley es aumentar la cobertura de los pobres o del grupo informal, dado que las deficiencias de cobertura en los servicios de salud se encuentran precisamente en esas poblaciones, no se ampliara la gama de instrumentos para asegu-

rarla. Llama la atención que sólo una pequeña parte de los recursos fiscales se destinan al aumento de la cobertura y que la solidaridad entre los dos regímenes se limite al 1% de la cotización del régimen contributivo.

Más que ahondar en los aspectos operativos de la ley, se quieren plantear las tres dificultades que enfrentará en los próximos años si de veras se quiere permitir un aumento de la cobertura.

Existen, en primer lugar, restricciones financieras que dificultarán el incremento de la cobertura especialmente de la población pobre. Según cálculos hechos por la Fundación Presencia, la universalidad es factible bajo un supuesto de total eficiencia, lo que no es típico del sector, y dentro de un contexto macroeconómico favorable. En efecto, se ha supuesto que el gasto unitario por persona no aumentará después por mala administración y que toda la población potencial hará sus respectivas cotizaciones. Además de que no habrá recortes en el gasto público de la salud, lo que si bien parece haberse asegurado con la renta de destinación específica del Situado Fiscal, tiene sus riesgos una vez el nivel central empiece a reducir el monto de los ingresos corrientes, base de cálculo para las transferencias.

No hay que olvidar, en segundo lugar, que el aumento de los costos, producto de un inadecuado control en el uso de los servicios o de la tecnología, es un factor que podrá limitar fuertemente el aumento de cobertura. Estos hechos, consecuencia natural de una nueva cultura de aseguramiento, deben necesariamente combatirse, y para ello se deberán fortalecer algunos instrumentos como los que se presentan en el capítulo de eficiencia.

En efecto, mucho más importante que el mismo aumento de los costos, puede resultar el impacto ocasionado por un crecimiento incontrolado de la demanda. El gasto unitario por persona está determinado tanto por los costos unitarios (los precios) como por el volumen de la demanda. Mientras en el sistema existe un fuerte mecanismo regulador del precio que es la UPC, no hay un control para la demanda. En consecuencia, es muy probable que se observe un desbordamiento de la demanda debido a la disminución del precio marginal percibido por el usuario en un sistema de seguro. El control de la demanda constituye, entonces, uno de los grandes retos del sistema. Las formas de contratación así como la educación del usuario y préstamo del servicio pueden constituir mecanismos de control de costos. En el cuadro 3 se presentan otras sugerencias que pueden eventualmente ayudar a controlar los costos.

En tercer lugar, habrá algunas inversiones importantes que pueden afectar el equilibrio del sistema. Vale la pena mencionar la debilidad de la dotación hospitalaria. Su eventual fortalecimiento puede llegar a desviar importantes recursos, limitando la posibilidad de aumentar la cobertura.

En cuarto lugar no existen, hasta el momento, mecanismos convincentes para incentivar el aumento de cobertura para las franjas poblacionales más vulnerables. Así por ejemplo, no hay ninguna razón para pensar que las Empresas Promotoras de Salud (EPS) estén interesadas en cubrir a la población pobre. En efecto, la atención de esta franja de la población es más costosa tanto por razones epidemiológicas como de mercadeo, seguimiento y control. Así mismo, en los inicios de su aseguramiento gran parte de la población pobre compensará la falta

Cuadro 3

ALGUNAS SUGERENCIAS PARA CONTROLAR COSTOS

-
- Debe analizarse como influyen sobre los costos las distintas formas de contratación
 - Debe crearse un buen sistema de información, simple y actualizado, que incluya las principales características de la población cubierta.
 - Debe establecerse una contabilidad mínima de costos, en todos los niveles del sistema.
 - Los pagos moderadores deben promoverse, aunque con flexibilidad. Sus montos deben fijarse consultando la condición socioeconómica del usuario.
 - La existencia de «gate keepers» debe promoverse como mecanismo para racionalizar el uso de los servicios y, por esa vía, disminuir los costos.
 - Debe procurarse un fortalecimiento en la organización de las IPS de primer y segundo nivel, de modo que ofrezcan bajo una misma unidad administrativa servicios complementarios para mejorar la calidad y aprovechar las economías de escala que se pueden presentar. Adicionalmente se debe recuperar la imagen de dichas instituciones, para que no se presente selección adversa por parte de los usuarios del sistema.
 - Debe promoverse que toda organización de primer nivel tenga un vínculo (no necesariamente exclusivo) con alguna institución de segundo y tercer nivel. Ello para ir en la vía de la articulación vertical del sistema. Con esta medida no sólo se logra una mayor eficiencia técnica, sino unos costos menores.
 - Debe permitirse que el POS cubra los tres niveles de atención, enfatizando en los servicios preventivos. Un sistema preventivo puede permitir unos costos más bajos de operación, en la medida en que se utilicen menos los servicios y tecnologías menos costosas.
-

Fuente: Molina, Gutiérrez, Wüllner, Fedesarrollo, 1994.

de acceso a los servicios en el pasado, lo que los hará costosos. Todo ello indica la urgencia de ajustar la «UPC» por grupo de riesgo. Este es uno de los ejercicios técnicos que le exigirá buenos esfuerzos al Ministerio. En particular, deberá mirarse el impacto sobre la población pobre. De ahí que el Ministerio haya hecho un esfuerzo por diferenciar la UPC según grupos

poblacionales. Ha recomendado un valor mayor (30% adicional) en los departamentos de menor densidad poblacional (excluyendo sus aglomeraciones urbanas) y se proponen diferencias según los grupos étnicos y género. Sería muy importante estudiar la incidencia en el costo según grupo de ingreso para que la pobreza no se vuelva un factor de selección adversa.

Así mismo se considera insuficiente ajustar la UPC tan sólo para los departamentos más dispersos. Si se quiere aumentar la cobertura de la población rural, una de las franjas más desprotegidas de la población, es indispensable elaborar unos criterios más finos de diferenciación de la "UPC". Uno de los grandes retos del nuevo sistema de seguridad social en salud consiste, por lo tanto, en generar mecanismos de ajuste de la UPC para que se tomen en cuenta las características de los diferentes grupos poblacionales.

Es preocupante que según un reciente estudio, ninguna administradora de salud cubre, en la actualidad, voluntariamente a la población dispersa del país (Molina, Gutiérrez, Wüellner, 1994). Las seccionales departamentales parecen ser el único mecanismo de atención a la población rural pobre y lo hacen por medio de la infraestructura del Servicio Nacional de Salud (SNS). La readecuación de la red de servicios seccionales puede constituir, por lo tanto, una buena alternativa para el aumento de la cobertura de la población pobre.

Ahora bien, el poco interés de las EPS por los pobres significaría la permanencia de dos sistemas separados: el contributivo y el subsidiado, lo que va en contravía de la intención de mejorar la calidad de los servicios para la población pobre. Habrá que propiciar entonces estrategias prácticas y contundentes para permitir el aumento de la cobertura de los pobres. Sobre la coexistencia de dos regímenes, el subsidiado y el contributivo, ya se ha anotado que esta separación es en principio temporal. En teoría y con el deseo de propiciar una mayor equidad (uno de los principios básicos), debe buscarse su rápida unificación. Sin embargo, y esa es otra debili-

dad, hacerlo supondría al menos que la gran mayoría de los recursos que actualmente se asignan por subsidios a la oferta, por ejemplo a los hospitales, pasaran a entregarse como subsidios a la demanda. Ello no es fácil, como se desprende de las debilidades en la gestión. Pero no hacerlo equivale a impedir que el sistema se vuelva verdaderamente equitativo.

2. Ampliación de la cobertura en otros grupos poblacionales

Los sectores informales constituyen otro grupo poblacional donde no se percibe fácilmente el aumento de la cobertura. En efecto, la obligatoriedad no es suficiente para lograr la afiliación masiva de este grupo poblacional.

Todo lo anterior indica un gran reto: es necesario inventar esquemas organizacionales e incentivos que promuevan el aumento de la cobertura entre la población más pobre. La obligatoriedad de la afiliación, y la prohibición de realizar la selección adversa no son mecanismos suficientes para garantizar el aumento de cobertura en el país. En el cuadro 4 se presentan algunas sugerencias sobre cómo aumentar la cobertura. Existe el gran riesgo de que, en ausencia de incentivos para la afiliación de los grupos más vulnerables, sólo se logre la cobertura de la población vinculada a la economía formal, en tanto que el otro grupo poblacional siga dependiendo de la asistencia pública.

C. Necesidad de aumentar la eficiencia del sistema: Control y nuevas reglas de juego

La ineficiencia del sistema público de salud ha sido analizada en muchas instancias². Esta se

Cuadro 4

SUGERENCIAS PARA AUMENTAR LA COBERTURA

- La UPC debe ajustarse según grupo poblacional
 - Toda afiliación debe tener régimen familiar (cónyuge, hijos menores de cierta edad, etc.).
 - Quienes estén afiliados deben recibir descuentos en copagos o en cualquier otro tipo de servicios no cubiertos cuando los soliciten a una IPS, frente a quienes no lo están.
 - Toda IPS debe estar en la obligación de remitir a alguna EPS los datos personales de quien, no estando afiliado a ninguna EPS, solicite sus servicios médicos.
 - Es recomendable crear alianzas de usuarios entre la población pobre para la afiliación a las EPS. Estas organizaciones tendrían como función simplemente escoger la EPS que más les conviene. No tendrían funciones financieras ni de contratación, y por tanto estarían desprovistas de espíritu empresarial. Por consiguiente, no deben existir requisitos complicados para que se desarrollen o funcionen. Se acudiría en buena medida a organizaciones ya conformadas, como cooperativas y otras asociaciones de diversa índole, para que, a través de su organización se capten grupos de población delimitados y se facilite la fidelidad de ellos frente a la EPS.
 - Las asociaciones de padres de familia en los colegios son, en este orden de ideas, buenas candidatas a OSS. En ninguna institución escolar se puede permitir que haya alumnos que no estén afiliados a alguna EPS: ellos deben presentar en su tarjeta escolar la afiliación a alguna EPS. Una bondad de ello es que los colegios agrupan poblaciones homogéneas y cautivas.
 - Para el registro de nacimiento también debe exigirse la afiliación a alguna EPS.
 - La creación de una nueva EPS o de una IPS debe tener como una condición necesaria que tenga un sistema de información operando.
 - En la estructura de afiliación de cada EPS se deben procurar mínimos de afiliados rurales (10% de sus afiliados), de población de estratos bajos (20%) y de informales (10%). Se deberá premiar a aquellas EPS que muestren mayor propensión a afiliar personas en estas categorías.
 - Para los no asalariados declarantes se podría pensar que las cotizaciones fueran proporcionales a la declaración de renta.
-

Fuente: Molina, Gutiérrez, Wüllner, Fedesarrollo, 1994.

refleja en los continuos déficits de los hospitales, en los altos niveles de evasión, especialmente, de las rentas cedidas, en una deficiente focalización de recursos fiscales (de por sí escasos), en una mala distribución del recurso humano en el nivel territorial y dentro de las plantas de personal, y en bajos niveles de ejecución de la inversión, para nombrar sólo algunas de sus características.

En los últimos dos años, el ente central dio gran énfasis al aumento de eficiencia, y buscó dotar al sistema de reglas e instrumentos para hacerlo efectivo: cambió las reglas de juego de las entidades prestadoras de servicio, hizo unos primeros pasos para lograr una mejor distribución del recurso humano en el sistema y fortaleció el control de los principales actores. A continuación se señalan estos avances así como los riesgos que se presentarán en el futuro.

1. Cambio de las reglas de juego de los prestadores de servicios

El cambio a un sistema en que los recursos financieros se asignan con base en las personas atendidas (subsidio a la demanda) es el más significativo de ellos. Con ello se modifica radicalmente el sistema de pagos como el de los incentivos financieros a los hospitales públicos. Con todo, habrá que prever una etapa de transición, de la cual dependerá si persiste o no el pago tradicional de servicio prestado y presupuesto histórico.

Sin embargo, el cambio cultural que supone pasar de un pago directo por servicio a uno de

aseguramiento puede significar aumentos importantes en el uso de los servicios. Si no se trabaja con los usuarios y con los prestadores de servicios para hacerles entender las implicaciones adversas de un mal uso de los servicios, si no se promueven cambios en las actitudes de los actores principales, el sistema permanecerá financieramente desequilibrado con los consecuentes efectos negativos sobre la calidad y cobertura de los servicios.

Las reglas de juego sólo cambiarán efectivamente si se cumple con dos condiciones, no fácilmente superables en el corto plazo: que se mantenga un alto nivel técnico en la fijación de la UPC; y, que las entidades encargadas de prestar los servicios, como también las encargadas de administrar los recursos, tengan buenos niveles de gestión que les permitan controlar y evaluar constantemente sus actividades. Es común denominador en el sector que la capacidad de gestión es baja y, por tanto, habrá que ofrecer un importante acompañamiento técnico, para que se den avances al respecto.

Un segundo elemento que se ha venido introduciendo para el aumento de la eficiencia es el impulso a la descentralización. Este, sin embargo, bien puede ser un arma de doble filo, si no se acompaña, como en el caso anterior, de un programa de asistencia técnica que ayude a las regiones y localidades a superar serios retrasos de gestión.

Otras herramientas con las cuales se pretende mejorar la eficiencia son la especialización de funciones y la introducción de competencias

² Véase por ejemplo Yepes, 1990.

entre los actores del sistema. La especialización de funciones se manifiesta con la separación entre las administradoras (EPS) y las prestadoras (IPS) de los servicios de salud. En los países de la OECD, éste ha sido un mecanismo generalizado para favorecer la eficiencia.

En cuanto a la segunda, se busca que las EPS y las IPS se vean obligadas a aumentar su eficiencia para atraer usuarios y de esta forma financiar los servicios que prestan. Con ello no se tiene en cuenta que el mercado de la salud tiene una tendencia natural a funcionar monopólicamente y probablemente lo que operará en un futuro en las regiones del país será un monopolio bilateral (hospital local-EPS/ESS local). Debe existir, por tanto, regulación a favor del equilibrio de fuerzas de manera que las negociaciones entre esos dos monopolios sean equilibradas, en beneficio de los usuarios. Más que el espejismo en el cual las fuerzas del mercado estarán compitiendo, se tendrá en las regiones dos monopolios enfrentados, que requerirán el arbitraje de una fuerza no involucrada: el Estado. Esa competencia, entonces, será una competencia regulada, en donde el papel del Estado es clave, especialmente, para equiparar las fuerzas. Este reto supone fortalecer técnicamente al Estado para que, con criterios técnicos, pueda arbitrar adecuadamente a los monopolios. Sólo en los casos en que no haya equilibrio posible entre fuerzas, será el Estado el encargado de proveer directamente los servicios.

Adicionalmente, se han hecho esfuerzos para agilizar el funcionamiento de los hospitales. En efecto, la Ley 50 de 1993 permitió la adquisición autónoma de los suministros. Esto, sin embar-

go, es aún incipiente y uno de los desafíos será el de ofrecerles una mayor y mejor asistencia técnica.

2. Incentivos para mejorar la distribución del recurso humano

De otra parte, el país muestra una distribución totalmente ineficiente del recurso humano. Este se concentra en las grandes aglomeraciones dejando desprotegidos los lugares alejados. El Ministerio ha hecho un esfuerzo, aunque insuficiente, para mejorar esta situación a través de la nivelación de los salarios del personal médico y paramédico. Ello constituye un paso importante aunque tímido hacia una distribución más eficiente del recurso humano. La creación de otros incentivos para lograr una mejor distribución de los recursos humanos se constituye por lo tanto en otro reto importante para el sector.

D. Fortalecimiento de los mecanismos de control

El sistema de salud se ha caracterizado por una ausencia casi total de control, permitiendo un gran desorden en el manejo de los recursos. El Ministerio de Salud dio unos primeros pasos para mejorar esta situación: el fortalecimiento de algunas instituciones de vigilancia, como por ejemplo la Superintendencia de Salud, constituye uno de los elementos más importantes que ya empieza a brindar algunos frutos. A manera de ejemplo, esta última institución dispone hoy de la información necesaria para hacer un análisis detallado de las loterías en el país.³ Así mismo, se pudo establecer que la diferencia existente entre los recursos por transferir y las transferen-

³ Estas contribuyen con cerca de 10% a los ingresos de los servicios seccionales de salud.

cias efectivamente realizadas por estas entidades ascendió a cerca de \$24.000 millones en 1992 (Minsalud, 1993). Es de destacar también la creación del Consejo de Seguridad Social como ente regulador supremo del sistema, ente en el cual están representados los diversos actores del sistema.

El gran reto en este aspecto consiste en fortalecer los mecanismos de vigilancia en muchos frentes, otorgándole un claro papel de intervención al Estado. En efecto, las disposiciones legales no van a ser suficientes si no se acompañan de un estricto seguimiento. Así por ejemplo, la transición de un sistema de subsidio a la oferta hacia uno de demanda contiene un riesgo intrínseco importante de ineficiencia en la asignación de los recursos, riesgo que no ha sido solucionado satisfactoriamente hasta la fecha. En efecto, existe el peligro de que en lugar de aumentar la eficiencia, se llegue a un despilfarro de los recursos a través de una doble financiación de las entidades prestadoras de salud.

E. Aspectos financieros: aumento del nivel de recursos y posibilidades reales para asegurar su estabilidad

Los siguientes son quizás los cuatro principales limitantes financieros del sector de la salud: la escasez de los recursos públicos para atender la población pobre; las fuertes fluctuaciones en las apropiaciones presupuestales; la ineficiencia en la ejecución de los recursos, especialmente de inversión, y la falta de solidaridad entre la población protegida por seguridad social y la población que carece de ella.

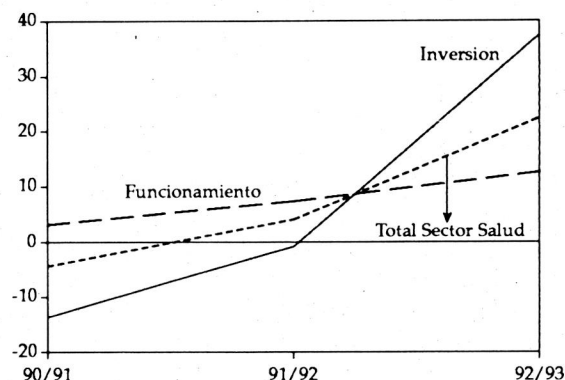
En cada uno de los frentes se han dado importantes avances. En efecto, entre 1992 y 1993, se logró un aumento real de cerca del 23%

en los gastos del sector centralizado, debido en gran parte al incremento de la inversión (Gráfico 2). Por lo menos parte de este aumento se debió a un gran conocimiento del manejo presupuestal que existió en el Ministerio en ese momento. En efecto, no sólo es necesario conocer cómo es que se deben gastar los recursos del sector, sino también saber pedirlos, y todo ello dentro del contexto macro-económico del país.

Así mismo, se logró asegurar recursos adicionales a través de algunas disposiciones de las Leyes 60 y 100, particularmente mediante el aumento de la cotización a 12%. Los incrementos generados pueden resultar los más sustanciales de los últimos 20 años en el sector.

Ahora, una dificultad alemana, que puede significar algunos importantes desajustes futuros, es que el aumento de las cotizaciones (tanto para la salud como para pensiones), puede implicar un aumento de la informalidad de la

Gráfico 2
CRECIMIENTO DE RECURSOS PARA
LA SALUD (%)



Fuente: DNP.

economía o por lo menos una mayor evasión de estos aportes. Esto podría crear notorios desequilibrios en el sistema.

En segundo lugar, se trató de introducir cierta estabilidad en los flujos financieros a través de los nuevos criterios de fijación del situado fiscal. Una de las principales críticas al sistema anterior de financiación era la incertidumbre de los recursos del sector, basados en buena medida en el Situado Fiscal, cuyo monto nunca fue claro pues tenía gran discrecionalidad al basarse en un porcentaje no cierto de los ingresos de la nación. Ahora se determina como un porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación, siendo ésta la única renta de destinación específica que se ha logrado mantener. En el futuro habrá que hacerle un seguimiento muy estrecho a las asignaciones por Situado Fiscal, pues de quedar ellas sólo en manos del Ministerio de Hacienda, es posible que no se cumpla con lo establecido legalmente.

En tercer término, para acabar con la ineficiencia de la ejecución de la inversión, se decidió la transición del FNH (Fondo Nacional Hospitalario) hacia el Fondo de Inversión Social (FIS), recientemente creado. Esto, si bien alivió al Ministerio de Salud de los problemas cotidianos que significaba analizar las propuestas y soportar las presiones municipales y departamentales (muchas de ellas de corte politiquero), bien pudo significar la desinstitucionalización de una parte importante de las políticas del sector: el manejo de su inversión. Este efecto adverso sólo podrá atenuarse en tanto que el Ministerio de Salud conserve una alta capacidad de interlocución con el FIS y con el Ministerio de Hacienda.

Complementariamente, la forma como se está abordando la financiación de los proyectos de inversión, a través de la cofinanciación, puede no ser la más adecuada: ésta se basa más en las demandas de las entidades territoriales y no necesariamente en vacíos en la oferta en las regiones. Así, pueden beneficiarse aquellas regiones con más alta capacidad de proponer proyectos (y de poder cofinanciarlos) lo que no necesariamente corresponde a los sitios donde más se necesitan.

La falta de solidaridad entre la población formal y la población no formal pobre, sigue siendo uno de los grandes limitantes del sistema, problema que no ha sido solucionado satisfactoriamente, a nuestra manera de ver. En efecto, los mecanismos de solidaridad se limitan a transferir 1% de la cotización del régimen contributivo al régimen subsidiado. Esto no va a ser suficiente para cumplir con las estipulaciones de la Ley 100 en el sentido de ofrecer, en un futuro cercano, los mismos servicios a toda la población colombiana.

F. Disponibilidad de información

En el sector existía una gran descoordinación y retraso en la producción de la información, y, sobre todo, poco interés por utilizarla. Los indicadores más recientes de morbilidad datan del año de 1985, y poco se conoce de los cambios epidemiológicos recientes. Tampoco, es adecuada la información financiera.

En los dos últimos años se avanzó en la posibilidad de producir información oportuna y, sobre todo, en fomentar el interés a nivel regional y nacional por utilizar realmente la información.

Respecto a lo primero es importante destacar la dotación hecha a las regiones. Hoy día es posible comunicarse e interactuar inmediatamente con el nivel central. Esta red electrónica es una de las más novedosas del país.

Convencer a las regiones de la importancia de utilizar la información, amarrado con hechos prácticos, como que la llegada de sus recursos financieros depende en buena medida del funcionamiento de este sistema, o que el equilibrio financiero de los hospitales está basado en su sistema de información, serían elementos indispensables para lograr este objetivo.

Así mismo y a nivel central, la producción del AVISA necesario para conocer los cambios epidemiológicos en el país, la misma fijación de la UPC base para el funcionamiento del sistema, la relación y funcionamiento del Fondo de Solidaridad con las EPS, se basan en la existencia de una información fluida y actualizada.

El perfeccionamiento de este sistema de información, la posibilidad de involucrar a todo el Ministerio de Salud y a las regiones en la cultura de la información y de la evaluación, es otro de los desafíos futuro. Sin ellos, la reforma de la seguridad social no podrá ser exitosa.

Aunque no directamente relacionada con el uso de la información, puede mencionarse en esta sección la importancia que ha adquirido el uso de los medios masivos de comunicación como herramienta poderosa para promover la salud. Lo interesante de esto no reside tanto en las promociones particulares que se hayan hecho recientemente a algunas de las campañas, sino mucho más en el hecho de que se aprovechó ese medio como un actor activo y decisivo en la promoción y prevención de la salud.

En efecto, se logró, desde una perspectiva de mercado, aprovechar una demanda insatisfecha por información de salud. Para ello se crearon alianzas con los medios, que les permitieron beneficiarse del potencial de demandantes, y con ello ofrecer una mejor información en salud.

G. El desafío institucional, quizás el mayor reto

A lo largo del artículo se ha venido destacando la necesidad de fortalecer la capacidad técnica tanto del Ministerio como de las regiones y comunidades. Sin ella, es imposible asumir con éxito los retos que tendrán en el futuro, tales como fijar el alcance del POS y de la UPC, estimar los Avisas, mantener en funcionamiento el sistema de información, asesorar e interactuar con los múltiples y nacientes actores del sector, entre otros. Esto no ha sido asimilado por todas las instancias del Ministerio de Salud, y necesitará de un estrategia rápida de sensibilización y de apropiación de la reforma.

Así mismo, se han indicado las grandes exigencias en gestión que tendrá el Estado, en tanto que será el regulador de las fuerzas de mercado. Necesita gran capacidad técnica para poder: equiparar los posibles monopolios que surgirán, interactuar con un conjunto mucho mayor y más diverso de instituciones, liderar los complejos procesos de descentralización, encargarse de administrar el Fondo de Solidaridad, con toda la complejidad que él supone, orientar técnicamente al Consejo de Seguridad Social y controlar las diferentes fuentes de recursos para el sistema, como las fiscales, las de loterías, etc.

Probablemente, el Estado tendrá que ocuparse con alguna atención de los hospitales, los

cuales, en su transición hacia IPS tendrán considerables problemas. También, de lo que suceda con los regímenes públicos de seguridad social, que no tienen aún despejado su panorama financiero, ni su perfil organizacional.

Se ha mencionado igualmente cómo la capacidad de gestión resulta necesaria a nivel de las prestadoras y de las administradoras de la salud. Sin ella será imposible que controlen sus costos, y que hagan el mercadeo que requieren para mejorar su cobertura, y establecer formas de contratación apropiadas. Esta capacidad de gestión parece aún más retrasada en las instituciones que se ocupan de la población pobre y que manejan, por tanto, los recursos públicos.

III. Conclusiones

En los años recientes se dio un vuelco importante a la orientación y a la administración de la salud en Colombia. Algunos de los pasos dados

pueden ser cuestionables y riesgosos como el poco énfasis dado, en la práctica, a la ampliación de la cobertura o a la equidad, pero pueden corregirse en el futuro.

Lo que sí tendría costos enormes para el país sería la ruptura del proceso iniciado. La no implementación del sistema establecido por el nuevo marco legal (Ley 60 y Ley 100) no sólo significaría un despilfarro de importantes recursos sino la pérdida de una experiencia única, no fácilmente repetible en un mediano plazo; porque le restaría credibilidad al sector después de haber creado tantas expectativas e involucrado muchos nuevos actores; porque modificaciones de esta naturaleza suponen cambios profundos en los comportamientos de sus usuarios y actores que exigen continuidad y claridad; y porque ensayos en los ministerios sociales en los que los aspectos técnicos son los dominantes son, infortunadamente, muy escasos en nuestro país.

Bibliografía

Ministerio de Salud (1993), Análisis de las Lote-
rías Ordinarias 1992- primer semestre 1993.
Superintendencia Nacional de Salud,
Santafé de Bogotá.

Ministerio de Salud (1994), La definición del
valor del Plan Obligatorio de Salud, Infor-
me al Consejo Nacional de Salud, versión
aprobada, julio.

Ministerio de Salud-Departamento Nacional de
Planeación (1990), La Salud en Colombia.
Dirección Yepes F. Santafé de Bogotá.

Molina, Giedion et alia (1993), Incidencia del
gasto público en salud, Fedesarrollo,
Santafé de Bogotá.

Molina, Gutiérrez, Wüllner (1994), Las formas
de contratación entre prestadores y admi-
nistradoras de salud, GEHOS-Fundación
Social, julio, Santafé de Bogotá.

**SON
HISTORIAS
DE FAMILIA.
SON
HISTORIAS
NESTLÉ.**



Cada momento de su vida, es un capítulo de una historia muy feliz. Y cada una de ellas, es un capítulo de la historia Nestlé.

Nestlé®

Su vida, nuestra historia

La Fiscalía General de la Nación

Jaime Giraldo Angel

I. Los principios fundamentales que definen la Fiscalía

Uno de los problemas más graves de la justicia colombiana es la impunidad en el campo penal. En un estudio adelantado por el Instituto SER referente a una cohorte de procesos en el año de 1983¹, se encontró que en dos tipos de delitos, contra la propiedad y de lesiones personales, los de más frecuente ocurrencia en nuestro medio, sólo llegaron a sentencia el 1.5% y el 2.5%, respectivamente. Es decir, había una absoluta impunidad con relación a estas conductas y, muy seguramente, a todas las demás.

En nuestro ordenamiento jurídico se han hecho muchas reformas normativas buscando hacer más eficiente la justicia penal. En una de las más profundas se creó la Policía Judicial para apoyar a los jueces, y se separó la investigación del juicio en los procesos de competencia de los

jueces de circuito y superiores. Al respecto, se organizó la Dirección Nacional de Instrucción Criminal, que coordinaba la labor de los jueces de instrucción, creados para el efecto.

Esta reforma no significó, sin embargo, una variación sustancial en la eficacia de la justicia, si se tiene en cuenta el porcentaje de procesos que superaron exitosamente la etapa de instrucción y pasaron a juicio: en 1973 ese porcentaje era del 18%, en 1980 del 10%, en 1985 del 9%, y en 1987 del 9%².

La razón de esta ineficacia era, a nuestro entender, la equivocada concepción del proceso penal, cuyo trámite se le entregaba en su integridad a abogados, quienes están capacitados para incorporar los hechos dentro del derecho, pero no para aprehender aquellos en la realidad empírica. En efecto, la investigación penal debe ser realizada por expertos en criminalística, como los médicos

¹ Giraldo, Jaime, y otros. Reforma de la Justicia en Colombia. Ed. Guadalupe, Bogotá, 1987.

² Justicia y Criminalidad. En Coyuntura Social. Bogotá, No. 1, diciembre de 1989, Pág. 23.

forenses, los toxicólogos, los contadores, los dactiloscopistas, los expertos en retratos hablados, los detectives, etc.

Por otra parte, la delincuencia moderna tiene características de empresa, en donde los jefes de las organizaciones delictivas nunca se involucran en la ejecución directa de las conductas ilícitas, sino que tienen una organización jerarquizada, conformada por líneas de mando de varios niveles, donde el ejecutor de la conducta ilícita (la mula, el jalador, el sicario, el testaferro) es el último eslabón de la cadena que, generalmente, no conoce los niveles altos de la organización. Por lo tanto, en la lucha contra estas redes juegan un papel trascendental los servicios de inteligencia para lograr conocer el funcionamiento de estas organizaciones que generalmente se amparan tras empresas que aparecen socialmente como legítimas. Cuántas veces detrás de una fábrica de pinturas que importa acetona para la producción de las mismas, se oculta un laboratorio de procesamiento de droga; o detrás de una cadena de almacenes de venta de repuestos, una organización de robo de automóviles.

La falta de preparación en criminalística de los jueces, y la imposibilidad jurídica y técnica de montar redes de inteligencia dependientes de los despachos judiciales, hacen que la justicia penal realizada por jueces descanse, casi exclusivamente, en la prueba testimonial, que es la más precaria de todas, y la más susceptible de hacer desaparecer mediante la amenaza o el soborno.

Por otra parte, la Rama Judicial carece de toda organización administrativa, y cada

despacho es una república independiente en donde el juez es el soberano. Nadie controla su asistencia, y los mecanismos de control disciplinario son nulos, pues las visitas que practica la Procuraduría son inocuas, dadas las limitaciones de tiempo que se tienen para realizarlas, la multitud de procesos que debería inspeccionar el procurador delegado y las argucias de que se valen los funcionarios para hacer aparecer el despacho al día. El haber asignado igualmente esta función al Consejo Superior de la Judicatura tampoco mejoró el control de los despachos judiciales.

Por otra parte, el juez sólo trabaja durante su jornada laboral, y en los centros urbanos, pero el delito se realiza durante las 24 horas del día, sea laborable o feriado, y en todos los sitios del territorio patrio. Por eso, el funcionario investigador debe pertenecer a una estructura administrativa jerarquizada, en donde deba sujetarse a los turnos y a las comisiones que se le señalen, según las necesidades del servicio.

Todas estas consideraciones técnicas y administrativas, más que concepciones jurídicas, fueron las que motivaron la creación de la Fiscalía General de la Nación como una solución para combatir el delito. No es cierto que ella implique la adopción del sistema acusatorio de los países anglosajones; en nuestro país se sigue trabajando con el sistema inquisitivo, dentro de una organización jerarquizada que busca hacer más eficiente y oportuna la investigación penal.

En efecto, el sistema acusatorio tiene como principio fundamental el de que el Estado recoge la prueba a espaldas del inculpado, y cuando ya tiene bases suficientes para acusar, concurre al juez para presentar frente a él los cargos, quien

a su vez le corre traslado de ellos al sindicato, para que éste presente sus descargos y, en su presencia, y como árbitro imparcial, practica las pruebas dentro del principio de inmediación, generalmente ante un jurado de conciencia quien decide sobre la verdad formal aportada al juicio.

Cuando en el año de 1979 se aprobó una reforma constitucional en la que se adoptaba este sistema, el Instituto SER realizó una investigación para determinar en manos de quién estaba en nuestro país la defensa de las personas de escasos recursos económicos³.

Los resultados fueron que el 75.6% de las actuaciones realizadas a favor de las personas que no tenían abogado pagado, las hacía el juez oficiosamente; el 16.7% el procesado mismo, y una mínima porción el defensor de oficio o el ministerio público. Es decir, si en Colombia se establece un sistema acusatorio en donde el aparato del Estado se dedica a buscar pruebas contra los presuntos delincuentes, para que estos se defiendan y aporten las pruebas de descargo ante un juez imparcial, es tanto como volver a revivir el circo romano. Por eso, en la Constitución misma se dispuso que "la Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado,..." (art. 250).

Por otra parte, en el Código de Procedimiento Penal se dispuso que desde el momento mismo en que se señale a una persona como posible responsable, ésta tiene derecho a nombrar defensor, pedir pruebas y controvertir las que se

aporten. Las pruebas se recaudan desde las diligencias preliminares, y no hay que repetirlas dentro del juicio. Desaparece por eso el principio de inmediación.

Eso no implica que no se haya producido una transformación sustancial en el organismo responsable de la investigación de los delitos. Se creó una institución jerarquizada, en donde "los fiscales delegados actuarán siempre en representación de la Fiscalía General de la Nación y bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General", como reza textualmente el artículo 19 del estatuto orgánico de esa entidad. Por otra parte, se le dio una organización que evita el feudalismo en el ejercicio de las funciones, al integrarlos en unidades bajo la dirección de un Fiscal Jefe de Unidad, así como competencia nacional para que pudieran perseguir el delito por todo el territorio patrio, y se le otorgó al Director Nacional de Fiscalías la facultad para organizar las Unidades de acuerdo con las necesidades propias de cada caso (art. 17 del Estatuto).

Ya la delincuencia no se enfrenta a un juez solo, sino a una institución en donde hay unidad de mando y capacidad de reacción.

II. La organización del proceso penal

La otra reforma sustancial estuvo en la asignación de las distintas etapas del proceso a entidades distintas, para definir las responsabilidades políticas entre los diversos cuerpos dedicados a combatir el delito, así:

³ Instituto SER de Investigación. La defensa de las personas de escasos recursos económicos. Ed. mimeografiada, Bogotá, 1980.

A. Investigación previa

La investigación previa tiene por objeto "determinar si ha tenido ocurrencia el hecho que por cualquier medio haya llegado a conocimiento de las autoridades; si está descrito en la ley penal como punible; la procedibilidad de la acción penal y practicar y recaudar las pruebas indispensables con relación a la identidad o individualización de los autores o partícipes del hecho" (art. 40 de la Ley 81 de 1993).

Corresponde a las Unidades de Policía Judicial adelantar la investigación previa. Dice el artículo 47 del estatuto orgánico de la Fiscalía:

"Artículo 47. Todas las entidades que desempeñen funciones de Policía Judicial tendrán las siguientes funciones:

1. Recibir las denuncias o querellas de los delitos dentro del ámbito de su competencia y adelantar las diligencias preliminares. 2. (...)".

Se ha pretendido reducir esta facultad únicamente a los casos de flagrancia, con base en el artículo 312 del Código de Procedimiento Penal que dispone: "Artículo 312. Investigación previa realizada por iniciativa propia. En los casos de flagrancia y en el lugar de los hechos, los servidores públicos que ejerzan funciones de policía judicial podrán ordenar y practicar pruebas sin que se requiera providencia previa". Es evidente que esta norma se reduce a la autorización para practicar pruebas sin providencia previa en donde se decreten, por la razón de estar el funcionario en el lugar de los hechos en el momento en que estos ocurren, y que ella no restringe en modo alguno la competencia de las Unidades de Policía Judicial para adelantar la investigación previa.

Igualmente, se han creado Unidades de Fiscalía de Previas para adelantar estas diligencias, con el argumento de que sería peligroso entregárselas a las Unidades de Policía Judicial porque pueden utilizar este poder para atropellar a los ciudadanos, convirtiendo así en regla lo que estaba previsto como una actuación excepcional para casos especiales. Esta aprehensión es absolutamente injustificada, por las siguientes razones:

En primer lugar, las Unidades de Policía Judicial tienen que actuar bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General, de acuerdo con el mandato constitucional. Desarrollando este mandato, dispone el artículo 21 del estatuto de la Fiscalía:

Artículo 21: Corresponde al Fiscal General de la Nación, a los Directores Fiscales, Jefes de Unidad y Fiscales dirigir, coordinar, asignar y controlar las investigaciones penales adelantadas directamente por el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General, por otros cuerpos de Policía Judicial establecidos por la Constitución o las leyes, o por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones.

El Fiscal General, los Directores Fiscales, Jefes de Unidad y Fiscales podrán separar temporal o definitivamente de una investigación a un agente o unidad del Cuerpo Técnico o de Policía Judicial cuando en el curso de la misma se quebranten las normas legales. Para cada caso iniciarán las investigaciones legales y disciplinarias a que haya lugar. La solicitud de un Fiscal para que se inicie una investigación disciplinaria a cualquier miembro del Cuerpo Técnico o de Policía Judicial será obligatoria para la entidad nominadora".

Además de este control permanente de la Fiscalía sobre las Unidades de Policía Judicial, existe otro por parte de la Procuraduría, para garantizar el respeto a los derechos humanos y a las garantías procesales. El artículo 134 del Código de Procedimiento Penal dice:

"Artículo 134. Vigilancia de las Unidades de Investigación. El Procurador General de la Nación designará un agente del ministerio público para que ejerza vigilancia directa y permanente sobre el desarrollo y resultado de la investigación previa que adelanten las unidades de policía judicial. Cuando se trate de investigaciones por hechos punibles de competencia de los jueces regionales, la participación del agente del Ministerio Público será obligatoria".

Y para garantizar que se ejerzan estos controles por parte de la Fiscalía y de la Procuraduría, el artículo 315 del mismo estatuto procesal dispone:

"Art. 315. Aviso al funcionario de instrucción y al Ministerio Público. Iniciada la investigación por quienes ejercen funciones de policía judicial, en la primera hora hábil del día siguiente, darán aviso a la unidad de fiscalía a quien le corresponda la investigación por el lugar de comisión del hecho, para que asuma el control y dirección de la investigación previa.

Así mismo, los funcionarios de policía judicial darán aviso al representante del Ministerio Público".

Por otra parte, se debe tener en cuenta que la Unidad de Policía Judicial sólo adelanta las

diligencias previas mientras no haya sindicado conocido, pues "cuando exista mérito para vincular a una persona o antes, si lo requiere la unidad de fiscalía, quien cumpla la función de policía judicial hará entrega de las diligencias", según lo ordena el artículo 317 del mismo estatuto.

Igualmente, la Policía Judicial no podrá tomar ninguna medida que afecte los derechos fundamentales de los ciudadanos, y deberá pedir al Fiscal que la adopte, cuando ella fuere necesaria. El numeral 4 del artículo 47 del estatuto de la Fiscalía dispone como una de las funciones de las Unidades de Policía Judicial "solicitar a las Unidades de Fiscalía y dar cumplimiento, de conformidad con las normas, las órdenes de captura, allanamientos, intervención telefónica, registro de correspondencia, vigilancia electrónica y demás actuaciones inherentes, requeridas en las investigaciones de los hechos delictuosos que adelanten".

Hemos reiterado tanto sobre la competencia de las Unidades de Policía Judicial para adelantar la investigación previa, y de los mecanismos que se tomaron para evitar que estas entidades cometieran abusos en el cumplimiento de sus funciones, porque la Fiscalía General de la Nación hizo caso omiso de ellas y creó Unidades de Fiscalías para adelantar las diligencias previas, causando un grave trastorno al proceso investigativo, que en la actualidad se encuentra completamente bloqueado por la congestión de los despachos respectivos. En un estudio realizado por el Instituto SER sobre la marcha de la justicia, aún sin publicar, se encontraron los siguientes resultados:

Cuadro 1
CONGESTION POR DESPACHOS EN LA JUSTICIA PENAL
DILIGENCIAS PRELIMINARES

	UF.* ante C.S.J.**	UF. ante Tribunal	UF. ante J. Reg***	UF. ante J. Circ.****	J. penal Mpal.	J. promiscuo Mpal.
Número de despachos	1	29	5	34	571	888
Número de funcionarios	6	122	30	245	571	888
Acumulado de procesos, dic/93	4.405	3.365	10.549	96.775	329.688	125.000
Procesos por funcionario	734.2	27.6	351.6	395.0	577.4	140.8
Procesos que entran por funcionario	78.9	15	260.1	458.8	282.3	52.4
Procesos que salen por funcionario	50.9	9.7	120.5	267.6	163.1	31.6
Porcentaje de retención	34.7	35.1	53.7	41.7	42.2	39.6

* Fiscalía.

** Corte Suprema de Justicia.

*** Juzgados Regionales.

**** Juzgados de Circuito.

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Obsérvese que el promedio de procesos que tienen los fiscales en diligencias preliminares es muy elevado: para los Fiscales ante la Corte, de 734; ante los jueces regionales, de 351; ante los jueces de circuito, de 395. Y, que el porcentaje de procesos que se quedaron sin tramitar durante el año 1993, con relación a los que entraron en ese mismo año, es del 35% para los primeros, de 54% para los segundos, y de 42% para los terceros. (Cuadro 1).

Se debe destacar que el rendimiento de los fiscales de previas es inferior al de los jueces municipales, quienes deben atender además de las indagaciones preliminares, el sumario y el juicio.

Según el mismo estudio mencionado, el promedio de tiempo de un expediente en investigación previa supera en exceso el señalado por la ley, pues es de 256 días para los procesos de competencia de los Fiscales ante la Corte, de 69 ante los jueces regionales, y de 99 ante los jueces de circuito.

En el mismo estudio se estableció que de los proceso de competencia de los fiscales ante la Corte y ante los Tribunales sale, respectivamente, el 68% y el 61% por auto inhibitorio, y el 12% y el 7%, en su orden, por falta de competencia. En cuanto a los procesos de competencia de los fiscales de circuito se evacuan en un 38% por cada uno de los procesamientos anotados. Es

decir, la mayoría de recursos humanos dedicados por la Fiscalía a las diligencias previas está haciendo un trabajo casi inútil.

Esta situación se va a hacer mucho más grave cuando entren a operar los fiscales locales, pues será necesario establecer Unidades de Fiscalía de Previa en todos los municipios del país, y muchas en las ciudades populosas, para atender la multiplicidad de delitos que a diario se cometen.

Creemos que es urgente que la Fiscalía General de la Nación restablezca la competencia de las Unidades de Policía Judicial para adelantar la investigación previa, y que dedique gran parte de su esfuerzo a crear una infraestructura investigativa muy calificada y ubicada en todos los sitios del país, dentro de su función de dirigir la Policía Judicial.

B. Sumario

Hasta la fecha, la Fiscalía General sólo ha asumido la instrucción de los sumarios en los procesos de competencia de la Corte Suprema de Justicia, salvo los relacionados con parlamentarios; los de competencia de los tribunales nacional y superiores, los de competencia de los jueces regionales y los de competencia de los jueces de circuito.

En este campo los resultados no son todavía suficientemente alentadores. En el estudio antes mencionado, se obtuvieron los resultados que se presentan en el cuadro 2.

Obsérvese cómo para la instrucción bajó sensiblemente el promedio de procesos por fiscal: 61 para los fiscales ante la Corte; 22, ante el Tribunal; 186, ante los jueces regionales, y 76, ante los jueces de circuito.

Cuadro 2
CONGESTION POR DESPACHOS EN LA JUSTICIA PENAL
SUMARIO

	UF.* ante C.S.J.**	UF. ante Tribunal	UF. ante J. reg***	UF. ante J. circ.****	UF. mixta J. circ****	J. penal Mpal.	J. prom. Mpal.
Número de despachos	1	29	5	48	13	571	888
Número de funcionarios	6	122	72	1138	101	571	888
Acum. de procesos dic/93	366.00	2631.20	13417.00	68677.67	18090.00	364545.78	163364.45
Procesos/funcionario	61.00	21.57	186.34	76.34	179.11	638.80	296.57

* Fiscalía.

** Corte Suprema de Justicia.

*** Juzgados Regionales.

**** Juzgados de Circuito.

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre el rendimiento de la justicia en el país, 1994.

Sin embargo, el porcentaje de procesos no tramitados en 1993 sigue siendo muy elevado: para los fiscales ante el tribunal fue del 22%; ante los jueces regionales del 55%, y ante los jueces de circuito del 52%. Esta situación es diferente para los fiscales ante la Corte, que no sólo están tramitando lo que les llega, sino que están avanzando significativamente en tramitar los procesos que están represados en sus despachos.

También el tiempo promedio para instruir los procesos está muy por encima de lo establecido en el Código de Procedimiento Penal. En las Unidades de Fiscalía ante los jueces de circuito el promedio de tiempo es de 376 días, y en las Unidades Mixtas, es decir, las que simultáneamente adelantan previas e instruyen, es de 484 días. De las demás Unidades de Fiscalía no pudimos obtener información.

En donde sí comienzan a aparecer síntomas positivos es en el resultado de las investigaciones, pues el porcentaje del 9% que culminaba con resolución acusatoria en el año de 1987, ahora se eleva al 16% en las fiscalías ante los tribunales y ante los jueces regionales, y al 19% ante los jueces de circuito.

Por otra parte, los procesos que salieron por prescripción durante 1993 fueron un porcentaje muy reducido: 3% en las Unidades de Fiscalía ante los tribunales; 2% en las unidades ante los jueces regionales; 16% en las unidades ante los jueces de circuito. En el año de 1987 el porcentaje total de procesos salidos por prescripción era del 60%.

Otro síntoma alentador que no aparece en las estadísticas judiciales, pero sí en las informaciones de los medios de comunicación,

es la eficacia de la Fiscalía en la lucha contra la delincuencia organizada y la de cuello blanco; pocas veces en la historia del país se habían dictado tantas resoluciones acusatorias, y aun sentencias condenatorias contra los jefes de las organizaciones delincuenciales, y contra personajes que se consideraban por fuera de la acción de la justicia.

III. Resumen y conclusiones

No hay duda de que la Fiscalía General de la Nación aún no ha podido despegar con la eficiencia que espera el país y ello obedece, muy posiblemente, a que no se le ha dado desarrollo a las Unidades de Policía Judicial, distrayendo los recursos de la Fiscalía en la realización de investigaciones que no son de su competencia.

Tampoco en la etapa del sumario hay la eficacia que se esperaría, pues los índices de procesos que se quedan en el año sin tramitar son muy elevados. Ello puede obedecer, en gran medida, a desorden administrativo, pues el número de procesos que sale de un despacho por falta de competencia es muy elevado. Hay que tener en cuenta que la Fiscalía reasignó la totalidad de procesos que tenían los jueces de instrucción para tramitarlos en grupos especializados por tipos de delito, lo que inicialmente implicó un traumatismo serio en la distribución de los mismos.

Hay, sin embargo, síntomas alentadores como son el incremento significativo de los sumarios que terminan con resolución acusatoria, y el bajo índice de los que salen del sistema por prescripción. Igualmente, se nota un cambio sustancial en la acción de la justicia, que ahora está operando más eficientemente con relación a la delincuencia organizada y a la de cuello blanco.

La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia¹

Carlos Eduardo Vélez²

I. Introducción

La política social requiere una evaluación cuidadosa tanto desde el punto de vista de *la equidad* en la distribución de sus transferencias como de *la eficiencia* en la asignación de sus recursos y *la eficacia* de su gestión. Este artículo busca responder algunas preguntas con respecto al primero de estos temas: ¿Cuál es la magnitud del gasto público social? ¿Cómo se distribuyen los subsidios que se transfieren a los hogares, en moneda o en especie, a través de la provisión pública de los servicios sociales? ¿Cuál es el efecto que ellos tienen sobre la distribución del ingreso actual? ¿En qué medida y qué tan eficaz-

mente contribuyen cada uno de los sectores y subsectores a la equidad?

A través de las respuestas a estas preguntas se logra establecer que el gasto público social ha crecido aceleradamente durante los últimos tres lustros, incrementando en más de dos puntos su participación en el PIB; los subsidios a los hogares por gasto público social tienen una magnitud considerable con respecto a su ingreso y se distribuyen en forma moderadamente progresiva, logrando una alta incidencia sobre los grupos más pobres; por esta vía se reduce en forma significativa la desigualdad del ingreso y si bien la mayoría de los subsectores del gasto público

¹ Este documento resume parcialmente algunos capítulos del libro *La Incidencia del Gasto Público Social en Colombia*, que actualmente prepara el autor con el auspicio de la Misión de Apoyo a la Descentralización y la Focalización de los Servicios Sociales del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Los cálculos y el análisis presentados se basan parcialmente en un conjunto de estudios sectoriales cuyo diseño e interventoría estuvo a cargo del equipo de coordinadores generales del *Estudio de Pobreza e Incidencia del Gasto Público Social en Colombia* -Carlos Eduardo Vélez, Ernesto May y Ariel Fiszbein- conformado para este propósito por el DNP y el Banco Mundial. Este proyecto tiene una gran deuda con Juan Luis Londoño, quién desde la subdirección del DNP promovió vigorosamente esta tarea y la inscribió en el programa de actividades de la Misión Social.

² Misión Social del Departamento Nacional de Planeación y Universidad de Antioquia. Este escrito es el resultado de un trabajo de equipo con diversas tareas complementarias: por ello deseo agradecer la colaboración de Ernesto May y Ariel Fiszbein del Banco Mundial y de todos los consultores de estudios sectoriales -veáse el listado en la bibliografía-. Finalmente, un agradecimiento muy especial al economista Carlos Alberto Medina por sus observaciones y su excelente trabajo de asistencia técnica. Las opiniones de este escrito son de la exclusiva responsabilidad del autor.

social son eficaces en términos de la reducción de la desigualdad, existen otros como los subsidios residenciales de energía eléctrica y de la educación pública universitaria que contribuyen muy poco con relación al monto de los recursos que reciben.

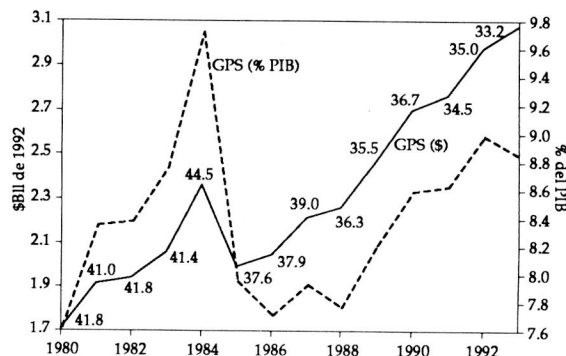
Este artículo se divide en cuatro partes. Se inicia con dos secciones que describen las principales características de la evolución de la magnitud del gasto público social, tanto en términos agregados como sectoriales. A continuación se establece en monto de subsidios por gasto público social y su respectivo efecto redistributivo, descompuesto en términos sectoriales y subsectoriales. Finalmente, se resumen los principales hallazgos y se establecen algunas conclusiones.

II. Evolución del gasto público agregado en los sectores sociales

El gasto público ha venido creciendo significativamente, tanto en términos reales como con relación al PIB durante el período 1980-1992. En pesos de 1992, el gasto público pasó de \$4.1 billones en 1980 a \$8.5 billones en 1992, que corresponde a una tasa de crecimiento anual promedio de 6.3%. Por ello, su participación en el PIB se elevó de 18.3% a 25.7% en el mismo período.

Desde 1980 el gasto público social ha crecido en términos reales en forma casi monótona, con excepción de la gran contracción de 1985, aso-

Gráfico 1
GASTO PUBLICO SOCIAL, 1980-1993



ciada al ajuste fiscal de ese mismo año (Gráfico 1 y Cuadro 1). Partiendo de \$1.71 billones en 1980 ha alcanzado \$2.98 billones en 1992³, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual promedio del 4.7%. En consecuencia, el gasto público social ha incrementado su participación en el PIB de 7.6% en 1980 a 9% en 1992. Sin embargo, ha seguido un *sendero relativamente inestable* y podemos distinguir claramente tres subperíodos: i) 1980-1984 con un alto crecimiento que elevó su participación en el PIB del 7.6% al 9.8%; ii) 1986-1988, período de descenso pronunciado que redujo la participación a su mínimo nivel (7.7% y 7.8% para estos dos años, respectivamente) como consecuencia de los severos recortes del gasto público social, asociados con la fase de ajuste macroeconómico que siguió a la crisis fiscal de 1984 y; iii) a partir de 1988 se incrementó monótonamente su participación en el PIB y se logró alcanzar un nivel de 9.0% en 1992.

³ De otro lado, el gasto público total ha venido creciendo significativamente tanto en términos reales como con relación al PIB durante el período 1980-1992. En pesos de 1992, el gasto público pasó de 4.1 billones en 1980 a 8.5 billones de pesos en 1992, que corresponde a una tasa de crecimiento anual promedio de 6.3%. Por ende, su participación en el PIB se elevó del 18.3% al 25.7% en el mismo período.

Cuadro 1
EL GASTO PUBLICO TOTAL Y SUS COMPONENTES SOCIALES
(en \$ miles de millones de 1992)

Año	Cult.. Dep.Vivien.Otros ICBF Prog.																
	Total	Social			Educación		Seguridad Social			Salud			y recrea		rurales		
					G.Ctral.	Total	Otros	Salud	Total	SAP	SAP- ICB	Total					
		(1B)	(1A)	(1A)+(9)	(2)	(2A)	(3)	(4)	(3)+(4)	(5)	(4)+(5)	(6)	(7)	(8)		(9)	
1980	4.091	1.666	1.711	1.805	621	658	384	252	636	256	181	508	13.3	153	32	75	94
1981	4.670	1.848	1.917	1.992	691	728	456	271	727	254	177	525	24.7	176	44	77	75
1982	4.645	1.880	1.942	2.018	726	753	474	273	747	263	194	536	18.9	143	44	69	75
1983	4.971	1.990	2.060	2.216	767	787	433	286	719	261	191	547	23.6	242	47	70	156
1984	5.310	2.280	2.364	2.482	874	899	507	285	792	281	210	567	15.5	332	69	71	118
1985	5.305	1.929	1.996	2.109	790	814	412	274	687	267	197	542	10.1	185	56	71	114
1986	5.406	1.935	2.047	2.178	777	803	438	274	712	277	196	551	19.1	169	93	82	131
1987	5.695	2.061	2.219	2.519	788	817	527	316	844	284	205	601	23.4	150	135	79	300
1988	6.235	2.084	2.261	2.601	772	803	569	312	881	303	206	616	16.8	141	161	98	339
1989	6.957	2.288	2.472	2.796	839	883	605	339	944	411	290	750	31.0	119	154	121	324
1990	7.359	2.464	2.697	2.942	851	894	658	369	1.027	421	285	790	37.9	165	196	136	245
1991	8.004	2.501	2.763	2.958	869	957	586	438	1.024	435	291	874	50.2	174	212	144	194
1992	8.510	2.687	2.980	3.205	1.153	1.269	443	469	912	475	331	944	60.9	147	232	144	224
1993p	9.276	2.805	3.081	3.297	1.102	1.198			1.046	542	401		63.0	115	213	140	216

(1B) = (2) + (3) + (4) + (5) + (7)

(1A) = (1B) + (6) + (8)

(2) = Sector central, universidades, SENA, y transferencias IVA.

(2A) = (2) + Aportes departamentales.

(3) = Pensiones, Fondo Nacional del Ahorro y demás contribuciones a la seguridad social.

(4) = ISS y Cajanal.

(5) = Subsistema de Asistencia Pública: sector central, ICBF. Instituto de Cancerología, INAS y transferencias IVA.

(6) = Colcultura, Cultura Hispánica, Centros Jorge E. Gaitán y Luis C. Galán, Instituto Caro y Cuervo, Colciencias y Coldeportes.

(7) = Sector Central, Inscordial, Inurbe.

(9) = DRI, PNR e Incora.

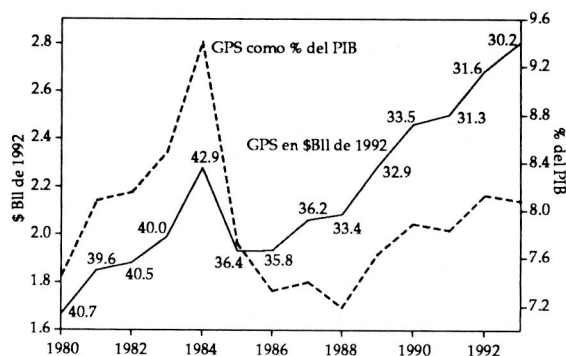
Fuente: Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República, Leyes de Presupuesto, ICBF, Fedesarrollo, DNP, Banco República, Perfetti y Guerra, y DANE. Cálculos del autor.

La participación del gasto público social en el gasto público total presenta una evolución con dos periodos claramente diferenciados: 1980-1984, con un nivel creciente y relativamente elevado de participación hasta un máximo de 44.5% y, 1985-1992, con una evolución relativamente inestable y tendencia decreciente: descendió súbitamente al 37.6% en el año 1985 y a partir de allí tomó una senda levemente decreciente, aunque con algunos altibajos, finalizando con un 35% en 1992. Esta participación fue en 1992 siete puntos menor que la de 1980, ya que, para el mismo periodo, su tasa de crecimiento anual promedio fue de 5.1%, inferior a la de gasto público total, 6.3%. Esto obedece a la significativa expansión reciente del sector público colombiano en áreas como justicia y seguridad interna. En efecto, en los últimos años, estos dos renglones han elevado significativamente su participación, tanto presupuestal como en el PIB de 2.5% a 3.6%.

Dado que la tasa de crecimiento del gasto público social supera claramente la de la población colombiana, el gasto público social *per cápita* creció a una tasa anual promedio del 3.4% entre 1980 y 1992 (\$65.000 en 1980 a \$89.000 en 1992). Sin embargo, se presentaron marcadas oscilaciones y cambios de dinámica que nos permiten distinguir dos subperiodos de crecimiento permanente: 1980-1984 y 1986-1992, conectados por un fuerte descenso de 17.4% en 1985.

Bajo una definición más restringida, que incluye solamente educación, salud, seguridad social y vivienda, la evolución del gasto público social es mucho menos dinámica (Gráfico 2)⁴.

Gráfico 2
GASTO PUBLICO SOCIAL DEFINICION
RESTRINGIDA, 1980-1993



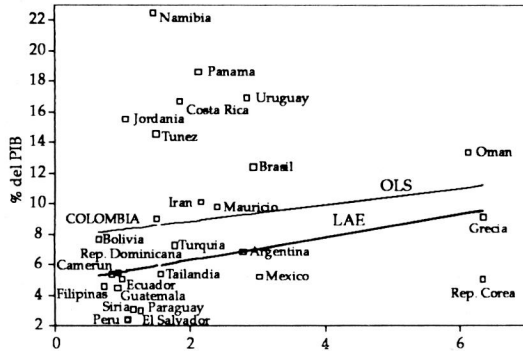
Pasó de \$1.66 billones en 1980 a \$2.7 billones en 1992, lo que representa solamente el 8.1% del PIB, casi un punto menos que el de la definición inicial. Igualmente, la tasa de crecimiento promedio anual del periodo es sólo de 4.1%, mucho menor al 4.7% observado bajo la definición ampliada.

Las comparaciones internacionales con países de desarrollo económico similar (los países de *ingreso medio bajo* y algunos de *ingreso medio alto* de las tablas del Banco Mundial) muestran que Colombia es un país con características muy cercanas al comportamiento promedio del grupo (Gráfico 3). No obstante, cuando se coteja con los niveles de gasto social de los países de la OECD, el nivel colombiano aparece claramente inferior: el porcentaje de participación del gasto público social en el PIB es menos de la mitad y la participación en el gasto público total en Colombia es del 35%, mientras en los países de la OECD alcanza el 58%⁵.

⁴ Esta es la definición utilizada por la revista *Coyuntura Social*.

Gráfico 3

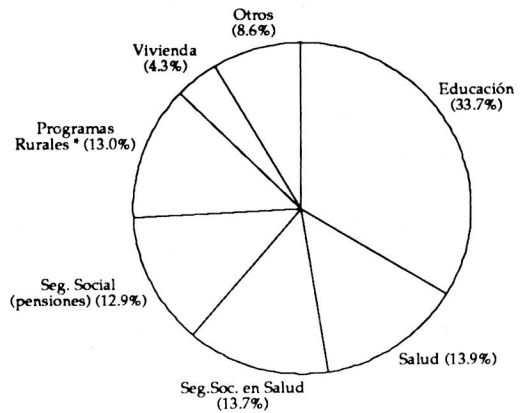
UNA COMPARACION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN COLOMBIA CON PAISES DE DESARROLLO ECONOMICO SIMILAR, 1991



En 1992, los dos sectores de mayor magnitud dentro del gasto público social eran educación y seguridad social-salud y pensiones- (Gráfico 4), los cuales abarcan aproximadamente el 69% y su participación respectiva es del 39% y 31%. El tercer sector, en orden de magnitud, es el subsistema de Asistencia Pública en Salud, SAP, que representa un 16%, en tanto que la vivienda social equivale al 5% y los demás sectores (cultura, deporte y recreación agua potable y saneamiento ambiental, trabajo, empleo y participación comunitaria, etcétera) suman el 10% restante. Si se agrupa el total del gasto público en salud, incluyendo la provisión del sistema de seguridad social, su participación en el gasto público social se eleva a 32% y se convierte en el

Gráfico 4

LA PARTICIPACION POR SECTORES EN EL GASTO PUBLICO SOCIAL, 1992



segundo rubro en orden de importancia que, agregado a educación, suma casi las tres cuartas partes del total de recursos públicos dedicados a los sectores sociales en 1992. Es notable cómo la participación de la seguridad social se redujo entre 1991 y 1992 en siete puntos porcentuales como resultado de una severa reducción en el gasto asociado a pensiones. Igualmente, se observa una tendencia decreciente de los gastos en vivienda de interés social, especialmente cuando se comparan con los niveles alcanzados con el Plan de Vivienda Sin Cuota Inicial en los años 1983 y 1984⁶.

Se debe tener en cuenta que la suma total de gasto público social que se ha venido examinando

⁵ Como se aprecia en el cuadro 2 el principal factor que explica esta diferencia es el peso destacado del renglón de seguridad social, vivienda y otros para los países de la OECD (40% del gasto público total y 14.6% del PIB). Esto obedece, a un perfil demográfico más homogéneo, que el de la economía colombiana, con una mayor proporción de individuos en los grupos de edad avanzada.

⁶ La comparación de las cifras de gasto incluye programas muy heterogéneos como son el Programa de Vivienda Sin Cuota Inicial y el Programa de Vivienda de Interés Social. En el primero se involucra el total de los recursos necesarios para la construcción y financiación de las viviendas, mientras que el segundo sólo abarca los subsidios que son contrapartida de los aportes de los usuarios y del sector privado.

do corresponde a una definición relativamente restringida que excluye algunos componentes de los programas rurales especiales. Entre 1990 y 1992, los rubros incluidos fueron: la financiación de vivienda de la Caja Agraria y los componentes de agua potable, trabajo, empleo y participación del Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y del INCORA, que equivalen aproximadamente a una cuarta parte del gasto en estos programas especiales. Cuando se incorpora el gasto total en programas rurales en 1992, descontando la doble contabilidad se observa su significativa participación en el gasto público social (13%), el incremento de éste último de \$3.0 billones a \$3.34 billones y la elevación de la participación del gasto público social en el PIB (un punto) y en el gasto público total de 35% a 39%. Esta anotación no sería más que un cambio de base contable si no fuera por la gran dinámica del gasto en los programas rurales *especiales* que creció a una tasa anual promedio del 7.5% entre 1980 y 1992, lo cual incrementó su participación en el gasto público social, especialmente a partir de 1987, de 5.6% a 8.3% e hizo que el gasto público social elevara su tasa de crecimiento anual, entre 1980 y 1992, de 4.7% a 4.9%.

Hasta ahora se ha evitado una referencia al comportamiento del gasto público social en 1993 ya que los datos disponibles corresponden a proyecciones de gasto, basadas en información presupuestal y porcentajes de ejecución esperados. No obstante, vale la pena destacar que, según estas proyecciones, el gasto público total sigue incrementando su participación en el PIB en casi un punto. El gasto público social reduce levemente su participación en el gasto público total del 35% al 33.2%, continuando la tendencia de los últimos siete años y reduce también su participación en el PIB del 9.0% al 8.9%. Sectorialmente se destaca el incremento signifi-

cativo del gasto en salud tanto en el Subsistema de Atención Pública, SAP, como en el de Seguridad Social, SSS.

III. La Evolución sectorial del gasto público social

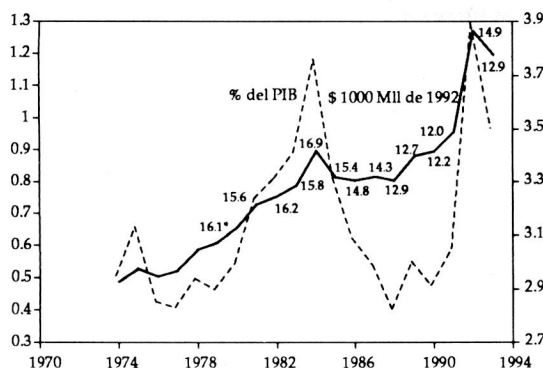
A. Educación

La educación pública, incluyendo el SENA, tiene características que la distinguen de los demás sectores sociales debido a que la participación de los aportes departamentales fue muy significativa y tuvo grandes modificaciones durante las dos últimas décadas. Mientras en 1970 dicha participación era del 35%, ésta fue disminuyendo a lo largo de los años setenta a raíz del proceso de nacionalización de la educación (Ley 43 de 1975), y se mantuvo durante los años ochenta en un nivel mínimo (2.6% en 1983). Al final de esta década y principio de los años noventa se revirtió un poco esa tendencia ganando de nuevo importancia hasta alcanzar en 1992 el 9.2% del gasto total en educación.

En términos reales, el gasto público total en educación, incluyendo SENA y aportes departamentales, siguió un sendero de crecimiento permanente desde 1970 hasta la mitad de la década de los años ochenta; un período de relativo estancamiento hasta 1991 y, finalmente, en 1992 presentó un vigoroso incremento del 32.6% (Gráfico 5). Para el período completo, 1974-1992, el gasto público en educación triplicó su tamaño, pasando de \$364 mil millones en 1970 a \$1.27 billones en 1992, lo que equivale a una tasa de crecimiento anual promedio del 5.6%.

En términos del PIB, el comportamiento del gasto público en educación durante los años ochenta fue relativamente errático: mientras en

Gráfico 5
GASTO PUBLICO EN EDUCACION, 1970-1993



la primera mitad de la década creció aceleradamente, logrando un nivel máximo del 3.6% en 1984, cuatro años más tarde llegó a su mínimo nivel del 2.7% y luego, entre 1991 y 1992, recuperó significativamente su participación en el PIB logrando alcanzar 3.8%. Al examinar la evolución de estas cifras se distinguen claramente tres subperíodos: expansión sostenida y muy dinámica entre 1974 y 1984 con una tasa de crecimiento anual promedio del 6.3%, elevando su participación en el PIB de 2.9% a casi 3.7%; disminución de casi 10% en 1985 y estabilización hasta 1991 con una tasa de crecimiento de apenas 0.9% y, *pari passu*, se reduce su participación en el PIB alcanzando un mínimo del 2.7% en 1988. No obstante, la mayoría de este rezago se recuperó con el incremento de 32.6% en 1992⁷, que elevó su participación en el PIB a

un máximo de 3.8% y la tasa de crecimiento anual promedio al 5.6% para el período 1980-1992.

Los incrementos recientes en el nivel de gasto en educación han mejorado la posición relativa de Colombia con respecto a los estándares internacionales. Cuando se la compara con un conjunto de países de desarrollo económico similar, se observa que sus indicadores son levemente inferiores, aunque con cierta ambigüedad. En efecto, mientras de un lado la participación de la educación pública en el gasto público total es del 13.5% y está por debajo de la media para el grupo de países, 16.5%, del otro, la participación del gasto público en educación en el PIB es de 3.5%, que en términos relativos no se aleja tanto del promedio (3.8%) para el mismo grupo de países (Gráfico 6)⁸.

B. Salud

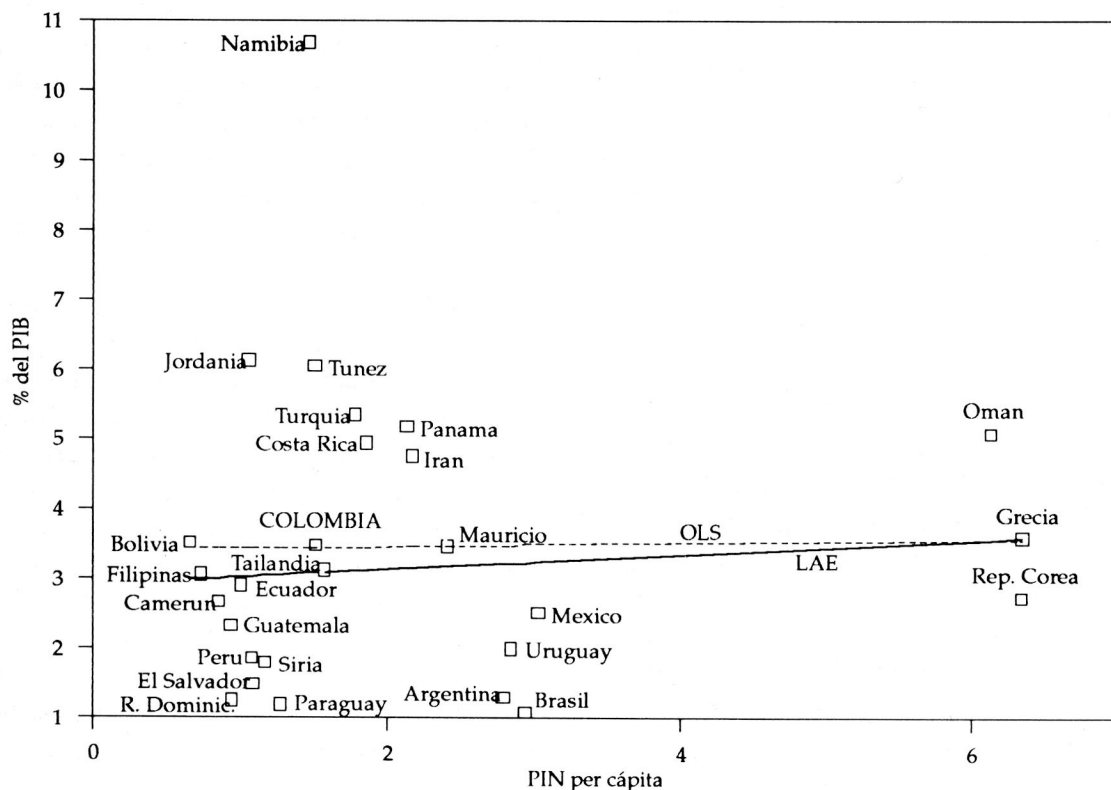
El *gasto público total en salud*, incluyendo el sistema de seguridad social en salud y el cuidado al menor, alcanzó en 1992 un valor cercano a \$900 mil millones, triplicando el valor de 1970 y creciendo a una tasa anual promedio de 5.3% (Gráfico 7). Entre 1970 y 1980 se logró un aumento levemente superior al promedio con una tasa anual del 5.6%, seguido por un estancamiento moderado entre 1980 y 1988 (2.2%). Finalmente, entre 1988 y 1992 se incrementó a una

⁷ Este incremento *no es permanente en su totalidad* ya que buena parte -unos \$128 mil millones equivalentes al 11% del gasto público en educación- fueron aportes especiales para sanear el pasivo prestacional al magisterio oficial causado en otras vicencias presupuestales.

⁸ Esta aparente contradicción se debe a la mayor participación en el PIB del gasto público total producto de la expansión del gasto en justicia y seguridad interna, que se había mencionado anteriormente. Si se asume una relación funcional entre el porcentaje del PIB gastado en educación y el nivel de desarrollo económico (Gráfico 6) se encuentra que el valor ajustado al PIB *per cápita* colombiano, según las regresiones de Mínimos Cuadrados Ordinarios y Error Mínimo Absoluto -OLS y LAE- para el conjunto de países de referencia, *es inferior al nivel de gasto de Colombia en 1992*.

Gráfico 6

UNA COMPARACION DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION EN COLOMBIA CON PAISES DE DESARROLLO ECONOMICO SIMILAR, 1991



tasa elevada, 9.8% anual, debido fundamentalmente a la dinámica del sistema de seguridad social en salud y al crecimiento del ICBF. En términos del PIB, el comportamiento del gasto público en salud es bastante inestable: para 1971, del 2.3%, cae por debajo del 1.9% entre 1972 y 1978, se recupera a niveles cercanos al inicial en el período 1980-1984 y, luego se reduce al 2.1% a raíz del ajuste fiscal posterior a la crisis de 1984. A partir de 1989 incrementa su participación hasta alcanzar el 2.9% del PIB en 1992. Sin embargo, como proporción del gasto públi-

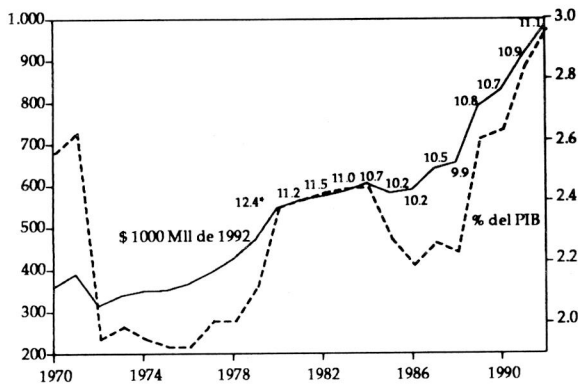
co total, el gasto en salud es de una estabilidad moderada: presenta un máximo del 12.4% en 1980 y un mínimo de 9.9% en 1988, a partir de este año empieza a recuperarse terminando con un 11.1% en 1992.

El gasto público en *salud*, excluyendo el sistema de seguridad social, ISS y Cajanal, creció entre 1980 y 1992 en 5.3% anual, casi triplicó su tamaño alcanzando \$475 mil millones en el último año mencionado⁹. Así mismo, su participación en el PIB pasó del 1% en 1970 al 1.4% en

⁹ Este rubro incluye Sector Central, ICBF, Instituto de Cancerología e INAS.

Gráfico 7

GASTO PUBLICO TOTAL EN SALUD INCLUYENDO LA SEGURIDAD SOCIAL, 1970-1992



1992. En su evolución se distinguen tres subperíodos: 1970-1980, con la más alta tasa de crecimiento anual, 7.9%; de 1980 a 1988 con incremento mucho más lento: 1.7% anual y; por último, 1989-1992, período en el cual, el aumento del 50% en el impuesto a la nómina destinado a financiar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, ocurrido en 1989, recuperó el nivel de gasto en este rubro y elevó su tasa de crecimiento anual a 7.6%.

La comparación del nivel de gasto público central en salud, sin seguridad social, como porcentaje del PIB, con países de similar desarrollo, muestra a Colombia como un país cercano al comportamiento promedio (Gráfico 8). No obstante, cuando incorporamos a la cuenta de gasto público en salud los gastos asociados a la seguridad social en salud, «health security», los resultados se invierten debido a que los indicadores utilizados duplican aproximadamente su valor. En efecto, bajo esta definición, los valores para Colombia se incrementan al 10.7% del gasto público total y al 2.9% del PIB,

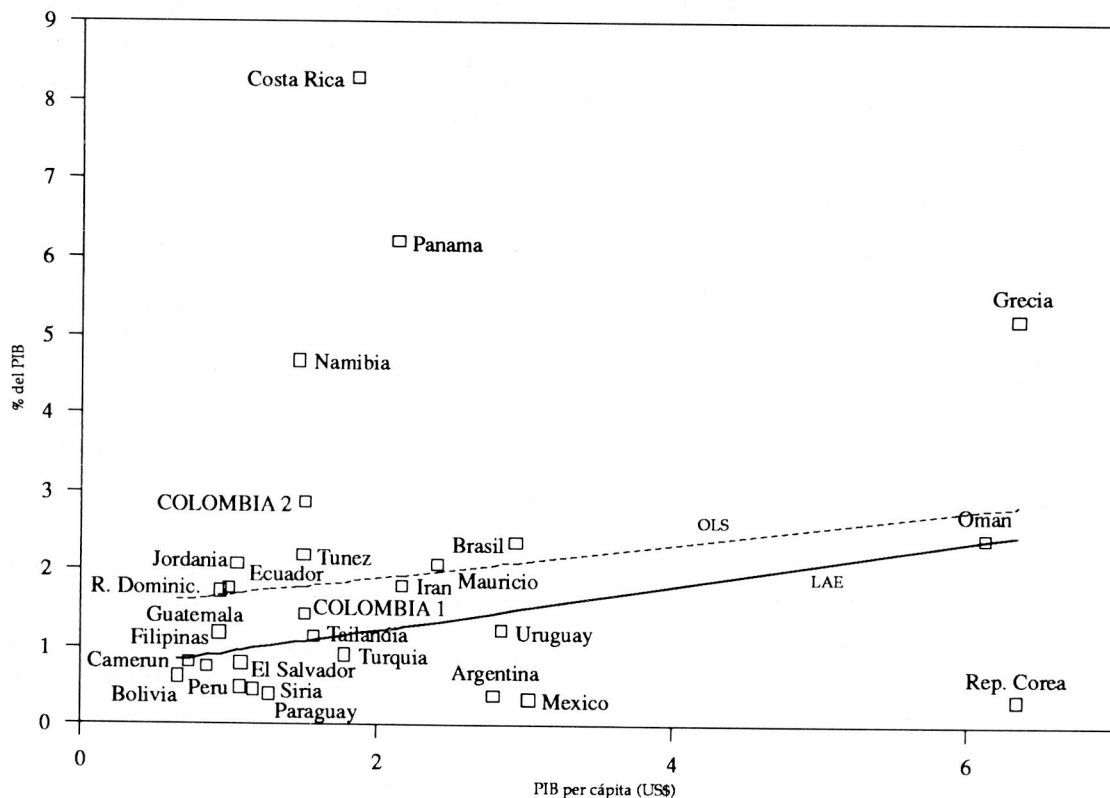
respectivamente. Sin embargo, comparando con los estándares de gasto en economías desarrolladas como las de los países de la OECD que tienen promedios de gasto público en salud iguales a 10.1% del gasto público total y 3.7% del PIB, se alcanza a vislumbrar la enorme brecha que debe enfrentar Colombia en las próximas décadas.

C. Vivienda social

Este es un sector de magnitud relativa menor, que ha disminuido su nivel de recursos y ha visto transformada su modalidad de operación en los años recientes. Alcanzó su máximo nivel en 1984, *Vivienda Sin Cuota Inicial*, con \$332 mil millones, doblando el promedio de la serie 1980-1992 (Cuadro1). A partir de 1985 se redujo persistentemente hasta llegar a un nivel mínimo de \$119 mil millones en 1989 y se recuperó levemente en los años 1990 y 1991 con una nueva recaída a \$147 mil millones en 1992. El examen comparativo de la evolución del gasto público en vivienda de interés social es especialmente difícil, o sesgado, pues, como ya se anotó, a partir de 1991-1992 se presentó un cambio radical en la forma de operación de estos programas. Buena parte del descenso final en el gasto se debe al cambio de modalidad de este sector que pasa de un sistema de provisión pública de vivienda de interés social a uno de subsidios a la demanda, el programa de *Vivienda de Interés Social*, VIS. El volumen de recursos públicos por solución de vivienda era mucho mayor en la primera modalidad que en el caso de subsidios a la demanda, ya que estos últimos son sólo la contrapartida pública a los aportes de los futuros propietarios y del sector privado (constructores y financieros hipotecarios). Este viraje en el programa de vivienda social produ-

Gráfico 8

UNA COMPARACION DEL GASTO PUBLICO EN SALUD EN COLOMBIA CON PAISES DE DESARROLLO ECONOMICO SIMILAR, 1991



jo, como era previsible, el desplome de su participación en el PIB y en el gasto público total¹⁰.

D. Programas rurales especiales: Desarrollo Rural Integrado, DRI, Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, y reforma agraria del INCORA

En el período 1980-1992 los programas rurales han incrementado sensiblemente su importan-

cia. A pesar de que han mostrado un crecimiento desigual, la tasa anual promedio fue de 7.5%. Entre 1980 y 1986 aumentaron al 5.6% anual con un salto del 128.7% en 1987 y, luego de altibajos, una disminución de 24.5% y 20.6% en 1990 y 1991, respectivamente, para finalizar con un crecimiento del 15.4% en 1992. Su participación en el PIB muestra un dinamismo similar pues pasa de 0.42% en 1980 a 0.7% en 1992.

¹⁰ La participación en el PIB desciende de 0.68% en 1980 a un 0.38% en 1992, cuando se había alcanzado un máximo de 1.37% en 1984.

IV. El efecto redistributivo del gasto público social en Colombia

Los resultados indican que el gasto público social logra un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso actual y que las diferencias de focalización en los distintos sectores hacen que los pesos gastados en cada uno de ellos "comprenden" diferentes cantidades de impacto equitativo. Esto sugiere que la optimización de la asignación del gasto público social, desde el punto de vista de la equidad, requiere ajustes que desplacen recursos hacia los sectores donde, en el margen, los subsidios "muerden" más agresivamente sobre la pobreza y la desigualdad¹¹.

A. Metodología

El método empleado trata de aproximarse al impacto de estos bienes en el bienestar de los hogares en cuanto *consumo adicional corriente*, esto es por el ingreso adicional equivalente que reporta. En este análisis se enfatiza en el *consumo adicional* y su *efecto instantáneo* para distinguirlo de otros análisis que intentan evaluar el efecto sobre el bienestar del hogar que en el mediano y largo plazo se pueden desencadenar a raíz del consumo presente. Por ejemplo, la obtención de educación no sólo se la puede evaluar desde el

punto de vista del *consumo*, sino también como un *insumo* cuya productividad permite alcanzar un cierto *logro o resultado* en una prueba de Estado -el examen del ICFES a los bachilleres- o la adquisición de un insumo que incrementa la productividad laboral, o sea como una *inversión* en capital humano cuya rentabilidad será posteriormente realizada por la vía del mercado de trabajo¹². Análogamente, la nutrición y el monitoreo de la salud de los infantes, además de significar un consumo corriente adicional, tienen efecto sobre el número de años de vida y años de vida productiva adicionales.

Dada la calidad y cantidad de información disponible, para la mayoría de los sectores que comprende el gasto público social, se optó por un método de equilibrio parcial relativamente simple que trata de aproximar la medición de la incidencia de los servicios calculando *el valor del subsidio entregado* a cada uno de los hogares, los cuales se computan como el costo neto que para el proveedor público tienen los servicios mencionados.

Se utilizó el módulo de gasto social de la Encuesta Nacional de Hogares de septiembre de 1992, que permite determinar el *nivel de uso* de los diferentes servicios sociales provistos públicamente en cada uno de los hogares, los

¹¹ Nuestro análisis cubre los tres niveles de la educación pública, la atención pública en salud y el Instituto de los Seguros Sociales -ISS-, los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto y alcantarillado y gas, los programas rurales dirigidos a la economía campesina -DRI, PNR, Caja Agraria e Incora- y los subsidios del Inurbe para Vivienda de Interés Social. Hace ya dos décadas, Selowsky (1978) realizó una primera evaluación del tema e identificó las principales características de la distribución de subsidios públicos en los sectores de salud y educación y, en alguna medida, en servicios públicos domiciliarios.

¹² Para el caso colombiano se han realizado diferentes trabajos sobre este tema, v.gr. Kugler, et al. (1979), Rakesh (1986), Noel y Tenjo (1992), Psacharopoulos y Vélez (1992), Tenjo (1993) y Berry (1993). Igualmente, existen intentos analíticos y simulaciones, Owen (1993) y Posada y Gaviria (1994), para ligar intergeneracionalmente la distribución de educación y la distribución del ingreso.

cuales, a su vez, se encuentran clasificados por deciles según su nivel de ingreso *per cápita*. Adicionalmente, con la información de costos unitarios de cada sector se valoran monetariamente los servicios recibidos en cada decil y posteriormente se evalúa la distribución de subsidios de cada servicio entre las diferentes clases de ingreso. Para cada decil de ingreso se agrega el valor de los subsidios recibidos, se suma al ingreso disponible de los hogares y finalmente, se compara con la distribución de su ingreso antes de los subsidios¹³.

Para medir la desigualdad en la distribución de los subsidios, las necesidades y las carencias entre las diferentes clases de ingreso, se utiliza el concepto de *coeficiente de concentración* (C_s) asociado a la *curva de concentración* de la carencia o subsidio respectivo. Este coeficiente es muy similar al *coeficiente de Gini* (G) asociado a la *curva de Lorenz*, construida a partir de la distribución del ingreso (Gráficos 9A y 9B). Así como, una vez ordenados los hogares por su ingreso *per cápita*, la *curva de Lorenz* nos informa el porcentaje de ingreso, $L(p)$, que recibe la proporción p

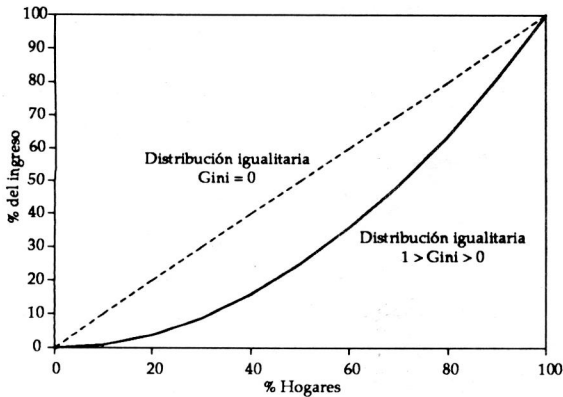
de hogares más pobres, la *curva de concentración* nos muestra el porcentaje del subsidio, $CC(p)$, que le corresponde al $p\%$ de hogares más pobres. Mientras la curva de Lorenz, por construcción, siempre debe estar por debajo de la diagonal de la distribución igualitaria, la curva de concentración puede estar por encima o por debajo de ella. Así, en tanto el ingreso se distribuye de forma más o menos desigual, nunca progresivamente, y correspondientemente el *coeficiente de Gini* (G) toma valores entre uno y cero, los subsidios y las necesidades pueden distribuirse *regresivo, igualitario o progresivamente* y su *coeficiente de concentración* (C_s) toma respectivamente valores positivos, nulos o negativos, en el intervalo $(-1,1)$ ¹⁴. Igualmente, para medir la progresividad relativa de un subsidio con respecto a la distribución del ingreso se utiliza el *coeficiente de progresividad*, P_s , que es igual a la diferencia entre el coeficiente de concentración del subsidio, C_s , y el coeficiente Gini de la distribución del ingreso, G . Este coeficiente P_s será negativo cuando el subsidio es *relativamente* progresivo y positivo cuando el subsidio es regresivo con relación a la distribución del ingreso¹⁵.

¹³ El ingreso de los hogares fue calculado por Lasso y Moreno (1993) y se define como la suma de los salarios de obreros y empleados, las ganancias de patronos y cuenta propia y otros ingresos por intereses, dividendos, arriendos, pensiones y otras transferencias. Fue ajustado con los factores derivados de las Cuentas Nacionales del DANE de 1988, ya que al momento de realizar los cálculos no se dispuso de las cuentas correspondientes a 1992.

¹⁴ El coeficiente de concentración se define como el coeficiente Gini. La diferencia fundamental entre la curva Lorenz y la curva de concentración es que para la primera, que busca describir la distribución del ingreso, *la misma variable ingreso rige el ordenamiento de pobres a ricos del eje de los hogares*, la abscisa, en tanto que para la curva de concentración, a pesar de que se examina la distribución de otra variable, *se mantiene el ordenamiento de los hogares bajo el ingreso inicial*. Tanto la curva, como el coeficiente de concentración fueron conceptos desarrollados en Kakwani (1976, 1986) como herramienta para el análisis de impuestos. En esta sección se utilizan las adaptaciones de estos conceptos al estudio de la distribución de subsidios vía gasto público, desarrolladas en Vélez y Medina (1994). Debe advertirse que, cuando se presenta en forma aditiva la distribución de impuestos y subsidios netos, el coeficiente de concentración puede ser no acotado por arriba.

¹⁵ En términos gráficos, el valor absoluto del coeficiente de Progresividad (P) de un determinado subsidio es igual a dos veces el área entre la curva de Lorenz y la curva de Concentración del mismo subsidio. Por ello, sus valores pertenecen al rango $[-2,1]$.

Gráfico 9A
CURVA DE LORENZ



Para medir el efecto del gasto público social sobre la distribución del ingreso, se compara la desigualdad de la distribución del ingreso original con la de la distribución del ingreso más los subsidios por gasto público social. Esto es, se cotejan los coeficientes de Gini de las dos distribuciones, G y G_f respectivamente, y se calcula su diferencia:

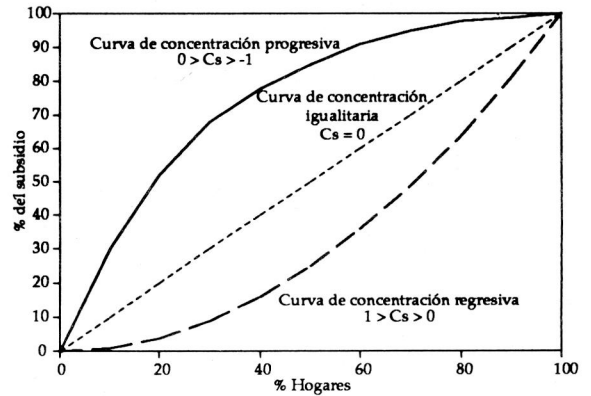
$$\Delta G = G_f - G.$$

Así mismo, es posible demostrar analíticamente que:

$$\Delta G = P_s \gamma / (1+\gamma) = (C_s - G) \gamma / (1+\gamma)$$

donde γ es el cociente del monto total de subsidios y el ingreso disponible de los hogares y P_s es el *coeficiente de progresividad de los subsidios*. Por lo tanto, la mejora de equidad en la distribución final de *ingresos mas subsidios* depende lineal y directamente de su progresividad, esto es, *el cambio en el coeficiente Gini* es negativo cuando el coeficiente de progresividad, P_s , lo es

Gráfico 9B
CURVA DE CONCENTRACION



también, o, en otros términos, cuando el subsidio se distribuye más progresivamente que el ingreso inicial ($C_s < G$). Igualmente, el cambio en el coeficiente Gini crece con γ , que nos mide *la importancia o la magnitud de los subsidios* distribuidos con respecto al ingreso de los hogares.

Análogamente, con el objeto de medir la contribución de cada sector y subsector a la distribución del ingreso se puede *descomponer linealmente* el cambio del coeficiente Gini en la siguiente forma:

$$\Delta G = \Delta G_i = (\sum \eta_i P_{si}) \gamma / (1+\gamma),$$

donde: $i: 1, \dots, n$ y $\sum \eta_i = 1$; η_i es la participación del sector i en el subsidio total del gasto público social. Y a partir de esta última ecuación se deduce que la contribución sectorial es igual a:

$$\Delta G_i = \eta_i P_{si} \gamma / (1+\gamma).$$

Por lo tanto, la contribución marginal del sector i al cambio en la distribución del ingreso es linealmente creciente con su progresividad o

grado de focalización, medido por Ψ_i , y con su magnitud relativa al ingreso de los hogares, medida por η_i y γ .

B. La incidencia del gasto público social en Colombia

Según nuestra definición de gasto público social los sectores básicos que se incluyen en esta evaluación de distribución son: la educación, la salud, la seguridad social (salud y pensiones), la vivienda social, los subsidios residenciales generados por el sistema de tarifas de los servicios públicos domiciliarios (acueducto y alcantarillado, energía y gas domiciliario), los programas rurales dirigidos a los pequeños agricultores y, finalmente, la cultura, el deporte y la recreación y la capacitación laboral y los programas de empleo.

De acuerdo con la información disponible, no todos los componentes del gasto público social mencionados en el párrafo anterior pudieron ser evaluados por su efecto distributivo. En educación se examinan los gastos en educación primaria, secundaria y superior, pero se excluye la educación técnica del SENA. Del sector salud se miden los servicios del Subsistema de Asistencia Pública, también llamado Sistema

Nacional de Salud, SNS, del Instituto de los Seguros Sociales, ISS, y de la atención pública para el cuidado del menor en los Hogares Comunitarios de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, excluyendo los gastos de Cajanal y de otras cajas de previsión municipales y departamentales en salud; los de pensiones en el sistema de seguridad social, ISS, Cajanal y otras cajas¹⁶, y los de los Centros de Atención Infantil, CAIP, del ICBF. En vivienda social se incluye el programa de Subsidio para Vivienda de Interés Social, VIS, del INURBE¹⁷. No se incorpora el efecto de los subsidios familiares de vivienda distribuidos vía cajas de compensación y Caja Agraria y de los créditos subsidiados del Instituto de Crédito Territorial, ICT, otorgados antes de 1992. En el frente rural se incluyen los programas que tienen efectos directos en la economía campesina, como son, el de Desarrollo Rural Integrado, DRI, el Programa Nacional de Rehabilitación, PRN, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, INCORA, y la Caja Agraria¹⁸. Finalmente, *se incluyen* los subsidios de los servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto y alcantarillado y gas en las zonas urbanas¹⁹. Está excluida la evaluación de la incidencia del gasto en cultura, deporte y recreación, la capacitación laboral y los programas de empleo.

¹⁶ La exclusión de Cajanal y demás cajas obedece a la dificultad para medir costos y separar cuentas de salud y pensiones en cada una de las instituciones. El análisis de incidencia pensional exige metodologías de cálculo actuarial e información que no estuvo disponible para este estudio. Tampoco se incluye el análisis de incidencia de los servicios de las Cajas de Compensación Familiar que reciben recursos parafiscales superiores a los del ICBF.

¹⁷ Para la evaluación de este último subsidio se utilizó la encuesta de CENAC elaborada para el Estudio de Necesidades de Vivienda y un formulario especial para receptores de subsidio, recolectados entre febrero y marzo de 1993.

¹⁸ La evaluación de la incidencia de los programas rurales especiales se realizó con base en el módulo de actividad del hogar de la Encuesta Nacional de Hogares aplicada en la zona rural en diciembre de 1991.

¹⁹ El sector de servicios públicos domiciliarios no fue incluido inicialmente en las cuentas de gasto social del capítulo anterior. Los eventuales subsidios por tarifas de teléfonos están excluidos de este análisis.

1. Valor de los subsidios totales evaluados y su efecto sobre la distribución del ingreso

Los subsidios evaluados en 1992 alcanzan \$2.03 billones que equivalen al 7.9% del ingreso disponible de los hogares, al 6.1% del PIB y al 23.7% del gasto público total. Del total de gasto público social de 3.4 billones contabilizado, según nuestra definición de gasto social, se ha evaluado la distribución de \$1.44 billones, correspondientes al 45% de ese total. La diferencia entre esa cifra y el total de subsidios evaluados \$2.03 billones corresponde al valor de los subsidios por servicios públicos domiciliarios de energía, acueducto, alcantarillado y gas por \$588 mil millones que no fueron contabilizados en esa sección.

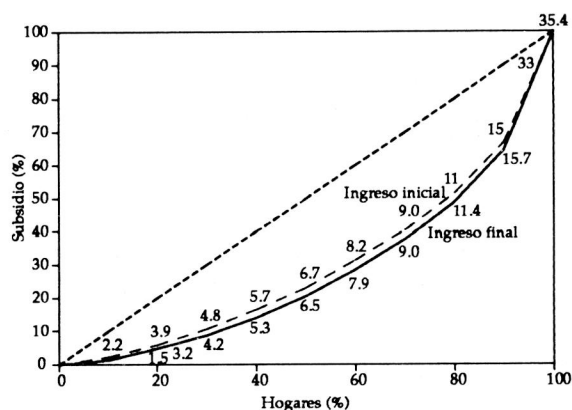
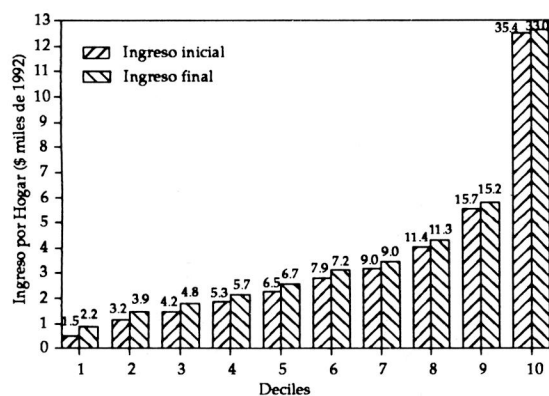
A pesar de los progresos durante las tres últimas décadas, la distribución del ingreso ac-

tual en Colombia sigue siendo muy inequitativa²⁰. El 40% de los hogares más pobres participan en menos del 15% del ingreso disponible de todos los hogares y el 10% más rico del 35% de ese total. En consecuencia, el coeficiente Gini en 1992 era de 0.442 para los hogares y 0.509 para los individuos²¹.

En 1992, el efecto del gasto público social en la distribución del ingreso en Colombia fue claramente redistributivo. Cuando se evalúa el coeficiente Gini del ingreso disponible de los hogares *adicionado a los subsidios* recibidos del gasto público social se ve que se reduce en 41 milésimas, de 0.442 a 0.401 (Gráfico 10 y Cuadro 2). Este efecto marginal en la equidad de 9% del coeficiente Gini es función directa de dos parámetros fundamentales: la magnitud relativa del gasto social, medida por la participación de dichos subsidios dentro del ingreso disponible de los hogares, 7.9%, y la focalización o

Gráfico 10

LA DISTRIBUCION DEL INGRESO POR HOGAR ANTES Y DESPUES DE LOS SUBSIDIOS INCLUYENDO LOS PROGRAMAS ESPECIALES EN LAS AREAS RURALES POR DECIL DE INGRESO Y LA CURVA DE LORENZ, 1992



²⁰ Véase, por ejemplo, Urrutia y Sandoval (1988) y Londoño (1989, 1990).

²¹ La mayor desigualdad por individuo se debe a que el tamaño familiar promedio disminuye con el nivel de ingreso.

Cuadro 2

EL IMPACTO DE LOS SUBSIDIOS DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN EL COEFICIENTE GINI

Sectores	Subsidio		Coeficiente de Concentración	Efecto sectorial en el coeficiente Gini		ERRE
	\$ mMill.	(%)		ΔGi	(%)	
Educación	963	47.4	-0.081	-0.0183	44.9	0.95
Primaria	339	16.7	-0.347	-0.0098	23.9	1.43
Secundaria	367	18.1	-0.124	-0.0076	18.5	1.03
Superior	256	12.6	0.334	-0.0010	2.5	0.20
Servicios públicos domiciliarios	588	29.0	0.004	-0.0094	22.9	0.79
Energía	464	22.8	0.080	-0.0063	15.4	0.67
Acueducto y alcantarillado	125	6.1	-0.231	-0.0031	7.5	1.22
Gas	-8	-0.04	1.450	0.0000	0.1	-1.83
Salud	365	18.7	-0.277	-0.0099	24.3	1.30
ISS	81	4.0	-0.402	-0.0025	6.1	1.53
SAP	220	10.8	-0.167	-0.0049	11.9	1.10
ICBF	79	3.9	-0.456	-0.0026	6.3	1.63
Programas rurales	84	4.2	-0.510	-0.0029	7.2	1.72
DRI	21	1.0	-0.386	-0.0006	1.6	1.50
PNR	23	1.1	-0.421	-0.0007	1.8	1.56
INCORA	35	1.7	-0.624	-0.0013	3.3	1.93
Caja Agraria	5	0.3	-0.645	-0.0002	0.5	1.97
Vivienda social	16	0.8	-0.045	-0.0003	0.7	0.88
Total	2.032	100.0	-0.110	-0.0408	100.0	1.00

Fuente: Cálculos del autor.

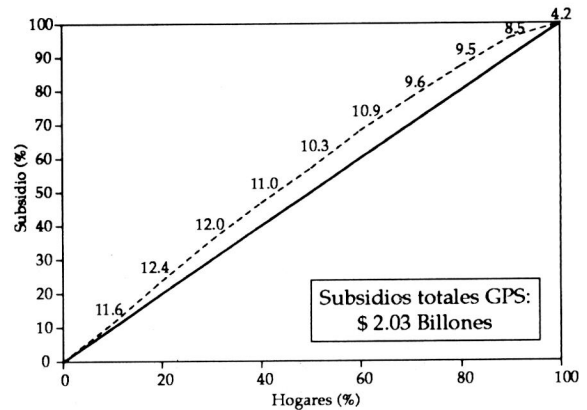
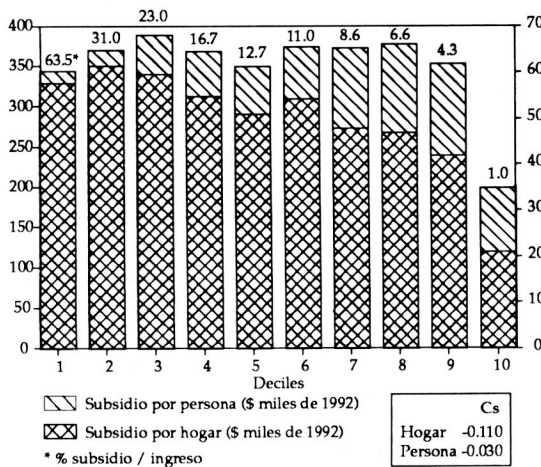
progresividad en su suministro, medida por el *coeficiente de progresividad*, $P = -0.552$, que es igual a la diferencia entre el coeficiente Gini de la distribución del ingreso y el Coeficiente de Concentración de estos subsidios ($C_s = -0.110$).

La distribución del subsidio por gasto público social es *moderadamente progresiva* desde el punto de vista de los hogares y casi igualitaria y

levemente progresiva desde el punto de vista de los individuos (Gráfico 11 y Cuadro 2): el subsidio promedio por hogar es igual a \$283 mil anuales, los hogares de los primeros nueve deciles reciben valores cercanos al promedio y el 10% más rico recibe un 43% del subsidio promedio, igual a \$119 mil anuales. Asimismo, en los primeros nueve deciles se observa una distribución suavemente progresiva: mientras

Gráfico 11

LA DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO TOTAL DEL GASTO PUBLICO SOCIAL INCLUYENDO LOS PROGRAMAS ESPECIALES EN LAS AREAS RURALES POR HOGAR Y POR PERSONA Y LA CURVA DE CONCENTRACION, 1992



que el segundo decil recibe un 12.4% del subsidio total y el máximo subsidio anual por hogar, igual a \$351 mil, el noveno recibe \$239 mil anuales por hogar que equivalen al 9.5% de los subsidios totales.

La importancia relativa de estos subsidios en el ingreso de los deciles pobres es muy pronunciada: representa más del 10% de los ingresos de los primeros seis deciles y muy por encima del 20% para el 30% más pobre de los hogares; más del 60% del ingreso promedio por hogar del primer decil y más de una quinta parte para los hogares del segundo y tercer decil. Es evidente el inmenso impacto progresivo que la magnitud y la focalización de la política social actual tiene en el bienestar de todos los hogares colombianos y en especial del 20% más pobre.

¿Qué orden de magnitud tiene este efecto de los subsidios del gasto público social en la distribución del ingreso, en términos de la evolución reciente de la economía colombiana? Según se desprende del análisis de Londoño (1989 y 1990) a partir de los años sesenta la economía colombiana se encuentra en la fase descendente de la curva de Kuznets y presenta una tendencia decreciente de la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente Gini, la cual reduce su valor en unas cinco milésimas por año²². Por lo tanto, de acuerdo a nuestros cálculos, el impacto redistributivo de los subsidios por gasto público social tiene un efecto equivalente, en el nivel de desigualdad, al que tuvieron ocho años de crecimiento económico promedio del período 1964-1988. No obstante, este efecto es mucho mayor, ¡se eleva a 19 años!, cuando se utilizan

²² La causalidad asociada a esta regularidad empírica que relaciona inversamente crecimiento y desigualdad, la curva de Kuznets, no está completamente esclarecida. Véase, por ejemplo, el análisis de Londoño (1989, 1990).

las cifras de Lasso y Moreno (1993) que implican una mejoría de 2.1 milésimas por año en el período 1978-1992²³. En este sentido, *el gasto público social de 1992 se puede interpretar como un instrumento que, ceteris paribus, anticipa en casi dos décadas los beneficios que habría de "traer" el crecimiento económico en los años venideros.*

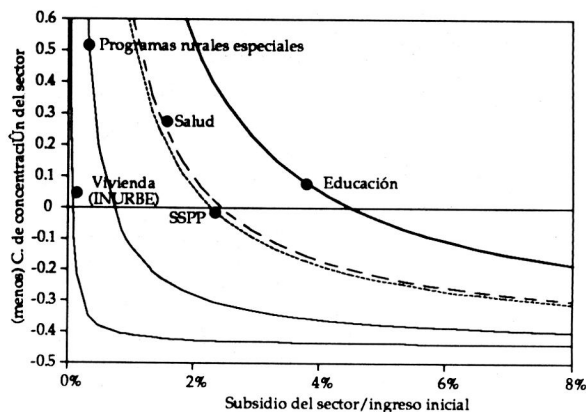
2. Impacto del gasto público social sobre la distribución del ingreso: magnitud y focalización

Del total de subsidios, \$ 2.03 billones, para los cuales se evaluó su incidencia, el 47% corresponde a educación pública primaria, secundaria y universidad; el 29% a electricidad, acueducto y alcantarillado y gas; el 19% a salud (incluyendo SAP, ISS e ICBF); el 4.2% corresponde a los programas rurales (DRI, PNR, Incora y Caja Agraria) dirigidos a la economía campesina, y un 0.8% se dedica al programa de Subsidio para Vivienda de Interés Social del INURBE.

El examen sectorial de los diferentes programas muestra que su *efecto equitativo sobre la distribución del ingreso* no sólo depende de la magnitud de los subsidios entregados en cada uno de ellos, sino también de la progresividad o focalización de los mismos. Por ejemplo, a pesar de que los subsidios de servicios públicos ocupan el segundo lugar en magnitud, su efecto redistributivo es inferior al del sector salud, que cuesta un tercio menos que el primero (Gráfico 12 y Cuadro 2).

El impacto redistributivo total de los subsidios por gasto público social se descompone

Gráfico 12
LA INCIDENCIA SECTORIAL, MAGNITUD VS FOCALIZACION



así: 45% por educación, 24% por salud, 23% por servicios públicos, 7% para programas rurales especiales y menos del 1% para vivienda de interés social. El sector educación es el de mayor impacto redistributivo pues, de la reducción total de 40 milésimas en el coeficiente Gini, éste aporta un 45%. Este valor es el producto de su *alta participación* en el gasto y de una *leve progresividad* en el subsidio, el tercero después de programas rurales y salud. La contribución del sector salud, segunda en orden de magnitud, equivale a un 24% del cambio total y obedece a su mayor progresividad con respecto a la media del total de subsidios y, por lo tanto, supera su nivel de participación en el monto total de subsidios, que es de un 19%. En tercer lugar, están los servicios públicos domiciliarios que, a pesar de su alta participación en los subsidios totales (29%), sólo contribuyen con un 23% a la variación total del coeficiente Gini debido a su elevada regresividad relativa. En cuarto lugar se encuentran los programas rura-

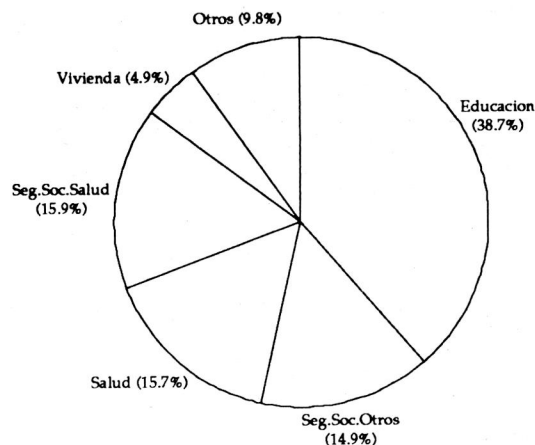
²³ Este último estimativo es una mejor aproximación a las tendencias de la última década y fue calculado sobre una misma base estadística y una metodología homogénea.

les, caso perfectamente opuesto al anterior: a pesar de su baja participación en el gasto (4%), contribuyen con el 7% de la mejora del coeficiente Gini. Por último, el subsidio familiar de vivienda contribuye en menos del uno por ciento (0.8%) al cambio del coeficiente de desigualdad, que es levemente inferior a su participación en los subsidios totales.

Sin embargo, en términos de su *eficacia redistributiva relativa*, ERRE, es decir la contribución equitativa con relación a la magnitud del gasto, los sectores más destacados son en su orden, programas rurales especiales, salud, educación, en tanto que vivienda social y servicios públicos domiciliarios presentan resultados que dejan aún mucho que desear²⁴.

Un examen más desagregado de los 14 programas evaluados, revela que el subsidio de mayor magnitud representa casi la cuarta parte del total y proviene del servicio residencial de energía eléctrica por un valor de \$ 464 mil millones anuales (Gráfico 13 y Cuadro 2). En segundo y tercer lugar están los subsidios de educación secundaria y primaria con un 18% y 17%, respectivamente. En cuarto y quinto lugar, aparecen la educación superior y el Subsistema de Atención Pública, SAP, con 13% y 11%, seguidos por acueducto y alcantarillado y el ISS con \$125 mil millones y \$81 mil millones, que equivalen a un 6% y 4%, respectivamente. El resto se reparte, en su orden, en los pequeños programas rurales especiales, Incora, PNR, DRI y Caja Agraria, y la Vivienda de Interés Social. Por

Gráfico 13
LA PARTICIPACION DE LOS SECTORES SOCIALES EN EL GASTO PUBLICO SOCIAL TOTAL CUBIERTO POR EL ANALISIS DE INCIDENCIA, 1992



último, el gas domiciliario es un caso especial, ya que en términos netos recoge impuestos, en vez de entregar subsidios.

Bajo una visión sectorial del *grado de focalización*, el subsidio *más progresivo* corresponde a los programas especiales de las zonas rurales, DRI, PNR, Caja Agraria e INCORA, seguido por los de salud, educación, vivienda social y servicios públicos domiciliarios, en su orden. En efecto, los subsidios en los programas rurales DRI, PNR, Incora y Caja Agraria suman \$84 mil millones, que sólo representan el 4.2% de los subsidios totales, pero cuentan con el coeficiente de concentración sectorial más progresivo, $C_s = -0.510$ ²⁵. Más del 30% del subsidio

²⁴ El índice ERRE por sector se calcula como el cociente entre su participación en el cambio del coeficiente Gini y su participación en el monto total de subsidios. Es posible demostrar que este índice ERRE es a su vez igual al cociente entre la progresividad subsidio del sector i , Ps_i y el coeficiente de progresividad de los subsidios totales por gasto público social -véase Vélez y Medina (1994). Por lo tanto, la jerarquización sectorial por el índice ERRE es igual a la que se obtiene con sus respectivos coeficientes de progresividad y concentración.

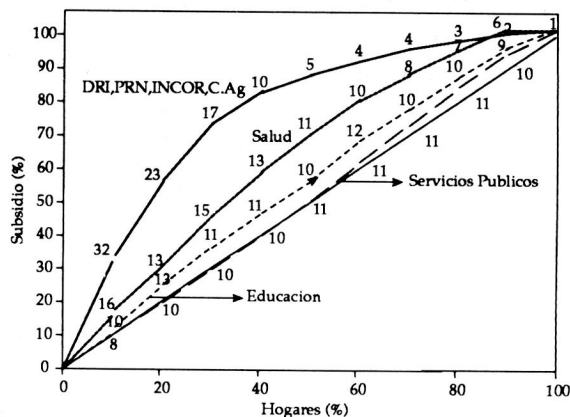
fue recibido por el 10% más pobre de los hogares y cerca del 70% del total de subsidios fue asignado a los tres primeros deciles, mientras al último quintil sólo se le entregó un 3% de dicha suma (Gráfico 14). De otro lado, a pesar de que el subsidio anual promedio por hogar tiene un valor moderado, sólo alcanzó \$11.8 mil, su alto grado de focalización hace que para el primer decil sea más de tres veces esta cifra, lo cual representa un valor muy significativo con respecto al nivel de ingreso de este grupo de hogares.

El sector salud, incluyendo salud en seguridad social e ICBF, que es el tercero en orden de magnitud, con \$380 mil millones y un 18.7% de los subsidios totales, es el segundo más *progresivo*, $C_s = -0.277$. Los porcentajes de participación en los subsidios decrecen con el nivel de ingreso de los hogares: un 29% del subsidio sectorial llega al primer quintil de ingresos y dos terceras partes del total son recibidas por el 50% más pobre de los hogares. La progresividad se ve reforzada por el *impuesto neto que paga el décimo decil* a través de la seguridad social, que supera el valor de los subsidios recibidos por este mismo decil a través del SAP y el ICBF. Para los grupos de bajos ingresos, el efecto de este subsidio es de la mayor importancia, pues equivale a más del 13% del ingreso del primer decil y a más del 5% del segundo y tercer deciles.

Los subsidios públicos en educación, que son los primeros en orden de magnitud y repre-

Gráfico 14

LAS CURVAS DE CONCENTRACION DEL SUBSIDIO EN LOS CUATRO PRINCIPALES SECTORES DEL GASTO PUBLICO SOCIAL, 1992



sentan casi la mitad de los subsidios totales por gasto público social, se encuentran distribuidos en forma levemente progresiva, casi igualitaria y su coeficiente de concentración es apenas negativo, e igual a -0.081 . Este valor refleja la relativa homogeneidad con que se distribuyen los subsidios totales de la educación entre los diferentes deciles de ingreso, con la excepción del décimo decil que recibe aproximadamente la mitad del subsidio promedio. A pesar de esta relativa homogeneidad, la magnitud del subsidio por hogar hace que su peso relativo con respecto al ingreso sea muy sustancial en los grupos de ingresos bajos y medios: en el primer decil equivale a más de la cuarta parte del ingreso, en tanto que en el segundo es del 15% y hasta

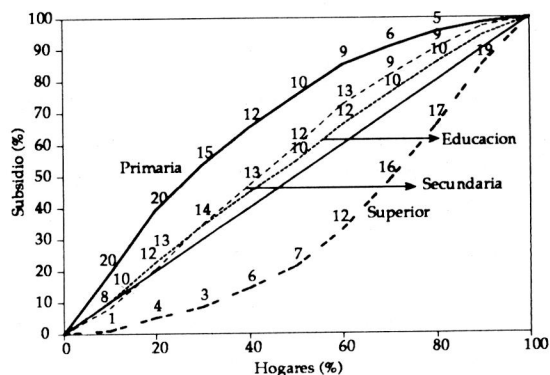
²⁵ El cálculo de la progresividad del gasto en estos programas debe tomarse con prudencia ya que la metodología utilizada evaluó la *incidencia potencial* cuando se procedía de acuerdo con las reglas de política de estos programas en sus respectivas áreas. Es posible que estos cálculos, que representan la progresividad *potencial* de los respectivos programas en sus zonas de influencia, sobreestimen en alguna medida la focalización efectiva. Para examinar la metodología en detalle, véase el informe sectorial respectivo -Perfetti y Guerra (1993)-.

el sexto decil mantiene su incidencia por encima del 5%.

Un examen desagregado de la educación pública, por niveles, revela que en magnitud, la secundaria absorbe recursos similares aunque mayores que la primaria (38% y 35%, respectivamente), en tanto que la educación superior recibe un poco más de la cuarta parte del total de subsidios. Con respecto al grado de focalización por niveles educativos, se observan enormes contrastes, especialmente entre los niveles básicos y la educación universitaria. La mayor progresividad se observa en primaria ($C_s = -0.347$) seguida por secundaria, que es también progresiva ($C_s = -0.124$) y por la educación universitaria que distribuye sus subsidios de forma claramente regresiva ($C_s = 0.334$) (Gráfico 15). Esto no es un problema que se origina exclusivamente en la universidad pública, sino más bien en el efecto acumulado del filtro regresivo que el aparato educativo, en todos sus niveles, ejerce sobre los estudiantes de los hogares más pobres²⁶.

El subsidio para vivienda de interés social del INURBE representa una fracción muy pequeña, menos del 1%, de los subsidios por gasto público social y se encuentra distribuido en forma casi igualitaria ($C_s = -0.045$) a pesar de que va dirigido a los grupos de bajos ingresos. En efecto, sólo el primero y el último quintil de hogares cuentan con porcentajes de participación inferiores al 20%, como consecuencia de los

Gráfico 15
LAS CURVAS DE CONCENTRACION DEL
SUBSIDIO EN LOS DIFERENTES NIVELES DE
EDUCACION



subsidios de vivienda, los cuales se concentran fundamentalmente (77%) en los grupos de ingresos medios y bajos, representados por el segundo, tercero y cuarto quintiles de hogares.

Por último, el sector de servicios públicos domiciliarios es el segundo en orden de magnitud y entrega subsidios por \$588 mil millones, los cuales se distribuyen en forma casi igualitaria entre los deciles, $C_s = 0.004$. En efecto, con la excepción del primer y último deciles, los demás reciben participaciones muy cercanas o levemente superiores al 10%.

El subsector de energía es el único regresivo de los tres subsectores de servicios públicos domiciliarios: sus subsidios se distribuyen de

²⁶ Especialmente, por falta de acceso o por deserción de secundaria. Por ejemplo, para la cohorte de 20 a 25 años, aproximadamente uno de cada cuatro estudiantes que terminó primaria no encontró cupo en secundaria y la mayoría de los rechazados pertenece a los grupos más pobres ($C = -0.156$) y adicionalmente, de cada dos estudiantes que ingresan a secundaria ($C = 0.150$) sólo uno ha terminado, en tanto que el otro ha desertado (80% de los casos, $C = -0.005$) o todavía permanece estudiando dicho nivel (20%).

forma moderadamente regresiva ($C_s=0.070$) pues la participación de los deciles *crece* monótonamente con el ingreso, con la excepción del décimo decil. En efecto, el primer quintil apenas participa del 7% del subsidio total y la mitad más pobre de los hogares recibe subsidios que sólo alcanzan al 44%, en tanto que los deciles octavo y noveno logran una participación cercana al 12%. Este resultado obedece fundamentalmente a la combinación de tres factores: primero, la estructura de tarifas vigente en 1992 genera efectos *redistributivos* moderados entre los *estratos socioeconómicos*, siendo especialmente generosa con los estratos tres y cuatro; segundo, una correlación insuficiente entre estratificación socioeconómica de las viviendas y deciles de ingreso que produce un efecto redistributivo bastante débil entre los hogares usuarios de los diferentes deciles, y por último, los hogares cubiertos por los servicios públicos se distribuyen de forma moderadamente regresiva entre las clases de ingreso *nacionales*, lo cual neutraliza la redistribución *entre usuarios* y produce una distribución casi igualitaria entre deciles de ingreso.

El subsector de acueducto y alcantarillado distribuye un total de \$21 mil millones de subsidio de forma claramente redistributiva ($C_s=0.231$). El primer quintil de ingresos recibe casi una cuarta parte del total de subsidios y el 40% más pobre de los hogares recibe más del 50% del subsidio total, y, simultáneamente, el último quintil de hogares solamente participa del 4%. Debe destacarse que, a pesar de que acueducto y alcantarillado cuenta con los mismos problemas de estratificación del subsector de energía -por su correlación insuficiente con los deciles de ingreso-, opera con una estructura de tarifas que *diferencia claramente los diferentes*

estratos socioeconómicos y con ello logra un efecto redistributivo bastante satisfactorio.

Un examen desagregado para los trece subsectores analizados por su incidencia en la distribución del ingreso, revela que su *eficacia redistributiva relativa*, índice ERRE, es marcadamente desigual (Cuadro 2). En promedio un incremento del 20% en el gasto público social, aproximadamente \$400 mil millones, permitiría mejorar la distribución del ingreso y disminuir el coeficiente Gini *después de subsidios* en un punto porcentual. Sin embargo, dada la heterogeneidad de la focalización, un peso adicional de gasto en cada uno de los sectores "compra" mejoras en la equidad de muy diferente magnitud. El gasto adicional en los programas rurales especiales tiene un índice ERRE de 172%, o sea que, logra una reducción de la desigualdad 72% mayor que si se distribuye homogéneamente en todos los sectores, y casi tres veces la que se logra cuando se incrementan, en igual valor, los subsidios de energía eléctrica residencial, cuyo índice es apenas del 67%. Los subsidios de ICBF y el ISS tienen también altos índices ERRE con valores de 163% y 153%, seguidos por los de educación primaria, acueducto y alcantarillado y salud -SAP- con índices de 143%, 127% y 110%, respectivamente. La educación secundaria tiene un índice ERRE muy próximo al promedio, 103%, y sólo tres subsectores presentan índices inferiores al promedio (100%): vivienda de interés social, 88%, energía eléctrica, 67% y, finalmente, la educación superior con apenas el 20%. Entonces, si se mantienen los niveles de focalización vigentes, una disminución de los subsidios de energía eléctrica transferida a subsidios en el ICBF, al ISS o a la educación primaria lograría más de dos veces el efecto redistributivo que se obtiene en el primer subsector.

V. Conclusiones

Durante el período 1980-1992, el gasto público total incrementó su tamaño a más del doble del nivel inicial, y casi duplicando la tasa de crecimiento del PIB para ese mismo período. En consecuencia, el gasto público total incrementó su participación en el PIB del 18.3% en 1980 al 25.7% en 1992. En este mismo lapso el gasto público social aumentó a tasas levemente inferiores a las del gasto público total (4.7% *versus* 6.3%) y por lo tanto su representación en el gasto público se redujo del 41.8% en 1980 al 35% en 1992. No obstante, el gasto público social mostró una tasa de crecimiento claramente superior a la de la población colombiana y a la de la actividad económica general y, por ello, se observa cómo el gasto público social *per cápita* creció en un 38% y su participación en el PIB se elevó del 7.6% al 9% durante el período en cuestión. En los años ochenta el gasto público social sufrió grandes oscilaciones con un auge marcado alrededor del año 1984, 9.8% del PIB, luego del cual inició una fuerte contracción asociada al ajuste macroeconómico y fiscal de estos años que lo condujo a un nivel muy precario, especialmente en 1988²⁷. La recuperación parcial de los niveles de gasto público social se inició a partir de 1989 y se mantuvo hasta 1992.

La dinámica de los últimos doce años ha ubicado a Colombia como un país con indicadores de gasto social típicos de los países de similar desarrollo económico. De acuerdo a

su grado de desarrollo económico y tanto desde el punto de vista del gasto público social total, como del sectorial en educación y salud, Colombia parece un país muy cercano al promedio del grupo de países de ingreso medio ²⁸.

La evaluación de la incidencia de los subsidios por gasto público social en 1992 revela una *distribución moderadamente progresiva* que favorece la participación de los grupos de bajos ingresos. Estos subsidios tienen un impacto marginal muy visible en el bienestar de los hogares más pobres, pues representan una significativa porción adicional de sus ingresos: ¡más del 60% para los del primer decil y más de un 20% para los hogares del segundo y tercer quintil! El gasto público social tiene un *efecto equitativo sobre la distribución del ingreso*. Los subsidios por gasto público social, evaluados en este estudio, representan un valor igual al 7.9% del ingreso de los hogares y logran reducir el coeficiente Gini en un 9%, gracias a la progresividad de los subsidios con respecto a la distribución del ingreso.

En términos comparativos, el efecto del gasto público social sobre la distribución del ingreso equivale aproximadamente al impacto de dos décadas de crecimiento sobre la desigualdad económica. Este resultado cobra especial importancia durante los últimos años, en los cuales la relación decreciente entre el crecimiento y la desigualdad en la distribución del ingreso viene mostrando un relativo agotamiento.

²⁷ Se debe advertir que el pico de gasto público social en 1984 aparece más como una variación transitoria u observación atípica de la serie, pues su nivel excede en más de un punto del PIB el nivel promedio observado en el resto del período 1982-1986.

²⁸ No obstante, cuando el gasto público social en salud incluye el de Seguridad Social en Salud es claramente superior al promedio de estos países.

Mucho programas sectoriales y subsectoriales logran muy buenos índices relativos de redistribución y contribuyen más que proporcionalmente a la mejora en la distribución del ingreso: vale destacar, a los programas rurales especiales, el ICBF, el ISS, la educación pública primaria y los subsidios de acueducto y alcantarillado. Asimismo, otros sectores son muy poco eficaces en términos de su impacto redistributivo, como en el caso de la educación superior pública y el servicio residencial de energía eléctrica. Este último subsector es especialmente preocupante pues absorbe una enorme cantidad de recursos y no logra una focalización mínimamente aceptable.

Con base en los resultados expuestos se logra determinar la relación entre equidad y gasto público social, tanto en términos globales como sectoriales y subsectoriales. Estos parámetros pueden utilizarse para calibrar el impacto redistributivo del gasto social en dos sentidos: primero, para expandir el gasto en los sectores donde existe baja cobertura y se cuenta con un buen nivel de focalización media y marginal, como en los casos de la educación secundaria, los programas rurales especiales, el cuidado y la nutrición del menor, la salud básica y la vivienda de interés social y, segundo, para mejorar la

focalización y/o recortar los subsidios en los sectores donde se está desperdiciando su potencial redistributivo, como en el caso de la energía eléctrica residencial²⁹.

Finalmente, es oportuno delimitar los alcances del análisis de la incidencia del gasto público social. A pesar de su evidente utilidad, la optimización social de la asignación intersectorial e interregional de los recursos de la política social requiere, adicionalmente, esquemas de análisis y tareas de medición en otros aspectos complementarios. Por lo tanto, una agenda para la comprensión integral del problema deberá incluir estudios adicionales, tales como: i) las relaciones tecnológicas implícitas en la gestión de cada uno de los subsectores sociales, relación entre insumos y resultados, y las alternativas de optimización³⁰. ii) un inventario y evaluación de los sistemas de incentivos para la asignación de recursos y de los mecanismos de control ciudadano en cada uno de los sectores y niveles de gobierno involucrados en la política social³¹, y, iii) el análisis y el cálculo de los efectos que las diferentes intervenciones de la política social para la inversión en capital humano pueden tener sobre la distribución del ingreso y el nivel de la pobreza en el largo plazo.

²⁹ En el último capítulo de Vélez (1994) se presentan los resultados de incidencia de algunas simulaciones de expansión del gasto público social en los sectores donde las carencias presentan una distribución más progresiva, y de reformas en la estructura de tarifas de servicios públicos que potencialmente corrigen el desperdicio de subsidios que allí ocurre. Igualmente, el libro incluye las comparaciones interregionales, intertemporales e internacionales de los resultados de incidencia.

³⁰ Por ejemplo, el proyecto AVISA del Ministerio de Salud.

³¹ En el espíritu de Hirschman (1970), Samuel Paul (1991) se advierte sobre los incentivos que los diferentes grupos de interés -políticos, burócratas, sindicatos, proveedores, etc-tienen para "capturar" los beneficios de las empresas públicas, en contra del interés de los ciudadanos. Además señala los diferentes mecanismos de control ciudadano y de competitividad -la regulación y/o el mercado- que pueden contrarrestar el fenómeno de la *captura*.

Bibliografía

1. Reportes Globales y Sectoriales del Estudio de Pobreza e Incidencia del Gasto Público Social.

Banco Mundial (1994), *Colombia: Poverty Assessment Report*, Washington, D.C. mimeo.

Flórez, Carmen Elisa y Regina Méndez, CEDE (1993). "Hogares comunitarios de bienestar: ¿quién se beneficia?", mimeo.

Giraldo, Fabio y Jorge Enrique Torres, CENAC (1993). "El gasto público en vivienda de interés social", mimeo

Lasso, Francisco y Hernando Moreno (1993). "Perfil de Pobreza para Colombia años 1978, 1988, 1991 y 1992", mimeo.

Lora, Eduardo y Ana María Herrera, Fedesarrollo (1993). "El impacto de las reformas estructurales y los shocks externos sobre la distribución del ingreso: un análisis de equilibrio general para Colombia", mimeo.

Molina, Carlos Gerardo, Mauricio Alviar y Doris Polanía, Fedesarrollo (1993). "El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia", mimeo.

Molina, Carlos Gerardo, María Clara Rueda, Mauricio Alviar y Ursula Giedion, Fedesarrollo (1993). "El gasto público en salud y distribución de subsidios en Colombia", mimeo.

Perfetti, Juan José y María del Rosario Guerra. (1993). "Los Beneficiarios del gasto público social en las áreas rurales (DRI, PNR, INCORA y Caja Agraria)", mimeo.

Reyes, Alvaro, ECONOMETRÍA. (1993). "El gasto social en servicios públicos de acueducto, alcantarillado, electricidad y gas", mimeo.

Toledo, Alvaro, INVAL. (1993). "El análisis del gasto social de los programas de la Presidencia de la República (excepto el PNR)", mimeo.

Vélez, Carlos Eduardo (1994). *La incidencia del Gasto Público Social en Colombia*, Bogotá, mimeo (próximo a publicarse por Tercer Mundo Editores).

2. Otras referencias

Berry, R. Albert (1993). "Tasas de retorno económico de la educación en Bogotá entre 1976 y 1989". *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV.

Besley, Timothy y Ravi Kanbur (1990), "The Principles of targeting", PRE Working Paper Series 385, Washington : The World Bank.

Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1994). "Inequality and Growth Reconsidered"

Carrasquilla, A. (1990) Política y política Económica: reflexiones teóricas en torno del plan

- de ajuste 1984-1986 en Colombia. *Lecturas de Economía*, No.32-33, Medellín, pp. 19-44.
- DANE, Encuesta Nacional de Hogares Etapa 77.
- Departamento Nacional de Planeación (1993a) ;Tamaño y Composición del Estado Colombiano", DNP-2651-UMACRO, Bogotá Colombia
- Garay L.J. y A. Carrasquilla (1987) "Dinámica del desajuste y proceso del saneamiento económico en Colombia en la década de los ochenta". *Ensayos de Política Económica*, No.11, pp. 5-72.
- Gaston, Noel y Jaime Tenjo (1992). "Educational Attainment and Earnings Determination in Colombia", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, No.1.
- Hausman, J. (1981) "Exact Consumer's Surplus and Deadweight Loss", *American Economic Review*, September, pp. 662-676.
- Hirshman, A. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Kakwani, Nanak (1976), Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *Economic Journal*, pp. 71-80.
- (1986) "Analyzing Redistribution Policies: A Study Using Australian Data", Cambridge University Press.
- ISS, Instituto de Seguros Sociales (1993), Informe Anual - 1992, Bogotá mimeo.
- Kugler, Bernardo, Alvaro Reyes y María Isabel de Gómez (1979). "Educación y Mercado de Trabajo Urbano en Colombia" *Monografías, Corporación Centro Regional de Población*, Vol. 10. Bogotá.
- Londoño, Juan Luis (1990). "Income Distribution during the Structural Transformation: Colombia" 1938-1988, PhD Dissertation, Harvard University.
- Londoño, Juan Luis (1989). "Distribución del ingreso nacional en 1989", *Coyuntura Económica*. Colombia, 19:131-45.
- Milanovic, Branko (1992). "Distributional Impact of Cash and In-Kind Transfers in Eastern Europe and Russia". Paper presented at the World Bank Conference on Public Expenditures and the Poor: Incidence and Targeting. Washington, D.C.
- Ministerio de Salud (1994). La Carga de la Enfermedad en Colombia, Bogotá, mimeo.
- Mohan, Rakesh. (1986). "Work, Wages and Welfare in a Developing Metropolis: Consequences of Growth in Bogota, Colombia" Washington : World Bank and Oxford University Press.
- Murray, Christopher and Alan Lopez, eds. Forthcoming (a). «The Global Burden of Disease». Harvard Center for Population and Development Studies, Cambridge, Mass. _____, Forthcoming (b). "Global Causes of Death Pattern in 1990". *Lancet*.

- Owen, Ann (1993), "The Distribution of Education and Economic Growth" Brown University, October.
- Paul, S. (1991), Strengthening Public Service Accountability, *World Bank Discussion Paper, 136*, The World Bank, Washington D.C.
- Perfetti, Juan Jose (1992). "*Los Beneficiarios del Gasto Público social al Final del Decenio de los Ochenta*" Análisis Político Número 15 Enero-Abril 1992 pp 97-105 .
- Psacharopoulos, George y Eduardo Vélez (1992). "Schooling, Ability and Earnings in Colombia, 1988". *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 40, No. 3.
- Tenjo, Jaime (1993). "Educación, habilidad, conocimientos e ingresos". *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV.
- Vartia, Y.O. (1983) "Efficient Methods of Measuring Wealfare Change and Compensated Income in Terms of Ordinary Demand Functions", *Econometrika*, V.51/ January, pp. 79-98.
- Vélez, Carlos Eduardo y Carlos A. Medina (1994). "Una descomposición simplificada del coeficiente Gini para evaluar el impacto de las transferencias públicas a los hogares", mimeo.



Informes
especiales



Desempeño de los indicadores sociales en Colombia: 1950 - 1994

Sergio Clavijo¹

Resumen

En esta nota actualizamos una serie de indicadores sociales para evaluar en qué medida la apertura económica ha permitido continuar con la positiva tendencia que traían "variables resultado" tan fundamentales como la esperanza de vida, la mortalidad infantil y la tasa de alfabetismo, entre otras. El enfoque aquí utilizado consiste en mirar *directamente* los resultados de estos indicadores en términos de mejora o deterioro. Esta metodología contrasta con el análisis indirecto que usualmente se hace del bienestar social mediante la simple evaluación del comportamiento real del *gasto social* en las áreas de salud y educación. Dicho análisis también se extiende a variables como la distribución del ingreso y la tasa de homicidios que permiten construir otro tipo de indicadores sociales.

Se observó que el llamado "Índice de Desarrollo Humano", que mide los progresos relativos en la esperanza de vida, la alfabetiza-

ción y el ingreso *per cápita* (mínimo), continuó elevándose hasta alcanzar un nivel del 84% en 1994, mientras que en 1950 tan sólo era de 36%, lo cual implica un progreso de 48 puntos, repartidos casi por igual entre 1950-1970 y 1970-1994. El "Índice de Calidad de Vida", que sustituye el factor ingreso por el de la mortalidad infantil, muestra progresos similares.

Sin embargo, indicadores relacionados con la distribución del ingreso señalan que el nivel alcanzado en 1994 sería de 62%, reflejando progresos de sólo 42% desde 1950. Por último, se encontró que la insuficiencia nacional en la tasa de homicidios, que era de sólo el 12% en 1970, cuando se registraban 20 muertes violentas por cada 100,000 habitantes, ha continuado en ascenso y registra hoy una insuficiencia del 54% frente a los patrones internacionales, correspondiendo a una tasa de 70 homicidios por cada 100,000 habitantes. Esto ha implicado que indicadores relacionados con el "Derecho a la Seguridad" ciudadana muestren progresos muy limitados, de sólo un 5% en el período 1970-1994 y de 39% desde 1950.

¹ Asesor del Gobierno en asuntos cafeteros. Las opiniones aquí expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor.

I. Introducción

El advenimiento de la apertura económica en Colombia ha tenido el doble beneficio intelectual de alejarnos de las traumáticas discusiones acerca de cómo superar las crisis de la balanza de pagos, tan comunes durante las décadas pasadas, y alentar el intercambio de ideas referentes a cómo crecer más y de mejor manera. Esto último ha implicado replantear los determinantes de ese mayor crecimiento y el papel que juega la productividad del trabajo y el capital en el desarrollo económico. Aún más, políticos y técnicos se han dado a la tarea de distinguir *la calidad* de la cantidad en variables tan cruciales como el empleo y el bienestar social. En tal sentido, no cabe duda de que el liderazgo del Estado en el frente social tiene hoy una mayor probabilidad de éxito que cuando dirigía sus mejores esfuerzos a enfrentar las difíciles tareas de superación de las crisis cambiarias.

Como es bien conocido, el gasto social en Colombia habría crecido a tasas cercanas al 20% real por año en el período 1990-1994 (proyectado), permitiendo así que dicho gasto pasara del 9.1% del PIB en 1990 a cerca del 11.3% en 1994. La meta que se ha fijado el gobierno de Samper es incrementar dicho gasto a niveles cercanos al 15% del PIB. La pregunta relevante que se hicieron recientemente varios analistas durante un foro sobre crecimiento económico fue si los incrementos en gasto público que se han venido realizando estaban dando ya los resultados esperados, o si cabría esperar que lo hicieran pronto, especialmente en el campo de la justicia

y la seguridad². Pues bien, una forma de abordar este tema es precisamente a través del análisis de "variables resultado" como las antes mencionadas.

El mensaje que deseamos transmitir es que, si bien Colombia ha hecho progresos importantes en términos de salud y educación, factores sobre los cuales se han centrado los diferentes índices que miden la "calidad de vida", existen otras áreas donde el país se encuentra postrado, particularmente en lo referente a los índices de violencia que se reflejan en las altas tasas de homicidios que se viene experimentando desde hace dos décadas. De hecho, al construir lo que podría denominarse un "Indicador de Derecho a la Seguridad" (IDS), en el cual hemos añadido la tasa actual de homicidios de 70 por cada 100,000 habitantes, encontramos que las mejoras no superan el 5% en los últimos 25 años, frente a ganancias de más del 20% en indicadores relacionados con la salud, la educación e inclusive los de distribución del ingreso. Aún más, lo que se denomina la brecha nacional respecto a la tasa promedio internacional de homicidios se ubica hoy en cerca de un 54%, mientras ésta era sólo del 12% en 1970.

II. Insuficiencias nacionales en el área social

Las insuficiencias nacionales en los indicadores sociales se definen como la brecha nacional respecto de la máxima brecha internacional; es decir, como la relación: $[\text{Máximo valor internacional} - \text{Dato nacional}] + [\text{Máximo valor internacional} - \text{Mínimo valor internacional}]$.

² Véase las ponencias presentadas en el Seminario Latino-Americano sobre Crecimiento Económico (1994), DNP-junio 27 y 28, Bogotá-Colombia, especialmente las de A. Montenegro y M. Urrutia.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) popularizó este concepto a principios de los años noventa al calcular estas brechas para un amplio grupo de países en las áreas de esperanza de vida al nacer, alfabetización y el ingreso *per cápita*, ajustando este último por la paridad del poder adquisitivo internacional y definiendo a partir de allí una "línea de pobreza". Si a cada uno de estos aspectos del bienestar humano se le asigna igual importancia, se obtiene un promedio simple de insuficiencias nacionales. Por construcción, un país que tuviese los peores indicadores en dichas áreas mostraría un valor promedio de 100% de insuficiencias nacionales; es decir, su brecha relativa a nivel internacional sería la máxima. Cabe esperar que a medida que un país se desarrolla tiende a disminuir sus insuficiencias nacionales en el frente social y de allí que un buen indicador de desempeño social esté dado por la tasa a la cual se reducen esas insuficiencias socioeconómicas.

En el cuadro 1 se observan valores puntuales, para el período 1950-1994 (proyectado), de variables sociales referidas a la expectativa de vida, grado de alfabetismo en adultos, ingreso *per cápita* mínimo, mortalidad infantil, variables que tradicionalmente se han usado para generar indicadores de "desarrollo humano" o de "calidad de vida". A cada una de estas variables les hemos calculado su insuficiencia nacional³.

A. Expectativas de vida

Con la expectativa de vida de sólo 42 años que se tenía en Colombia en 1950, la insuficiencia

nacional era del 100%, indicando que Colombia se encontraba entre los países con el peor desempeño en este frente. Al repuntar las condiciones de vida para una importante proporción de colombianos, tal expectativa se incrementó a 58 años en 1970, a 65 en 1987 y, según los últimos estimativos, sería de 69 años en 1994. Esto implicaría que la tasa de reducción de la insuficiencia nacional en expectativas de vida se habría reducido en un 74% entre 1950 y 1994, al presentar en la actualidad una insuficiencia de sólo 25% respecto de los patrones internacionales. Vale la pena destacar cómo esta mejoría en la expectativa de vida continuó afianzándose durante el período de finales de los años ochenta y principios de los noventa, ganándose cerca de 4 años de vida para el promedio de los colombianos en el período 1987-1994.

B. Alfabetismo en adultos

La relación entre el número de personas alfabetas y la población total era de sólo un 57% en 1950, lo cual representaba una deficiencia del 50% respecto de los patrones internacionales. Esa tasa de alfabetismo se incrementaría al 87% en 1994, logrando disminuir así la insuficiencia nacional a sólo el 15% (véase cuadro 1). Nótese que más de la mitad de esa reducción de 34% en la insuficiencia nacional de alfabetismo, lograda en el período 1950-1994, habría ocurrido con posterioridad a la década de los años setenta. Es notorio entonces el progreso que se viene haciendo en este frente y la necesidad de continuarlo, de tal manera que los esfuerzos se concentren ahora en aumentar la escolaridad a nivel de la secundaria. Esto redundará en mejoras

³ La fuente de datos proviene del Banco Mundial, principalmente a través del *World Development Report 1994* y del "Perfil de la Pobreza en Colombia" (1994-abril; Avance del Estudio sobre Pobreza en Colombia).

Cuadro 1
INSUFICIENCIAS NACIONALES REFERIDAS AL CAPITAL HUMANO
EN COLOMBIA, 1950-1994p

	1950	1970	1987	1994(p)	Tasa de reducción de las insuficiencias (TRI)		
					1950-70	1970-94	Total 1950-94
Expectativa de vida (Años)	42,0	58,5	65,0	69,0			
I. Insuficiencia nacional %	100,0	54,7	36,8	25,8	-45,3	-28,8	-74,2
Alfabetismo en adultos (Alfabetos/Población)	56,9	70,6	83,1	87,0			
II. Insuficiencia nacional %	49,1	33,5	19,3	14,8	-15,6	-18,7	-34,3
Ingreso per cápita (ajustado) (US\$1987, PPA mínima)	1325	2320	3524	3884			
III. Insuficiencia nacional %	42,0	23,9	10,4	7,2	-18,1	-16,6	-34,7
Mortalidad infantil (Muertes por cada 1.000)	136	70	44	30			
IV. Insuficiencia nacional %	91,0	45,1	27,1	17,4	-45,8	-27,8	-73,6
Distribución del ingreso (Coeficiente de Gini)*	0,571	0,541	0,512	0,493			
V. Insuficiencia nacional %	91,1	84,2	77,6	73,2	-6,9	-11,0	-17,8
Tasa de homicidios (Homicidios por cada 100.000)	35	20	60	70			
VI. Insuficiencia nacional %	24,8	12,4	45,4	53,6	-12,4	41,3	28,9

* El primer valor corresponde a 1964.

p: Proyecciones con base en las cifras más recientes del Banco Mundial.

Fuente: Actualizado con base en S. Clavijo (1992) "Variations on the Basic Needs Yardstick" *World Development* (Vol.20, No.8) y en *World Development Report 1994* (World Bank).

sustanciales en la capacitación laboral y en incrementos en la productividad. Numerosos estudios destacan esta inversión de recursos humanos como la de mayor retorno para un país en la etapa de desarrollo como la que experimenta actualmente Colombia⁴.

C. Ingreso per cápita (ajustado)

Este indicador se refiere al mínimo requerido para superar la barrera de la pobreza a nivel internacional, donde el ingreso de cada país se calcula con base en el criterio de "Paridad del Poder Adquisitivo". La insuficiencia nacional era del 42% en 1950, indicando que el ingreso *per cápita* de US\$1,325 (expresados en dólares equivalentes de 1987) representaba un 42% de la máxima brecha internacional. Dicho valor de paridad para Colombia se ubica hoy en cerca de US\$3,884 *per cápita*, o sea que a Colombia sólo le restaría incrementarlo en un 7% para llegar al mínimo requerido para no estar en la línea de pobreza internacional. La tasa de reducción de la insuficiencia en el ingreso de paridad ha sido del 35% entre 1950-1994, casi igual al progreso observado en el frente del alfabetismo.

Sin embargo, los anteriores resultados no deben interpretarse en el sentido de que el problema de la pobreza doméstica de Colombia está casi resuelto, pues en un estudio reciente del Banco Mundial se encontró que mientras un 20% de colombianos obtenía ingresos que lo mantenía en el nivel de "indigencia" absoluta, también había un 48% de colombianos cuyos

ingresos los ubicaban por debajo de la línea de la pobreza absoluta, siendo particularmente marcado el problema de incidencia de la pobreza en las zonas rurales⁵.

D. Mortalidad infantil

La tasa de mortalidad infantil era de 136 niños por cada 1,000 en 1950, casi de las más altas del mundo; de allí que Colombia mostrara una insuficiencia del 91% respecto de los patrones internacionales. Dicha insuficiencia se había logrado reducir a un 45% en 1970 y a un 27% en 1987, año en el que la tasa de mortalidad infantil se había disminuido a 44 niños por cada 1,000 (véase cuadro 1). Gracias a los continuos progresos que se han venido haciendo en la instrucción sanitaria básica, en la expansión del acceso al alcantarillado y al agua potable y a las campañas de vacunación masiva, se ha estimado que la mortalidad infantil en Colombia sería hoy de sólo 30 niños por cada 1,000; es decir, la insuficiencia nacional en este frente se habría reducido, registrando sólo el 17% respecto de los patrones internacionales. Esto representa una tasa de contracción del 74% en el período 1950-1994, igual al progreso observado en el indicador de las expectativas de vida.

E. Distribución del ingreso

Colombia tenía en 1950 uno de los peores registros en materia de distribución del ingreso, pues su coeficiente Gini de 0.57 implicaba una de las mayores concentraciones en el mundo. La defi-

⁴ Véase N. Birdsall (1994) "Inequality as a Constraint on Growth in Latin America" (IDB, May), presentada en el Seminario Latino-Americano sobre Crecimiento Económico (Bogotá, junio de 1994).

⁵ Sin embargo, cuando la línea de pobreza se hace corresponder al doble del ingreso con el que se define la línea de indigencia, entonces el problema se hace más agudo en las zonas urbanas. Véase Banco Mundial (1994) "Perfil de la Pobreza en Colombia" (abril; Avance del Estudio sobre Pobreza en Colombia).

ciencia en esta materia era del 91% respecto del patrón internacional. En el período 1950-1970, a diferencia de lo observado en otras variables socio-económicas, se progresó tan sólo un 7% en materia de distribución del ingreso, ya que la insuficiencia nacional se mantuvo en niveles del 84%. En contraste, entre 1970 y 1994 se estimó que se ha logrado reducir la brecha nacional respecto de la internacional en un 11% adicional, totalizando casi 18% en la disminución de la insuficiencia nacional en la distribución del ingreso entre 1950 y 1994⁶. No obstante, el nivel de deficiencia que se tiene a nivel internacional es hoy día del orden del 73%, el más pronunciado en los indicadores aquí analizados, lo cual hace que se constituya en "un problema real y una vergüenza nacional"⁷. En este sentido, Colombia tiene un gran lastre histórico y probablemente, una dependencia de dicha trayectoria (path dependence) que dificulta un progreso más rápido en el frente de la distribución del ingreso. A su vez, esa precaria distribución del ingreso aparentemente sería un obstáculo para alcanzar un rápido crecimiento sostenido, al menos en lo referente a la capacitación de mano de obra⁸.

F. Tasa de homicidios

Por último, hemos calculado la insuficiencia nacional en la tasa de homicidios, que era del

25% en 1950 y que había disminuido a sólo el 12% en 1970, cuando se registraban sólo 20 muertes violentas por cada 100,000 habitantes. No obstante, este indicador se deterioró seriamente durante la década de los años setenta y ochenta, alcanzando una tasa de 60 homicidios en 1987 y de 70 en 1994. Ello ha implicado que Colombia muestre una deficiencia nacional en materia de seguridad ciudadana del orden del 54% frente a los patrones internacionales, sólo superada por países que se encuentran al borde de una guerra civil o en tránsito hacia ella. Como resultado, se puede observar en el cuadro 1 que la insuficiencia nacional en este frente se ha deteriorado en un 41% entre 1970 y 1994. El nivel de postración que registra la seguridad ciudadana, medida a través de la tasa de homicidios, sólo es comparable con las dificultades que se observan en el frente de distribución del ingreso, donde la insuficiencia nacional también supera el 50%. Paradójicamente, el resto de variables socio-económicas fundamentales, aquí analizadas, se ubica por debajo de un nivel de insuficiencia del 25% respecto a los patrones internacionales.

Es importante resaltar que dificultades en el frente de la seguridad ciudadana no sólo afectan el desempeño de estas variables sociales, sino que representan un amenaza importante para lograr mejores resultados macro-económicos. Por ejemplo, la literatura reciente

⁶ El progreso podría ser mayor si se toma un coeficiente Gini de 0.453 como el reportado para 1988 por J. L. Londoño (1989) "Distribución Nacional del Ingreso en 1988: Una Mirada en Perspectiva" *Coyuntura Social* (Fedesarrollo-SER, No.1, diciembre). Sin embargo, para guardar consistencia, aquí utilizamos el último dato reportado por el Banco Mundial a nivel nacional, que era de 0.493 en 1992.

⁷ Véase R. Hommes (1994) "Discurso de Clausura" del Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico (Junio 28, Santafé de Bogotá, p.7); donde se pone de presente las raíces históricas de la pobreza.

⁸ Sobre el debate acerca de si la distribución del ingreso debe inicialmente empeorar, de tal manera que se alcance una masa crítica de ahorro que permita acumular capital, o si debe mejorar desde el principio para permitir, entre otros factores, una mejor capacitación de la mano de obra, véase N. Birdsall (1994) "Inequality as a Constraint on Growth in Latin America" (IDB, May) y también A. Alesina (1994) "The Political Economy of Growth: What do we know?" (Harvard University, May).

sobre economía política ha venido explorando la incidencia de los asesinatos sobre la polarización de los regímenes políticos y, a través de la inestabilidad que ello genera, su efecto negativo sobre las tasas de ahorro⁹.

De la misma manera, un mal desempeño en el indicador de homicidios puede tomarse como un síntoma de lo que ocurre en el frente de la justicia, pues cabe pensar que si ésta no funciona, o todavía lo hace de manera muy precaria, los posibles delincuentes no encontrarán en ella un elemento disuasivo que los conduzca a recapacitar ante las posibles consecuencias de sus actos delictivos.

Infortunadamente, el elevado número de asesinatos que aún persiste en Colombia es un hecho que va de la mano con el siguiente hallazgo investigativo: la probabilidad de castigo para los delitos penales en Colombia es tan sólo del orden del 3%¹⁰.

III. Indicadores de progreso social basados en la reducción de las insuficiencias nacionales en salud, educación, equidad y seguridad ciudadana

Siguiendo el PNUD definiremos el "Indicador de Desarrollo Humano" (IDH) como el complemento del promedio de las insuficiencias nacionales en las áreas de expectativas de vida,

alfabetismo en adultos e ingresos *per cápita* (ajustado). Dicho de otra manera, el IDH=1-% de insuficiencia nacional promedio en estas tres áreas. Así pues, reducción en las insuficiencias nacionales indica una mejoría en el IDH, es decir, reducción en el promedio de las brechas de "esperanza de vida", analfabetismo, y/o ingreso mínimo.

Según se agrupen dichas insuficiencias se puede definir otros indicadores sobre capital humano. Inicialmente hablaremos del IDH; luego rescataremos el Indicador de Calidad Física (ICF), que tuvo cierto auge a principios de la década de los años ochenta, y que no difiere mayormente del IDH.

Por último, propondremos dos indicadores alternativos: uno que hemos llamado Indicador de Equidad General (IEG) y otro que denominaremos Indicador de Derecho a la Seguridad (IDS).

A. Indicador de desarrollo humano (IDH)

En el cuadro 2 se observa que éste corresponde a los progresos que se hagan para reducir las insuficiencias referidas a la esperanza de vida, la alfabetización y el ingreso *per cápita* (mínimo). Allí se puede constatar que dicho indicador alcanzaba un nivel de sólo 36% en 1950, mientras que al finalizar 1994 llegaría a niveles del

⁹ Véase S. Edwards (1994) *Why are Latin American Savings Rates so Low?* (Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano sobre Crecimiento Económico, junio, Bogotá, p.20ss), donde se encuentra un efecto negativo de la inestabilidad política sobre el ahorro, aunque el efecto de la polarización que generan los asesinatos aún no ha sido esclarecido.

¹⁰ Véase A. Montenegro (1994) "Justicia y Desarrollo" DNP, Seminario sobre Justicia y Desarrollo, Bogotá, abril.

Cuadro 2
INDICES SOCIALES BASADOS EN LAS INSUFICIENCIAS NACIONALES, 1950-1994p

	1950	1970	1987	1994(p)	Tasa de mejora de los índices (TMI)		
					1950-70	1970-94	Total 1950-94
Indice de Desarrollo Humano							
(IDH) = $[1 - (I+II+III)/3]\%$	36.3	62.6	77.8	84.0	26.3	21.4	47.7
Dispersión	0.41	0.34	0.50	0.48			
Indice de Calidad de Vida							
(ICV) = $[1 - (I+II+IV)/3]\%$	20.0	55.6	72.3	80.7	35.6	25.1	60.7
Dispersión	0.28	0.19	0.26	0.24			
Indice de Equidad General							
(IEG) = $[1 - (I+II+V)/3]\%$	19.9	42.5	55.4	62.0	22.6	19.5	42.1
Dispersión	0.28	0.36	0.55	0.67			
Indice de Derecho a la Seguridad							
(IDS) = $[1 - (I+IV+VI)/3]\%$	28.1	62.6	63.6	67.7	34.5	5.1	39.6
Dispersión	0.47	0.48	0.21	0.48			

p: Proyecciones con base en las cifras más recientes del Banco Mundial.

Fuente: Actualizado con base en S. Clavijo (1992) "Variations on the Basic Needs Yardstick" *World Development* (Vol.20. No.8) y en *World Development Report 1994* (World Bank).

84%, lo cual arroja un índice de progreso de 48 puntos, repartidos casi por igual entre 1950-1970 y 1970-1994. Sin embargo, nótese que el coeficiente de dispersión (i.e. desviación estándar/media) ha fluctuado de manera importante, indicando que el progreso en dichos indicadores no ha sido homogéneo, particularmente en 1987 y 1994. De hecho, veíamos que donde más se ha progresado es en el indicador de esperanza de vida.

Estos progresos que muestra el IDH pueden servir para corroborar la intuición de quienes han venido afirmando que Colombia, dadas sus

presiones poblacionales, se ha visto forzada a sustituir inversión productiva de corto plazo (i.e. principalmente en infraestructura) por inversión de largo plazo en capital humano.

B. Índice de calidad física de vida(ICF)

En realidad, el IDH, antes analizado, no es sino una variación del ICF, el que tuvo una importante acogida durante la segunda parte de la década de los años setenta. El ICF también utiliza los indicadores de esperanza de vida y alfabetismo, pero, fiel al enfoque de "necesidades básicas" de medir directamente resultados

que afecten el capital humano, involucra el indicador de mortalidad infantil, en vez del ingreso *per cápita* (mínimo).

Como se observa en el cuadro 2, el ICF muestra mejoras superiores a las observadas en el IDH, pues se parte de un nivel más bajo de bienestar (20% vs. 36%) y se termina con valores similares, alrededor del 81-85%. Nótese también que la tasa de reducción de las insuficiencias en los componentes del ICF son más parejas, razón por la cual la dispersión era de sólo 0.24 en 1994, frente al 0.48 observado en el IDH. En síntesis, no cabe duda del progreso que ha hecho el país en materia de satisfacción de las necesidades básicas, bien que se mida a través del IDH o del más tradicional ICF.

C. Indicadores de equidad general (IEG)

Una de las virtudes del ICF, se aducía en el pasado, es que mide resultados directos, independientemente del ingreso y de su distribución. Sin embargo, también parece válido combinar conceptos de "necesidades básicas" y de ingreso, como en el IDH. Se nos ha ocurrido, por ejemplo, mantener ese tipo de combinación, sustituyendo simplemente el indicador de ingreso (mínimo) por el de distribución del ingreso. Un indicador de este estilo medirá entonces equidad en la distribución de salud, alfabetización y del ingreso en sí mismo.

En el cuadro 2 se puede observar que mientras en 1950 el IEG y el ICV registran niveles similares, en 1964 se ubican en el orden del 62% y 81%, respectivamente. Esto refleja básicamente el lastre que representa la mala distribución del ingreso que aún prevalece en Colombia, a

pesar de los progresos relativos del 11% que se observaron en dicho indicador entre 1970 y 1994. Este hecho se manifiesta en la alta dispersión del indicador IEG, que ha pasado del 0.28 en 1950 a 0.67 en 1994; sencillamente, el progreso relativo es mucho más lento en la variable de ingreso que en los índices de educación y salud.

En síntesis, al involucrar el concepto de distribución del ingreso en la medición del capital humano, generando un indicador de equidad general, se puede observar que se mantienen progresos muy similares a los registrados en los indicadores "puros" de satisfacción de necesidades básicas. Sin embargo, las brechas remanentes en uno y otro caso son mucho más pronunciadas en el caso de los indicadores de equidad, que alcanzan el 38%, mientras que en los indicadores básicos serían sólo del 20%.

D. Índice de derecho a la seguridad (IDS)

Por último, hemos involucrado la tasa de homicidios, con el propósito de generar un indicador que podría denominarse «derecho a la seguridad». La idea es que la tasa de homicidios complementa la medición que se hace sobre la probabilidad de vivir un determinado número de años. Este último indicador es el resultado de la suma de riesgos que se tienen no sólo al nacer, sino también en la tarea diaria de preservar la vida, donde una mayor tasa de homicidios tiende a reducir la esperanza de vivir.

En el cuadro 2 se observa que, a pesar del avance logrado en la esperanza de vida y en el control de la mortalidad infantil, el deterioro en la tasa de homicidios hace que la mejora del IDS sea sólo de 5.1% en los últimos 25 años, frente a

ganancias de 25% en el ICV. En razón a este hecho, el nivel del 68% en el IDS, que hemos calculado para 1994, resulta el más bajo junto con el del IEG.

IV. Conclusiones

En síntesis, el clamor nacional referente al derecho a la seguridad ciudadana tiene un sustento empírico, pues la inclusión de la tasa de homicidios en un indicador compuesto sobre probabilidades de vida produce un preocupante estancamiento en el progreso de dicho indicador durante las dos últimas décadas. Esto nos lleva a concluir que, a pesar de los progresos relativos

al resto del mundo en los frentes de educación e ingreso *per cápita* (mínimo), Colombia continúa necesitando ampliar sus programas de lucha contra la pobreza.

Dados los incrementos recientes en el gasto social, que han pasado a representar un 9.1% del PIB en 1990 a cerca del 11.3% en 1994, y los planes de la nueva administración por ampliarlo a cerca del 15% del PIB, resulta indispensable adoptar un plan de ejecución eficiente de estos recursos. Solo así será posible garantizar que ese mayor gasto social se traduzca en mejoras proporcionales, o más que proporcionales en el mediano plazo, en los indicadores vitales de salud, la educación y la seguridad ciudadana.

Evolución de los principales indicadores sociales en el sector rural: 1988-1992

Martha Luz Henao V.

I. Introducción

Dada la fuerte crisis que ha golpeado a la actividad agrícola colombiana en los últimos años, este artículo se propone examinar sus efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza, así como la inserción en el mercado laboral de los grupos poblacionales más pobres entre 1988 y 1992.

Este artículo hace parte de un trabajo presentado por Fedesarrollo al Ministerio de Agricultura, en el que además de los temas aquí expuestos, se analizaron la evolución del empleo en el período de 1988-1993 y las condiciones de salud y educación del área rural, temas tratados en el número anterior de Coyuntura Social.

II. Notas metodológicas

Dado que existen diferencias en la definición de la población rural, vale la pena hacer algunas aclaraciones. La Encuesta Nacional de Hogares,

clasifica como rural a la población dispersa y a los residentes en los municipios de menos de 10.000 habitantes, cuya población económicamente activa está, en más de un 50%, ubicada fuera del perímetro urbano y dedicada a labores agropecuarias y un 25% del total de su población con viviendas sin servicios básicos adecuados. El Censo Nacional de Población define como rural a la población ubicada por fuera de las cabeceras municipales. Dado que este trabajo se basa en la Encuesta Nacional de Hogares, la definición de población rural se adoptó de la misma.

Las regiones del área rural analizadas en la Encuesta Nacional de Hogares son: Atlántica, Oriental, Pacífica y Central¹. No se incluyen los Territorios Nacionales. La población total de estas áreas era de 13'900.000 personas en septiembre de 1993, con una población económicamente activa de 5'600.000. La región más densamente poblada es la Central, con el 31% de la población y la de menor densidad, la Pacífica con el 18%.

¹ La región Atlántica comprende los departamentos de Atlántico, Córdoba, Magdalena, Sucre, Guajira y Cesar. La Oriental cubre los Santanderes, Boyacá, Cundinamarca, Meta y el área rural de Bogotá. La central cubre a Antioquia, Caldas, Huila, Tolima, Risaralda y Caquetá y la Pacífica a Chocó, Cauca, Valle y Nariño.

El análisis de la pobreza se hará con base en los ingresos *per cápita* del hogar. Para la clasificación de los pobres se utilizan las líneas de indigencia y de pobreza. La línea de indigencia se define como el valor de los ingresos *per cápita* necesarios para comprar una canasta de alimentos con los componentes nutricionales mínimos requeridos por una persona. Los hogares y las personas que no están en capacidad de adquirir dicha canasta se clasifican como indigentes. La línea de pobreza es el valor de una canasta capaz de satisfacer las necesidades básicas de nutrición, vivienda, educación, salud, vestuario y recreación. Si el hogar o las personas no están en capacidad de adquirir dicha canasta, se clasifican como pobres.

Para el procesamiento de las encuestas de hogares se tomaron los deciles y las líneas de indigencia y de pobreza, definidas por la Misión de Apoyo a La Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales (Lasso y Moreno, 1993).

III. Cuantificación de la pobreza rural

Como es bien conocido, en Colombia se han registrado grandes avances en materia social en las últimas décadas. Ha habido aumentos significativos en las coberturas de la educación, sobre todo de la primaria. Los índices de desnutrición y las tasa de mortalidad y morbilidad infantil también han disminuido considerablemente. De otro lado, se ha presentado una mejoría significativa en la distribución del ingreso y los índices de pobreza.

Sin embargo, la situación del área rural es bastante preocupante: En primer lugar, la incidencia relativa de la pobreza rural de nuestro

país es muy alta y, en segundo, la brecha existente entre las condiciones de vida del campo y las ciudades, que se había venido cerrando en las últimas décadas, empezó de nuevo a ampliarse por el fuerte deterioro relativo de los ingresos rurales que, adicionalmente, han causado de nuevo un aumento de la pobreza en esta región.

En septiembre de 1992 vivían en el área rural 4.3 millones de personas en condición de indigencia, y 8.9 millones de pobreza, mientras que en el área urbana había, en el mismo año, 1.5 millones de indigentes y 6.9 millones de pobres. Esto quiere decir que el 74% de los indigentes y el 57% de los pobres del país estaban localizados en el área rural (Cuadro 1).

Adicionalmente, en los tres últimos años la situación económica del campo ha sufrido un fuerte deterioro y las perspectivas de mediano plazo son preocupantes: entre 1990 y 1992, los ingresos de las zonas rurales descendieron cerca del 14% en términos reales, mientras que los de las zonas urbanas aumentaron en 11 puntos reales. Como resultado de esto, en esos dos años, la brecha entre los ingresos rurales y los urbanos aumentó en 25 puntos (Lora y Herrera, 1994).

A. Evolución de la pobreza rural

En el cuatrenio 1988-1992 los avances logrados en la disminución de la pobreza rural en Colombia fueron mínimos. Clasificando como indigentes a las personas cuyos ingresos no les permiten comprar una canasta de alimentos con los nutrientes mínimos requeridos, se tiene que para 1988 el 33.1% de las personas que habitaban la zona rural eran indigentes, porcentaje

Cuadro 1

POBLACION POBRE DEL AREA RURAL Y URBANA SEGUN LINEA DE INDIGENCIA Y LINEA DE POBREZA, 1992

Región	Indigencia		Pobreza	
	%	#	%	#
Urbana	8.1	1545358	36.0	6868259
Rural	31.2	4273190	64.6	8860324

Fuente: Para el área rural cálculos Fedesarrollo con base en Encuesta de Hogares Rural de 1992. Para el área urbana: Banco Mundial, Colombia: PovertyProfile, 1994, mimeo.

que para 1992 había apenas disminuido a 31.2% (Cuadro 2).

Durante el mencionado cuatrienio se pueden distinguir dos subperíodos con tendencias diferentes en la evolución de la indigencia: i) 1988 y 1991, con una drástica caída del 33% al 26.7%; ii) 1991-1992, con un aumento del índice de indigencia del 26.7% al 31.2%. Este último originado por la fuerte crisis del sector rural que trajo como consecuencia disminución en el empleo, las ganancias y los salarios del campo. Los altos niveles de indigencia rural contrastan con los urbanos, los cuales son del orden del 8% y 10.3% para 1988 y 1992, respectivamente.

Si se toma la definición amplia de pobreza² que considera como pobres a las personas que no tienen los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas, no sólo de alimentos sino de vivienda, educación, salud y vestuario, se encuentra una incidencia de la pobreza en la

población rural del 66.3% en 1988 y del 64.6% en 1992.

A diferencia de la indigencia, la pobreza rural no presentó variaciones significativas ni cambios en la tendencia en los dos subperíodos. Disminuyó levemente durante todo el período: 66.3% en 1988 a 65.6% en 1991 y a 64.6% en 1992, lo que significa una reducción de apenas 1.7 puntos en los cuatro años. Estos índices muestran la gran magnitud de la pobreza rural y los lentos avances registrados en su eliminación.

B. Análisis por regiones

La región con mayor nivel de pobreza es la Pacífica, donde en 1992 el 36.2% de las personas vivía en condición de indigencia y el 69.6% era pobre. En esta región no sólo se presentó la mayor incidencia de la pobreza, sino que ésta aumentó considerablemente entre 1988 y 1992. La indigencia pasó del 30% en 1988 al 36.2% en

² El Banco Mundial denomina pobreza a lo que en este estudio se denomina indigencia. Sin embargo, muy buena parte de la literatura sobre pobreza distingue entre indigencia y pobreza, tomando la línea de indigencia como la canasta básica de alimentos y la línea de pobreza, como los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas de alimentos, educación, salud y vivienda, que normalmente es el equivalente a dos líneas de indigencia.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE POBLACION POBRE DEL AREA RURAL SEGUN LINEA DE INDIGENCIA Y LINEA DE POBREZA

Región	1988		1991		1992	
	L.I.	L.P.	L.I.	L.P.	L.I.	L.P.
Atlántica	39.5	74.2	26.3	72.7	33.1	66.3
Oriental	41.8	72.8	34.0	67.1	35.7	65.0
Central	22.4	56.2	16.8	55.2	22.9	60.1
Pacífica	30.0	63.3	33.0	71.3	36.2	69.6
Total	33.1	66.3	26.7	65.6	31.2	64.6

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rural y cálculos de Fedesarrollo.

1992 y la pobreza del 63.3% al 69.6% en el período señalado.

La región con menor pobreza es la Central. El 19.7% de las personas son indigentes y el 53.8% pobres. Sin embargo, entre 1988 y 1992, mientras en el total del área rural disminuyó la pobreza, en esta región, aumentó 4 puntos porcentuales. Esto puede explicarse por la merma significativa del precio real del café desde finales de la década de los ochenta, que produjo una caída de las ganancias de los pequeños caficultores y de los salarios reales.

En la región Atlántica se presentó una reducción importante de la indigencia y pobreza entre 1988 y 1992. Sin embargo, si se analizan los subperíodos 1988-1991 y 1991-1992, se puede observar una reversión de la tendencia en la evolución de la pobreza: una caída de la indigencia de 13 puntos entre 1988 y 1991 y, de nuevo, un aumento de la misma de 7 puntos entre 1991 y 1992, como consecuencia de la disminución del empleo y de los ingresos en dicho período.

En la región Oriental, la indigencia, que venía decreciendo aceleradamente entre 1988 y 1991, de nuevo aumentó, aunque levemente entre 1991 y 1992. La pobreza, en cambio, disminuyó a través de todo el período (Cuadro 3). Esto quiere decir que la reducción del empleo entre 1991 y 1992 afectó fundamentalmente a los deciles más bajos.

IV. Caracterización de los hogares pobres

En esta sección se analizan las principales características demográficas y laborales de los hogares pobres en las zonas rurales (Cuadro 3A y 3B).

A. Existe una estrecha relación entre el tamaño del hogar y la pobreza

En efecto, puede observarse una relación importante entre la pobreza y el tamaño de los hogares. El tamaño medio de los hogares pobres es 5.2 personas por hogar, mientras que el de los hogares no pobres, de 3.9.

Cuadro 3A
CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES RURALES

Región	Tipo de Hogar	Personas por hogar		Menores de 9 años por hogar		Ocupados por hogar		Desocupados por hogar		Inactivos por hogar		Tasa de dependencia por hogar
		#	#	#	#	#	#	#	#	#	#	#
		1988	1992	1988	1992	1988	1992	1988	1992	1988	1992	1992
Atlántica	Indigentes	6.17	6.21	2.18	2.22	1.64	1.70	0.11	0.17	2.24	2.12	3.66
	Pobre	5.96	5.81	1.94	1.89	1.73	1.78	0.13	0.14	2.16	1.99	3.26
	No pobre	4.15	4.51	0.82	0.92	1.94	2.10	0.05	0.06	1.34	1.43	2.14
	Total	5.36	5.30	1.57	1.51	1.80	1.91	0.10	0.10	1.88	1.77	2.78
Oriental	Indigentes	5.38	5.39	1.73	1.64	1.85	1.79	0.08	0.13	1.73	1.82	3.00
	Pobre	5.27	5.13	1.55	1.44	1.96	1.84	0.10	0.11	1.66	1.73	2.73
	No pobre	3.94	3.72	0.72	0.61	1.99	1.89	0.06	0.05	1.17	1.16	1.97
	Total	4.83	4.52	1.27	1.09	1.97	1.87	0.09	0.08	1.50	1.49	2.43
Central	Indigentes	5.79	5.67	1.87	1.85	1.63	1.68	0.14	0.11	2.14	2.03	3.37
	Pobre	5.51	5.31	1.71	1.53	1.68	1.74	0.10	0.09	2.01	1.96	3.06
	No pobre	4.43	4.09	0.76	0.66	2.14	2.04	0.07	0.04	1.46	1.35	2.01
	Total	4.98	4.75	1.24	1.13	1.91	1.88	0.09	0.07	1.74	1.68	2.53
Pacífica	Indigentes	5.61	5.12	1.80	1.54	1.70	1.68	0.14	0.13	1.97	1.76	3.04
	Pobre	5.20	4.92	1.59	1.37	1.75	1.74	0.09	0.12	1.77	1.69	2.83
	No pobre	4.07	4.04	0.81	0.66	1.92	2.03	0.08	0.07	1.26	1.28	1.99
	Total	4.72	4.62	1.26	1.13	1.82	1.84	0.09	0.10	1.55	1.55	2.51
Total	Indigentes	5.72	5.57	1.89	1.80	1.73	1.72	0.11	0.13	1.99	1.92	2.78
	Pobre	5.49	5.19	1.70	1.47	1.79	1.78	0.10	0.11	1.89	1.85	2.69
	No pobre	4.19	3.90	0.77	0.62	2.02	2.01	0.07	0.05	1.33	1.30	2.38
	Total	4.97	4.78	1.33	1.20	1.88	1.88	0.09	0.09	1.67	1.62	2.55

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares Rurales para 1988 y 1992, cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 3B
CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES RURALES

Región	Tipo de hogar	Tasas de participación		Hogares con jefatura		Hogares con acueducto		Hogares con electricidad		Hogares con alcantarillado	
		gobla de mujeres		femenina							
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
		1988	1992	1988	1992	1988	1992	1988	1992	1988	1992
Atlántica	Indigentes	17.67	26.13	15.31	15.43	37.8	46.5	63.04	70.43	2.94	4.45
	Pobre	19.87	26.21	14.57	13.43	41.30	49.2	63.8	73.44	4.7	6.81
	No pobre	32.85	35.09	20.63	16.57	52.24	57.3	70.01	74.60	9.79	11.92
	Total	23.38	29.33	16.59	14.67	44.96	52.37	65.9	73.90	6.39	8.83
Oriental	Indigentes	28.81	28.62	15.90	16.22	28.11	41.12	62.36	79.12	16.5	19.14
	Pobre	31.23	28.84	15.28	15.97	32.70	46.41	67.66	81.94	20.52	22.27
	No pobre	41.58	42.26	17.57	21.77	58.98	61.33	81.83	87.14	44.03	42.00
	Total	34.23	33.79	16.04	18.46	41.45	52.79	72.38	84.16	28.35	30.70
Central	Indigentes	18.53	17.49	16.69	16.51	50.81	61.76	64.39	72.98	34.19	35.20
	Pobre	18.45	19.94	13.85	14.79	51.90	68.74	72.2	79.06	36.68	39.86
	No pobre	31.49	34.66	21.21	20.63	67.75	81.53	82.32	89.78	52.72	58.19
	Total	24.58	26.19	17.48	17.49	59.71	74.66	77.18	84.02	44.58	48.34
Pacífica	Indigentes	27.49	32.98	24.02	25.48	43.94	61.5	63.18	67.93	19.89	21.46
	Pobre	29.63	34.04	20.49	23.43	51.88	67.7	68.94	75.80	26.42	28.69
	No pobre	39.18	40.84	22.52	17.09	59.23	77.1	77.47	86.20	42.58	46.85
	Total	33.22	36.16	21.34	21.24	54.99	70.97	72.56	79.42	33.27	35.00
Total	Indigentes	23.46	26.49	17.34	18.25	38.05	51.8	63.09	73.15	17.04	20.10
	Pobre	24.76	26.75	15.77	17.09	43.47	57.9	68.13	77.88	21.9	25.18
	No pobre	35.51	37.78	20.56	19.57	58.96	70.15	77.41	85.39	39.87	42.38
	Total	28.62	30.85	17.68	17.87	50.11	63.02	72.43	81.01	29.39	32.34

Fuente: DANE, Encuestas de Hogares Rurales para 1988 y 1992, cálculos de Fedesarrollo.

B. Los hogares pobres se caracterizan por tener un número considerablemente más alto de niños que los hogares no pobres

En los hogares pobres hay en promedio 1.5 niños menores de 9 años por hogar, mientras que en los hogares no pobres hay apenas 0.6. Esto lleva a que la incidencia de la pobreza en los niños sea muy superior a la de la población total. En efecto, el porcentaje de indigentes en la población total era del 31% en 1992 y la de los niños menores de 9 años del 40%. De igual forma, la pobreza afectaba al 65% de la población y al 76% de los niños menores de 9 años. Resulta impresionante que en un país con el nivel de desarrollo de Colombia, 1.4 millones de niños del campo colombiano vivan en condiciones de indigencia y 2.6 millones sean pobres.

C. La participación en el mercado laboral de las mujeres pobres es muy baja

La alta proporción de niños en los hogares pobres explica, en buena medida, las bajas tasas de participación de las mujeres pobres en el mercado laboral, fenómeno que contribuye a mantener bajos los ingresos del hogar. En efecto, para 1992, la tasa de participación global de las mujeres pobres era del 26.8%, mientras que la de las mujeres no pobres, del 37.8%.

Sin embargo, la baja participación en el mercado laboral no es característica solamente de las mujeres pobres. Los hombres pobres también poseen una tasa de participación global inferior a la de los hombres no pobres, aunque realmente la brecha pobres y no pobres es menor que la existente entre las mujeres. La tasa de

participación global de los hombres pobres era del 75%, mientras que la de los no pobres alcanzaba el 82%. Esto muestra entonces una relación inversa entre la posibilidad de inserción en el mercado laboral y la pobreza.

D. El desempleo afecta más fuertemente a los hogares pobres que a los no pobres

Aunque normalmente se afirma que los pobres no pueden darse el lujo de estar desempleados, tanto en el campo como en las ciudades el desempleo afecta más a los pobres que a los no pobres. En cada hogar pobre había, en promedio, 0.11 personas buscando trabajo contra 0.05 en cada hogar no pobre. A su vez, la tasa de desempleo de los pobres era de 5.8%, mientras que la de los no pobres, del 2.5%.

La menor tasa de participación y el mayor desempleo de los hogares pobres explican la existencia de un menor número de ocupados por hogar entre pobres. En 1992 había, en promedio, 1.8 ocupados por hogar pobre y 2 en los no pobres.

E. Los hogares pobres poseen altas tasas de dependencia

Dada la menor participación en el mercado laboral, el menor número de ocupados y la mayor cuantía de desempleados de los hogares pobres, obviamente, las personas del hogar que dependen de cada trabajador, o sea, la tasa de dependencia de los hogares pobres es muy superior a la de los hogares no pobres. En efecto, para 1992, mientras que en un hogar pobre la tasa de dependencia era de 2.7 personas por cada ocupado del hogar, en uno no pobre esta cifra era de 2.4.

F. En el área rural, con excepción de la región Pacífica, no se puede hablar de una feminización de la pobreza

Definitivamente, contrario a muchas afirmaciones y, a diferencia de otros países, en Colombia no se puede hablar de una feminización de la pobreza en el área urbana (Henao y Sierra, 1991), ni en el área rural. El porcentaje de mujeres jefes de hogar en los hogares pobres es muy similar e incluso en algunos casos inferior al de hogares no pobres.

Sin embargo, existe una excepción: en la región Pacífica el porcentaje de mujeres jefes de hogar en los hogares indigentes es del 25%, en los pobres, del 23%, mientras que en los no pobres es del 17%. Adicionalmente, en esta región, paralelo al aumento de la pobreza durante 1988 y 1992, se produjo un incremento del porcentaje de mujeres jefes de hogar entre los indigentes y los pobres. Este fenómeno está acompañado de una tasa de participación de las mujeres pobres en el mercado laboral muy superior al resto del área rural. Mientras la tasa de participación global de las mujeres pobres en la región Pacífica es del 34%, la del mismo grupo para el área rural total es del 26.8%.

G. Cobertura de los servicios públicos

Aunque existen diferencias en la cobertura de los servicios públicos entre los hogares pobres y los no pobres, éstas no son muy significativas y, adicionalmente, los aumentos de cobertura, sobre todo en el caso de electricidad, han sido mayores en los hogares pobres que en los no pobres (Cuadro 3A y 3B). En efecto, para el total del área rural, la cobertura de electricidad aumentó del 68% al 78% en los hogares pobres y

del 77% al 85% en los no pobres. En acueducto, la cobertura es muy inferior a la de electricidad, en todos los deciles, sin embargo, también, ha habido mayores aumentos de cobertura entre los pobres, 44% al 58%, que en los no pobres, 59% al 70%. En lo que se refiere al alcantarillado, la cobertura rural es todavía muy baja y los avances reducidos.

V. Distribución del ingreso rural

El Coeficiente de Gini, muestra claramente que la concentración del ingreso rural es inferior a la del urbano (Cuadro 4), sin embargo, esta mayor equidad rural está acompañada de un nivel de pobreza muy superior a la urbana, como se vio en la sección anterior. Vale la pena destacar que esta mayor equidad en parte puede ser explicada por el hecho de que los grandes propietarios de tierras tienen sus hogares en las ciudades y por ello no son incluidos en la encuesta rural.

En el período comprendido entre 1988 y 1992 se observa una leve mejoría en la distribución del ingreso rural. En efecto, el coeficiente de Gini pasó de 0.380 a 0.370. Sin embargo, si se mira el período 1988-1991, donde se presentó crecimiento del empleo, se observa un aumento importante en la desigualdad, mientras que para el período 1991-1992, con caídas en el empleo y en los ingresos, la desigualdad disminuyó en forma significativa. El Gini pasó de 0.380 en 1991 a 0.417 en 1992. Esto significa que en los períodos de auge, dada la desigual distribución de los recursos productivos en el sector rural, aumentan mucho más los ingresos de los deciles superiores que los de los inferiores y en períodos de crisis son más afectados los deciles superiores, mejorando así la distribución del ingreso.

Cuadro 4
COEFICIENTE DE GINI POR REGIONES

Región	1988	1992
Atlántica	0.3495	0.3802
Oriental	0.3673	0.3769
Central	0.3734	0.3547
Pacífica	0.3961	0.3694
Total	0.3741	0.3693

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rural, cálculos de Fedesarrollo.

En 1992, la región con una mayor concentración del ingreso era la Atlántica y, la de menor, la Central. Vale la pena destacar que en la región Pacífica y en la Central, entre 1988 y 1992, hubo una mejoría en la distribución del ingreso acompañada de un aumento de la pobreza, mientras que en las otras dos regiones, se presentó empeoramiento en la distribución del ingreso y disminución de la pobreza. Esto quiere decir que en el sector rural, al presentarse descensos en los ingresos, como consecuencia de caídas en los precios de los productos agrícolas, bajan más los ingresos de los deciles altos, que en su mayoría son ganancias, que los ingresos de los más pobres, donde el componente salarial dentro de los ingresos del hogar es más significativo, al contrario, en períodos de recuperación, aumentan más las ganancias que los salarios, emperándose la distribución del ingreso.

VI. Condiciones laborales de los pobres de las zonas rurales

A. Empleo por categorías ocupacionales

En el rural, el 34% de los ocupados son trabajadores por cuenta propia, el 15% trabajadores

familiares sin remuneración y, el 2.6%, servicio doméstico, de donde se desprende que el 51.6% de los ocupados rurales tienen empleos precarios que podrían denominarse empleos informales si se asimilan a la definición del mismo que se tiene en el sector urbano, haciendo la salvedad de que, aquí, no se están incluyendo asalariados de empresa de menos de 10 trabajadores que sí son contabilizados como informales en las áreas urbanas (Cuadro 5).

Un análisis por deciles nos muestra que los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares sin remuneración, tienen una mayor participación en los deciles más pobres, mientras que los obreros y jornaleros la tienen en los deciles medios y los empleados, en los deciles altos. En efecto, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares sin remuneración representan el 79% y 67% de los ocupados de los deciles uno y dos. Esto significa que la incidencia de la pobreza es mucho mayor entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares que entre las demás categorías. Los obreros y jornaleros alcanzan alrededor del 41% de los ocupados de los deciles, cuatro al ocho.

Cuadro 5
EMPLEO POR POSICION OCUPACIONAL
(Composición porcentual*)

	Obrero Jornalero	Empleado	Empleado doméstico	Patrón Empleador	Cuenta propia	Trabajador familiar
1988						
Decil 1	6.48	0.94	0.66	3.75	49.06	39.11
Decil 2	17.51	2.95	1.34	3.83	48.06	26.32
Decil 3	32.52	5.50	1.67	4.24	36.92	19.15
Decil 4	36.90	7.33	3.36	4.37	32.63	15.40
Decil 5	38.04	9.80	1.80	4.86	31.87	13.64
Decil 6	39.19	11.87	2.73	4.13	31.41	10.68
Decil 7	43.11	13.90	4.37	4.10	28.00	6.53
Decil 8	39.99	16.54	2.98	5.13	27.10	8.27
Decil 9	40.02	18.58	3.17	8.45	22.75	7.04
Decil 10	28.90	24.20	3.63	8.89	27.08	7.30
Subtotal	32.86	11.54	2.63	5.24	32.97	14.77
1992						
Decil 1	10.59	2.24	1.76	6.01	46.38	33.01
Decil 2	22.96	3.82	1.41	3.60	44.39	23.83
Decil 3	31.59	9.67	3.66	4.92	33.89	16.26
Decil 4	40.10	9.97	2.26	3.44	34.13	10.10
Decil 5	40.18	12.24	2.37	4.63	32.83	7.74
Decil 6	41.82	13.54	2.96	3.99	30.29	7.41
Decil 7	41.12	18.22	2.07	3.74	27.80	7.05
Decil 8	41.84	19.37	2.24	4.50	28.22	3.83
Decil 9	29.52	25.21	4.14	5.61	32.13	3.39
Decil 10	23.04	30.47	3.33	9.39	27.84	5.92
Subtotal	32.85	14.87	2.63	4.96	33.39	11.31

* Los porcentajes representan la relación entre cada categoría y los ocupados del respectivo decil.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rural, cálculos de Fedesarrollo.

El análisis por categorías ocupacionales y regiones muestra que la mayor pobreza de las regiones está estrechamente relacionada con la mayor presencia de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración y la menor incidencia de la pobreza está ligada a la existencia simultánea tanto de una mayor presencia de patronos de pequeña y mediana propiedad en los deciles bajos y me-

dios como a las mayores posibilidades de emplearse como jornalero. La región Atlántica tiene el mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia dentro de su estructura ocupacional, 44% contra 33% de promedio rural y, adicionalmente, tiene el menor porcentaje de patronos, 2.9% mientras que en la región Central esta categoría representa el 11% de los ocupados. El bajo porcentaje de patronos tiene dos

explicaciones: de un lado se puede argumentar que dada la alta inseguridad de la región, un mayor número de propietarios de fincas vive en las ciudades y, por lo tanto, no aparece registrado en las encuestas de hogares rurales. Sin embargo, esto es válido para los deciles altos, pero si se compara la participación de los patronos en los deciles inferiores con los de otras regiones, se encuentra que en la región Atlántica los patronos tienen un peso muy inferior a los de las demás regiones. Este es un indicio de la alta concentración de la propiedad territorial en esta región, lo que explica en buena medida sus altos y crecientes índices de indigencia y pobreza.

La estructura del empleo de la región Oriental muestra el menor porcentaje de jornaleros, 24% contra 33% del promedio rural, pero al mismo tiempo tiene un alto porcentaje de patronos y de trabajadores familiares sin remuneración en los deciles bajos y medios, lo que indica el fuerte predominio del minifundio, donde el trabajo familiar es muy importante. Por su parte, la región Central tiene la mayor proporción de jornaleros y de patronos. Esto es indicio de una alta presencia de pequeñas y medianas propiedades, pero a diferencia de la región Oriental, con muchas más opciones de empleo asalariado, lo que permite a los pequeños propietarios emplearse como asalariados cuando no están trabajando en su propiedad. Esta doble condición explica que los niveles de pobreza existentes en esta región sean muy inferiores al promedio rural.

B. Distribución del empleo por ramas de actividad económica y por deciles de ingreso

Dentro del área rural, en 1988, el 61% de los empleados estaba ubicado en actividades

agropecuarias y en 1992 esta proporción descendió al 58%. Esto se debe a que mientras que el empleo rural aumentó en el cuatrienio en 8.4%, el empleo agropecuario apenas lo hizo en 2.2% (Cuadro 6).

La región con menor participación de la actividad agropecuaria dentro de su empleo total es la Pacífica, donde sólo el 48.7% de su fuerza laboral está dedicada a ella. En el período analizado la región presentó una caída en el empleo agropecuario del 7.5%.

El segundo lugar en términos de absorción de empleo en el área rural lo ocupan los servicios con el 15% en 1992. El tercero es ocupado por el comercio, restaurantes y hoteles con el 13% del empleo en 1992. Es de anotar que en el cuatrienio 1988-1992, el empleo rural, tanto en servicios como en comercio, creció a un ritmo muy superior al del total del empleo rural, 35% y 21% respectivamente, contra 8.4% del empleo rural total.

La industria manufacturera, como era de esperarse, tiene un bajo peso en el empleo rural y, adicionalmente, mantuvo su participación del 7% del empleo total durante el cuatrienio.

El análisis por deciles muestra la existencia de una estrecha relación entre pobreza y empleo en actividades agropecuarias. En efecto, en los deciles inferiores es mayor el peso del empleo en actividades agropecuarias y, a medida que aumentan los ingresos y se pasa a los deciles superiores, disminuye la proporción del empleo agropecuario y aumenta la de los servicios y el comercio. Para el total del área rural, mientras que en el decil uno el 76% de los ocupados labora en actividades agropecuarias, en el decil diez esta proporción es del 48%.

Cuadro 6
DISTRIBUCION DEL EMPLEO RURAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 1988 Y 1992

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Subtotal
1988											
Ramas de actividad											
No especifica	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Agropecuaria	83.1	72.3	69.8	70.3	64.4	57.6	54.1	55.1	51.0	41.3	61.3
Minería	0.3	2.3	3.3	2.4	1.6	3.9	3.0	1.5	2.6	1.9	2.3
Industria manufacturera	4.2	6.3	8.1	4.9	7.2	8.5	6.7	8.7	8.8	7.4	7.1
Electricidad gas. agua	0.0	0.0	0.1	0.8	0.1	0.4	0.7	0.5	0.5	0.2	0.3
Construcción	1.0	1.2	2.0	2.5	3.0	3.4	3.6	2.0	3.5	2.7	2.5
Comercio. rest. y hoteles	7.2	11.5	8.5	7.5	10.6	13.2	12.7	14.5	12.5	18.8	11.8
Transp. almacena. y comunic.	0.9	1.5	1.8	2.2	3.0	2.5	3.2	3.6	4.4	4.9	2.9
Servicios	3.3	5.0	6.4	9.3	10.1	10.5	16.0	14.2	16.6	22.8	11.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1992											
Ramas de actividad											
Agropecuaria	75.6	66.8	63.4	62.3	63.2	59.8	53.2	52.4	41.2	42.0	57.5
Minería	1.1	3.8	1.4	3.2	2.6	2.6	1.3	2.2	2.8	0.6	2.1
Industria manufacturera	4.9	7.2	6.0	6.7	7.0	7.3	7.3	8.5	8.3	5.1	6.9
Electricidad Gas Agua	0.0	0.0	0.1	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.5	0.4	0.3
Construcción	1.3	1.9	2.1	3.2	2.4	1.8	3.3	2.9	3.5	2.5	2.5
Comercio. Rest. y hoteles	9.5	12.3	12.0	10.1	10.4	12.3	14.9	14.5	15.4	19.0	13.2
Transp. Almacena. y comunic.	1.0	1.7	2.2	2.5	1.8	2.4	3.9	3.3	5.7	4.3	2.9
Servicios	6.6	6.4	12.7	11.6	12.3	13.6	15.9	15.8	22.6	26.2	14.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rural de 1988 y 1992, cálculos de Fedesarrollo.

C. La jornada laboral por deciles

Los más pobres tienen menos opciones de empleo y ello explica que su jornada laboral media sea inferior a la de los no pobres. En 1992, la jornada laboral semanal era de 49 horas y de 47 horas en el área urbana. De otra parte, en el área

rural, la jornada de los hombres era superior a la de las mujeres: 51 horas a la semana para los hombres y 42 horas para las mujeres (cuadro 7).

Vale la pena destacar que la jornada laboral de los hombres de los cuatro deciles más pobres es inferior a la de los seis deciles superiores,

Cuadro 7
JORNADA LABORAL MEDIA DE LOS OCUPADOS
(Horas semanales trabajadas)

Región	Decil	1988			1992		
		Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	Decil 1	48	38	46	48	40	46
	Decil 2	49	39	46	50	39	47
	Decil 3	50	36	47	51	40	48
	Decil 4	51	38	48	50	39	48
	Decil 5	51	40	49	52	42	49
	Decil 6	52	42	49	52	43	50
	Decil 7	52	46	51	52	41	49
	Decil 8	53	44	51	52	44	50
	Decil 9	53	45	51	52	42	49
	Decil 10	54	44	51	52	44	50
	Subtotal	51	42	49	51	42	49

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Rural, 1988 y 1992, cálculos de Fedesarrollo.

sobre todo en el decil uno, donde los hombres trabajan dos horas menos en promedio a la semana que en los deciles superiores. Este fenómeno muestra que los más pobres tienen una mayor dificultad para encontrar un empleo durante todos los días de la semana, lo que explica en parte los bajos ingresos del hogar.

Adicionalmente, en las regiones más pobres, la jornada laboral media es inferior a la de las regiones con menores niveles de pobreza. Es así como las regiones Pacífica y Atlántica tienen una jornada laboral media de 47 y 48 horas, respectivamente, mientras que en la Central y la Oriental es de 50 horas.

Como puede observarse, existe una relación estrecha entre pobreza y jornada laboral: entre más pobre es la región menos oportunidades de empleo de tiempo completo ofrece y, obvia-

mente, los grupos más afectados son los más pobres que no tienen acceso a la tierra y cuya única fuente de ingresos es el trabajo asalariado.

Otro punto interesante a destacar es que a pesar de que para el conjunto del área rural no se presentó una variación de la jornada laboral media entre 1988 y 1992, sí hubo cambios en algunas regiones. En la región Central disminuyó la jornada laboral media de 51 a 50 horas a la semana. En la región Atlántica la jornada laboral media tuvo una caída aún más drástica: pasó de 50 a 47 horas semanales. Estas disminuciones en la jornada laboral son un indicio de que en el campo el mercado laboral es mucho más flexible, pues permite con mayor facilidad ajustes en la jornada, sin cambiar el número de ocupados, lo que explica en parte que, a pesar de las crisis, la tasa de desempleo no aumente considerablemente.

D. El trabajo infantil

En el área rural es bastante generalizado. Aunque obviamente es mayor entre los más pobres, alcanza también proporciones considerables entre los deciles de mayor ingreso en 1992, para el total del área rural, el 25% de los niños entre los 6 y 9 años trabajaban, básicamente en actividades agrícolas y pecuarias. En los tres deciles inferiores, el porcentaje de niños trabajadores era alrededor del 30%, mientras que en los tres deciles superiores era del 17% (Cuadro 8).

A nivel regional, existen diferencias importantes en el porcentaje de niños trabajadores: mientras en la región Central y en la Oriental trabajan el 33% y el 27% de los niños, respectivamente, en las regiones Atlántica y Pacífica, sólo

laboran, en su orden, el 19% y 18% de los menores. O sea que, contrariamente a lo que se esperaba, en las regiones más pobres el trabajo infantil es menor que en las menos pobres. Esto nos muestra una vez más que la pobreza está muy ligada a la falta de oportunidades de trabajo y, por lo tanto, en las regiones más pobres las opciones de empleo son menores tanto para los adultos como para los niños.

VII. Caracterización del desempleo rural

En términos globales, el problema del desempleo rural es inferior al del urbano. Sin embargo, dada la gran magnitud de la pobreza rural, la creciente brecha entre los ingresos urbanos y los rurales y el aumento de la pobreza en algunas

Cuadro 8
PORCENTAJE DE NIÑOS ENTRE 6 Y 9 AÑOS QUE TRABAJAN, 1988 Y 1992

Región	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
1988											
Atlántica	19.98	25.06	30.69	13.87	25.91	30.10	15.46	45.50	4.76	0.99	21.90
Oriental	23.64	45.38	66.57	52.16	31.26	37.91	15.27	19.82	11.01	20.43	34.49
Central	14.62	9.93	11.97	19.37	17.46	28.20	24.74	13.27	35.27	41.05	18.31
Pacífica	13.42	17.71	19.67	17.88	33.46	22.32	9.17	30.64	36.87	24.60	20.02
Total	19.13	24.55	29.50	24.06	25.12	29.70	17.75	23.73	20.51	17.74	23.78
1992											
Atlántica	16.06	16.71	20.74	28.24	22.94	18.61	19.14	22.38	2.49	17.22	19.44
Oriental	36.17	39.00	25.78	21.70	21.97	18.53	16.17	19.01	23.81	12.86	27.23
Central	47.37	38.85	38.71	26.51	23.20	25.28	46.98	20.09	23.45	35.09	33.20
Pacífica	18.22	18.66	28.91	4.84	10.28	24.90	19.14	6.04	14.02	0.00	17.57
Total	30.56	28.62	28.92	22.62	21.14	22.06	27.87	17.97	16.39	18.41	25.27

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares Rural, Cálculos de Fedesarrollo.

regiones, se hace indispensable la formulación de políticas de empleo a nivel rural, sobre todo para las mujeres, con el objeto de aumentar los ingresos de los hogares más pobres. Para la formulación de dichas políticas es conveniente conocer los grupos y las regiones más vulnerables al desempleo.

En septiembre de 1992, la tasa de desempleo rural era de 4.4%, contra 9.2% para las siete principales ciudades (Cuadros 9A y 9B). Adicionalmente, entre 1988 y 1992, la mencionada tasa permaneció prácticamente estancada: 4.6% en 1988 y 4.4% en 1992.

Si se analiza la tasa de desempleo por deciles de ingreso se encuentra que el desempleo afecta fundamentalmente a los pobres. En septiembre de 1992, la tasa de desempleo de los no pobres era de 2.5%, mientras que la de los pobres alcan-

zaba el 5.8%. El problema es más grave aún en el caso de los indigentes, cuya tasa de desempleo era del 7.2%

En el caso de los hombres vale la pena destacar que aunque la tasa de desempleo de los jóvenes es superiores a la promedio de los hombres, la brecha no es tan grande como la existente en el área urbana. Para 1992, la tasa de desempleo de los hombres era 2.6%, para los hombres entre diez y quince años era 4.3% y para los de diez y seis a veinticuatro del 3.7%. Sin embargo, es necesario destacar que en las regiones con mayores tasas de desempleo y con mayor pobreza, como son la Pacífica y la Atlántica, las tasas de desempleo, para estos dos grupos de edad, en los deciles pobres son bastante altas.

La tasa de desempleo de las mujeres es creciente y triplica la de los hombres y, a su turno,

Cuadro 9A
TASA DE DESEMPLEO POR SEXO

Región	Decil	1988		1992	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Total Rural					
	Decil 1	4.96	10.7	4.87	14.33
	Decil 2	3.78	11.05	3.00	13.13
	Decil 3	4.29	7.75	4.15	16.84
	Decil 4	2.84	11.92	3.31	10.03
	Decil 5	2.89	13.07	1.92	11.60
	Decil 6	2.31	11.92	2.09	8.08
	Decil 7	3.04	9.63	1.85	10.44
	Decil 8	2.93	7.62	1.93	3.95
	Decil 9	1.34	6.53	1.66	3.09
	Decil 10	0.71	4.57	0.98	3.15
	Subtotal	2.88	9.36	2.55	9.12

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares Rural. 1988 y 1992, Cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 9B
TASA DE DESEMPLEO POR GRUPOS DE EDAD

	1988						1992					
	10 a 15	16 a 24	25 a 34	35 a 44	45 y más	Total	10 a 15	16 a 24	25 a 34	35 a 44	45 y más	Total
Total Rural												
Decil	12.89	12.53	8.50	5.17	2.61	6.35	7.40	11.18	5.54	7.07	5.36	7.26
Decil 2	6.93	12.94	5.01	4.21	1.29	5.71	7.01	12.56	7.20	0.81	2.88	6.12
Decil 3	7.36	11.46	5.91	1.28	1.09	5.10	6.74	16.65	6.44	6.56	1.78	7.31
Decil 4	2.49	14.21	5.42	1.12	2.03	5.36	8.85	10.10	5.07	3.42	0.99	5.15
Decil 5	9.66	12.79	3.02	2.32	1.74	5.57	4.89	8.96	6.32	0.96	1.90	4.56
Decil 6		11.22	6.90	1.43	1.00	4.85	2.75	9.23	2.55	1.19	1.27	3.70
Decil 7	4.28	10.82	3.28	1.71	1.73	4.83	8.19	6.84	5.80	0.89	1.06	4.33
Decil 8	3.29	7.55	3.72	1.88	1.47	4.13	4.00	4.32	2.15	1.09	1.61	2.49
Decil 9	1.47	5.37	2.94	0.68	0.07	2.66	3.53	2.58	2.71	2.05	0.42	2.04
Decil 10	3.45	5.12	1.31		0.17	1.88		3.22	2.81	0.95	0.07	1.68
Subtotal	4.48	9.84	4.37	1.95	1.31	4.58	5.96	8.07	4.45	2.50	1.72	4.37

Fuente: DANE, Encuesta de Hogares Rural. 1988 y 1992, cálculos de Fedesarrollo.

dentro de las mujeres, las principales víctimas del desempleo son las más pobres. Para el área rural, a pesar de que, como se vio atrás, la tasa de participación global de las mujeres es bastante baja, las mujeres que deciden buscar empleo no lo encuentran fácilmente, siendo más grave la situación de las mujeres pobres. En efecto, la tasa de desempleo femenina era en 1992 de 9%, mientras que la masculina era apenas 2.6%. La tasa de desempleo de las mujeres indigentes era 15.2%, y la de las no pobres, 4.5%.

Dentro de las regiones más pobres, las mujeres de más escasos recursos son las principales víctimas del desempleo. En la Atlántica y Pacífica, la tasa de desempleo de las mujeres entre 16 y 24 años de los deciles inferiores fluctúa entre el 35% y 49%, contra el 4.4% rural promedio.

Esto muestra la incapacidad de estas regiones para generar empleo para este grupo de mujeres.

Existen diferencias regionales en la magnitud del desempleo y son, obviamente, las regiones más pobres las que tienen las mayores tasas. En efecto, la tasas de desempleo de la región Pacífica es de 5.3% y la de la Atlántica de 5.2%, mientras que la de la Central es 3.4%.

En consecuencia, una política para combatir el desempleo rural debe ir encaminada a brindar oportunidades laborales a estos grupos, teniendo presente que las mujeres pobres del campo tienen dificultades tanto por el lado de la oferta como de la demanda para ubicarse en empleos agropecuarios clásicos.

VIII. El subempleo rural

El análisis de la tasa de subempleo permite afirmar que entre más pobre es la persona, mayor es la probabilidad de estar subempleado. Y, las regiones más pobres tienen tasas de subempleo considerablemente más altas que las regiones con menor pobreza. En efecto, la tasa de subempleo rural, para 1992, era de 13.5% y la del área urbana, 17%. Por su parte, entre 1988 y 1992 la tasa de subempleo rural disminuyó de 16.5% a 13.5% (Cuadro 10).

Al igual que el desempleo, el subempleo golpea más fuertemente a los deciles más bajos. En efecto, la tasa de subempleo del decil diez era

del 7%, menos de la mitad de la de la correspondiente a los tres primeros deciles, que fluctuaba alrededor del 16%. Es importante notar que mientras el desempleo afecta, como se vio con mayor intensidad a las mujeres jóvenes de los deciles más pobres, el subempleo afecta por igual a hombres y mujeres jóvenes, de los deciles inferiores y medios.

Por regiones se presentan diferencias importantes en la magnitud del subempleo. La tasa de subempleo de la región Atlántica es del 19% y la de la Pacífica del 16%, mientras que la de la Central es del 10% y la de la Oriental es del 11.8%, lo que significa que a mayor pobreza de las regiones, mayor tasa de subempleo.

Cuadro 10
DISTRIBUCION DE LOS DESEMPLEADOS POR DECILES Y SEXO

Decil	1988		1992	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Decil 1	50.78	49.22	47.54	52.46
Decil 2	58.61	41.39	38.42	61.58
Decil 3	55.25	44.75	36.74	63.26
Decil 4	37.92	62.08	49.64	50.36
Decil 5	31.29	68.71	44.77	55.23
Decil 6	50.18	49.82	22.01	77.99
Decil 7	48.01	51.99	34.14	65.86
Decil 8	46.99	53.01	43.27	56.73
Decil 9	54.25	45.75	64.28	35.72
Decil 10	22.63	77.37	61.02	38.98
Subtotal	46.23	53.77	42.07	57.93

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares Rural, cálculos de Fedesarrollo.

IX. Conclusiones

Entre 1990 y 1992 los ingresos reales del campo decayeron en un 14%, mientras que los urbanos aumentaron en 11%, lo que produjo un incremento de la brecha entre los ingresos rurales y los urbanos de 25 puntos, revertiendo la tendencia a la eliminación de la brecha rural-urbana que se traía en las últimas décadas.

Tomando los datos de septiembre de 1992, se encuentra que para el caso colombiano, la incidencia de la indigencia y se de la pobreza es mucho más alta que la urbana. Esto explica que el 74% de los indigentes y 57% de los pobres del país estén localizados en el área rural.

Aunque en el cuatrienio 1988-1992, disminuyó la indigencia rural, se distinguen dos tendencias diferentes en su evolución: 1988-1991, con una fuerte caída del índice de indigencia y 1991-1992, con un aumento significativo de dicho índice a causa de la fuerte crisis que afectó al sector rural en ese período.

Los hogares más pobres del área rural se caracterizan por tener: un mayor número de personas por hogar; una proporción de niños superior a la de los no pobres; menores tasas de participación en el mercado laboral, sobre todo, las mujeres; un menor número de ocupados por

hogar y tasas de desempleo significativamente más altas que las de los hogares no pobres. En consecuencia, la tasa de dependencia, vale decir el número de personas que depende económicamente de cada empleado, es mayor en los hogares pobres que en los no pobres.

Existe una relación estrecha entre pobreza y precariedad del empleo: entre más pobre es el hogar y la región, mayor es la presencia de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración. De otro lado, los hogares más pobres tienen una mayor participación en el empleo agrícola, mientras que los menos pobres la tienen en el comercio y servicios.

Por último, es alta la relación entre pobreza y desempleo: el desempleo de las zonas más pobres es considerablemente más alto que el las no pobres. Adicionalmente, el desempleo rural golpea más fuertemente a los pobres que a los no pobres, siendo las mujeres pobres el grupo más vulnerable. A diferencia del área urbana, en el campo los hombres jóvenes no soportan tasas de desempleo más altas que las del conjunto rural. En consecuencia, una política de empleo rural debe ir encaminada, fundamentalmente, a crear fuentes de empleo para las mujeres de los deciles más pobres de la población.

Bibliografía

Banco de la República (1993). La Distribución del Ingreso En Colombia, en Notas Editoriales, revista Banco de La República, agosto.

Henao M.L. y Sierra O (1991). Pobreza Urbana y Distribución del Ingreso En Colombia, Centro de Investigaciones Económicas, U. de Antioquia, 1991.

Lasso J. y Moreno, H (1994). Perfil de la Pobreza Para Colombia Años 1978, 1988, 1991 y 1992.

Lora E. y Herrera A. M (1994). Los Ingreso Rurales en el Mediano Plazo, Fedesarrollo, 1994, mimeo.

Londoño, J.L. (1990), Income Distribution During The Structural Transformation: Colombia 1938-1988. Tesis doctoral, Harvard University, 1990.

**Correos
de Colombia**



Adpostal

Estos son nuestros servicios / Utilícelos!

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

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

Cuente con nosotros
Hay que creer en los Correos de Colombia