

Coyuntura Social



FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO

Mauricio Cárdenas Santa María

SECRETARIA GENERAL

Claudia Duarte

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Carlos Felipe Jaramillo

Pedro Nel Ospina

Mauricio Reina

INVESTIGADORES

Edgar Caicedo Q.

Rosario Córdoba G.

Andrés Escobar A.

Catalina Gutiérrez S.

Marcela Meléndez A.

Beatriz Plaza D.

Juan Mauricio Ramírez C.

Juan Manuel Rojas P.

Natalia Salazar F.

Claudia Vallejo G.

ASISTENTE DE INVESTIGACION

Alejandro Cabal U.

Mauricio Cárdenas

Enrique Giraldo B.

Liliana Nuñez C.

Sergio Ivan Prada R.

Jorge Arturo Saza G.

**INSTITUTO SER
DE INVESTIGACION**

DIRECTOR EJECUTIVO

Pedro J. Amaya P.

ASESOR DE DIRECCION

Eduardo Aldana V.

INVESTIGADORES

Piedad Caballero R.

Francisco Duque R.

Jaime Giraldo A.

Farid Jiménez V.

Gloria Elena Ochoa G.

Roberto Reyes R.

Patricia Rodríguez S.

Claudia Sarmiento R.

EDITORAS

Catalina Gutiérrez S.

Claudia Vallejo G.

Coyuntura Social

Número 14
Mayo 1996

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
Oscar Monsalve

Impresión
Tercer Mundo Editores

Artes
Myriam Consuelo Lozano G.
FEDESARROLLO

Fotografía Interiores
Oscar Monsalve

ISSN 0121-2532
Tarifa Postal Reducida Resolución 2258 noviembre 10 de 1993
Permiso No. 907

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Editorial	5
Indicadores sociales	
Empleo	11
Salud	19
Educación	27
Justicia	35
Análisis Coyuntural	51
Seguimiento a programas de gobierno	
Plan Decenal	
Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia	67
Informes especiales	
El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia	
<i>Oscar Fresneda</i>	
<i>Carlos Eduardo Vélez</i>	101
Participación privada en la provisión de servicios sociales: el caso colombiano	
<i>José Antonio Ocampo</i>	119
La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación en Colombia: dos problemas a enfrentar en el Plan Decenal	
<i>Jesús Duarte</i>	145
Cuatro propuestas para el Plan Decenal de Educación	
<i>Abel Rodríguez</i>	169



Editorial

El año de 1996 comenzó con un fuerte incremento en la tasa de desempleo, la cual se ha elevado continuamente desde septiembre de 1994. Para el conjunto de las siete principales áreas metropolitanas, la tasa de desempleo de marzo fue de 10.4%, comparada con la tasa de 8.0% registrada en el mismo mes del año anterior y de 9.5% en diciembre de 1995. Dado que en todo el año se generaron tan solo 98,077 nuevos puestos de trabajo en las grandes ciudades (en 1994 se generaron 170,483), parece difícil lograr la meta de generar 1,600,000 empleos durante el cuatrienio de esta administración. Adicionalmente, la tasa de subempleo pasó de 12.2% en 1994 a 13.2% en 1995.

Gracias a la recuperación de la agricultura, entre septiembre de 1994 y septiembre de 1995 en el sector rural se generaron 112,204 nuevos puestos de trabajo, con lo cual, la tasa de desempleo rural registró una leve disminución. Esta pasó de 5.5% a 5.4%.

El aumento reciente del desempleo es consecuencia de dos factores principales. En primer lugar es indiscutible que la desace-

leración de la economía se ha reflejado en el mercado laboral. Durante 1995 la industria y el comercio - sectores que aportan cerca de una tercera parte del empleo- registraron un menor crecimiento al de años anteriores. En efecto, el crecimiento de la construcción cayó de 11.8% en 1994 a 5.3% en 1995. En la industria, el crecimiento se redujo de 4.7% en 1994, a 2.9% en 1995.

En segundo lugar, las reformas estructurales de la economía han comenzado a tener efectos importantes sobre la estructura de la demanda laboral. Como se ilustra en el análisis coyuntural de esta edición, entre 1991 y 1995 el abaratamiento relativo de los bienes de capital estimuló la inversión en el sector manufacturero hacia tecnologías más intensivas en capital y en mano de obra calificada. En efecto, el proceso de reconversión industrial ha estado asociado a un cambio tecnológico poco intensivo en mano de obra no calificada. Esta transformación tiene consecuencias de importancia desde el punto de vista laboral, toda vez que la industria ha dejado de ser una fuente importante de generación de empleo no calificado.

Con todo, las tecnologías intensivas en capital requieren -como complemento- mano de obra calificada. Por supuesto, el intenso proceso de inversión en la industria ha estado acompañado de una mayor demanda por personal calificado. La consecuencia natural de esta transformación ha sido la reducción en la elasticidad del empleo no calificado con respecto a la producción industrial.

Dadas las limitaciones de disponibilidad de mano de obra calificada, la mayor demanda ha generado un incremento en las remuneraciones reales de los trabajadores con mayores niveles de educación. Como resultado, los diferenciales salariales en la industria se han incrementado, lo que refleja un mayor retorno a la educación o premium educativo.

En efecto, cuando se utilizan los datos de la Muestra Mensual Manufacturera se encuentra que entre 1991 y 1995 la razón entre el salario real de los empleados y el salario real de los obreros aumentó un 20%. Es indiscutible que -por sí solo- un aumento del diferencial salarial entre trabajadores calificados (empleados) y no calificados (obreros) de esta magnitud, tiende a deteriorar la distribución del ingreso.

Resulta aún más preocupante que el aumento en los diferenciales de salarios no se dio únicamente en la industria. Las Encuestas de Hogares muestran el mismo resultado. En 1984 un obrero o empleado particular con algún nivel de educación superior ganaba 2.71 veces más que un trabajador sin ningún nivel de educación, mientras que en 1994 ganaba 2.89 veces más. Entre 1991 y 1994 los trabajadores con 16 o más años de escolaridad

registraron un incremento real en los salarios de 9.8% en promedio por año, mientras que esta cifra fue de 3.4% para los trabajadores con 6 a 10 años de escolaridad.

Sin embargo, durante los primeros años de esta década la disminución en la demanda del sector industrial por mano de obra no calificada no tuvo implicaciones de importancia sobre la situación general del mercado laboral. El dinamismo del sector de la construcción permitió absorber buena parte de los trabajadores no calificados que buscaron empleo. Más aún, este dinamismo de la construcción y el comercio contrarrestó en parte el efecto distributivo de los mayores diferenciales salariales en la industria. En efecto, el rápido crecimiento de estos sectores permitió un incremento en las remuneraciones reales de los trabajadores con bajos niveles educativos.

No obstante, la desaceleración reciente en estas actividades ha tenido efectos importantes en la medida que los trabajadores no calificados se han visto obligados a recurrir al sector informal o han entrado a engrosar la filas de desempleados.



Es claro que en las condiciones actuales el mercado laboral es más exigente en términos educativos. Para los colombianos se ha vuelto más importante contar con algún grado de educación secundaria para lograr acceder al empleo formal. De ahí la importancia de concentrar la atención sobre los aspectos relacionados con el mejoramiento en la calidad y la cobertura del sistema educativo colom-

biano. A pesar de los aumentos en los últimos años en el gasto y en la cobertura de la matrícula, la calidad de la educación es todavía un problema central.

Pese a la inexistencia de un sistema continuo y general de evaluación y seguimiento de la calidad de la educación se pueden apreciar algunas tendencias preocupantes al utilizar las pruebas del ICFES como un indicador de logro educativo. Como se presenta en detalle en esta revista, cada año es mayor el número de colegios que se ubican en la categoría de rendimiento bajo. En términos generales los planteles públicos y, en especial, los de carácter nocturno, son los de peor desempeño relativo.

Adicionalmente, pese a la introducción del sistema de subsidios a la demanda y a los esfuerzos de focalización, no se ha generado una oferta con niveles de calidad aceptables en los sectores más pobres de la población y aún persiste una gigantesca brecha rural-urbana, en este frente.

En algunos de los artículos de esta revista se menciona a la politización y la corrupción en la educación pública como uno de los problemas más difíciles de sortear. A ello se suma la falta de definición en las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y la baja capacidad que históricamente ha demostrado tener el Ministerio de Educación Nacional para acometer las políticas diseñadas.

Para superar estos problemas, el gobierno ha lanzado el Plan Decenal de Educación, el cual es un paso necesario para lograr convertir a la educación en una política de Estado con la continuidad necesaria para poder obtener un mejoramiento en la educación en el país. Es imprescindible lograr consensos nacionales acerca de como dotar al país de un sistema educativo capaz de generar una mano de obra competitiva, acorde con las nuevas necesidades de la producción.

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 Y DESARROLLO COMUNITARIO

Mejorar la calidad del habitat, a través de la autogestión y liderazgo de los grupos comunitarios organizados.

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.

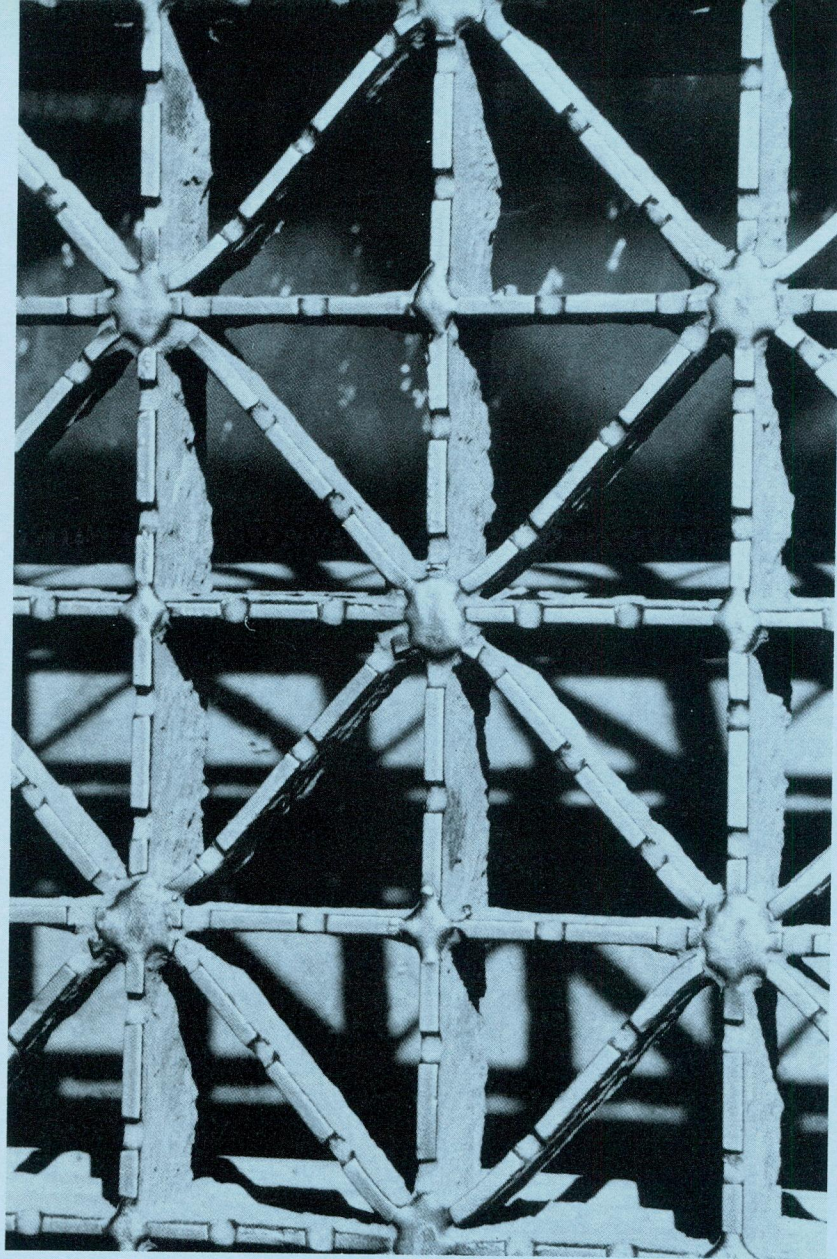
AREA DE PROGRAMAS ESPECIALES

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, al diseño y a la ejecución de programas innovadores de impacto social.



Indicadores sociales



I. Empleo

I. Evolución del empleo nacional

El análisis del empleo a nivel nacional se divide en dos partes, en una primera parte se analiza la evolución reciente del empleo en las siete principales áreas metropolitanas, a diciembre de 1995 y marzo de 1996. En la segunda parte se analiza la evolución del empleo total, desagregándolo entre el rural y el urbano. Dado que aún no se dispone de la información con esta desagregación a diciembre de 1995, se utilizarán los resultados de las Encuestas de Hogares de septiembre.

A. Evolución reciente del empleo en las siete principales áreas metropolitanas

En el cuadro 1 se presentan los principales indicadores del mercado laboral para las siete principales áreas metropolitanas¹ a diciembre y marzo de cada año. En 1995 el crecimiento del empleo fue de tan solo 1.95%, comparado

con el crecimiento de 3.5% registrado en 1994 y de 2.0% en 1993. Esta disminución en la tasa de crecimiento del empleo estuvo acompañada por un aumento de la población en edad de trabajar (2.3%), con lo cual la tasa de ocupación (empleados/población en edad de trabajar) disminuyó de 55.8% a 54.5%. Dado que la tasa global de participación (población económicamente activa/población en edad de trabajar) se incrementó de 60.6% a 61.4%, la tasa de desempleo pasó de 7.9% en 1994 a 9.5% en 1995.

Las cifras más recientes sobre empleo indican que para el primer trimestre de 1996 se registró una tasa de desempleo de 10.4%, la más alta en los últimos cuatro años. Esta cifra representa un incremento significativo comparada con la tasa de 8.0%, registrada en el mismo periodo de 1995. (Cuadro 1). Este incremento en el desempleo fue el resultado conjunto de un estancamiento en la tasa de ocupación y de un aumento en la tasa de

¹ Bogotá, Medellín y Valle de Aburrá, Cali y Yumbo, Barranquilla y Soledad, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

Cuadro 1
INDICADORES DE EMPLEO EN LAS SIETE PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS

	Participación (PEA/PET)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Crecimiento anual del empleo (%)
Diciembre				
1992	61.6	55.6	9.79	1.27
1993	60.0	55.3	7.81	2.03
1994	60.6	55.8	7.93	3.52
1995	61.4	54.6	9.50	1.95
Marzo				
1993	60.1	54.3	9.60	3.61
1994	60.5	54.3	10.20	2.49
1995	59.2	54.5	8.00	2.67
1996	60.7	54.5	10.40	0.90

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

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

participación laboral (de 59.2% a 60.7%). El empleo creció tan solo un 0.9%, muy por debajo del crecimiento de años anteriores.

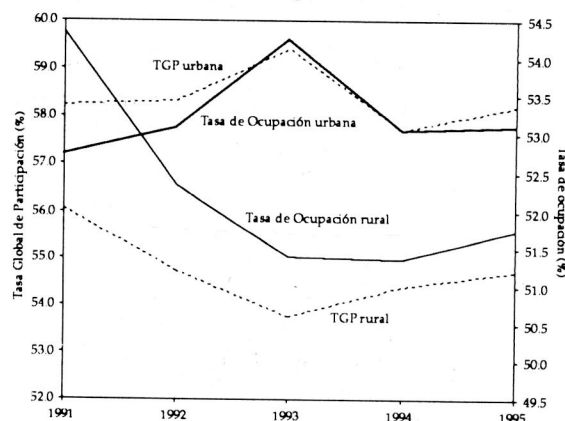
B. Indicadores de empleo rural y urbano

En el Gráfico 1 se ilustra la evolución de la tasa global de participación y de la tasa de ocupación rural y urbana. Como se aprecia, en 1995, la tasa de participación urbana se incrementó mientras que la tasa de ocupación permaneció relativamente estable, ello se tradujo en un aumento del desempleo urbano. Por el contrario, en el sector rural la tasa global de participación se incrementó a una tasa inferior a la tasa de ocupación, con lo cual el desempleo rural disminuyó.

El comportamiento anterior se refleja en el Gráfico 2 donde se ilustra la evolución de la tasa de desempleo. Como se aprecia la tasa de desempleo urbano registró un incremento

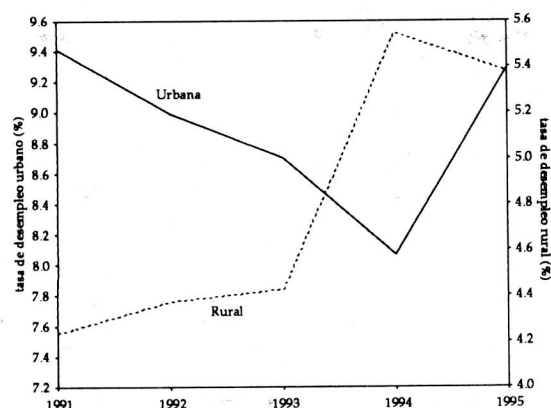
significativo mientras que el desempleo rural disminuyó. Esto último puede deberse a la recuperación de la producción agrícola, el PIB de este sector creció a una tasa de 5.6% en

Gráfico 1
TASA GLOBAL DE PARTICIPACION Y TASA DE OCUPACION RURAL Y URBANA
(Cifras a septiembre)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de 1991 a 1995

Gráfico 2
TASAS DE DESEMPLEO RURAL Y URBANA
(Cifras a septiembre)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de 1991 a 1995

1995 (incluyendo el café). En el Gráfico 3 se ve con mayor claridad el aumento de desocupados urbanos y la leve caída en el número de desocupados rurales.

II. Evolución del empleo urbano

A. Evolución del empleo por ciudades

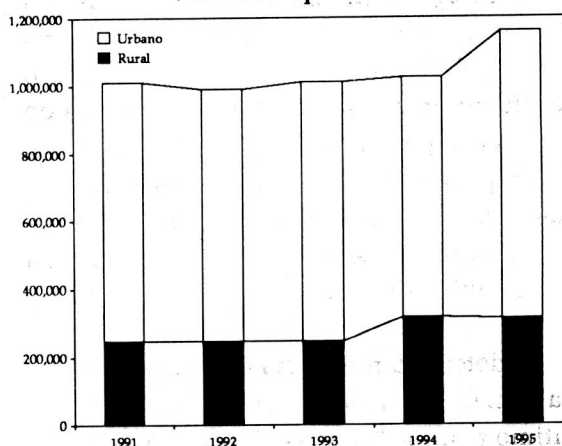
En el Cuadro 2 se ilustran las tasas de crecimiento anual del empleo por ciudades, diciembre a diciembre y marzo a marzo, para las siete principales áreas metropolitanas.

Al analizar el crecimiento anual diciembre a diciembre, se puede apreciar que en 1995 este presentó fuertes disparidades regionales (Cuadro 2). Medellín y Cali fueron las ciudades que jalaron la desaceleración en la tasa de crecimiento del empleo. En Medellín el empleo creció a una tasa de 1.6% (en 1994 esta fue de 2.6%), mientras que en Cali se registró

una fuerte caída, con una tasa de crecimiento en 1995 de -4.75%. Barranquilla y Bogotá fueron los centros urbanos con mayor crecimiento del empleo. Sin embargo, mientras que Barranquilla registró la mayor tasa de crecimiento (6.4%), en Bogotá se registró una fuerte desaceleración, la tasa de crecimiento del empleo pasó de 5.37% en 1994 a 3.28% en 1995.

Entre marzo de 1995 y marzo de 1996, con excepción de Medellín todas las ciudades registraron una fuerte caída en la tasa de crecimiento del empleo. Las caídas más sorprendentes se registraron en Barranquilla y en Cali, en donde la tasa de crecimiento anual del empleo pasó de 6.55% a 0.88% y de 1.81% a -4.72%, respectivamente. En Medellín el crecimiento del empleo registró una leve recuperación, la tasa de crecimiento fue de 0.79% comparada con la registrada en 1995 de -0.68.

Gráfico 3
DESOCUPADOS RURALES Y URBANOS
(Cifras a septiembre)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de 1991 a 1995

Cuadro 2
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE EMPLEO

	Siete áreas	Bogotá	Sies áreas restantes	Medellín y Valle de	Cali y Yumbo	Barranquilla y Soledad	Tres áreas restantes
Diciembre a diciembre							
1990-1991	3.10	4.30	2.13	2.28	4.25	6.74	-4.79
1991-1992	1.27	1.90	0.74	-0.37	-1.30	5.40	1.36
1992-1993	2.03	2.16	1.93	2.05	4.80	-4.32	3.64
1993-1994	3.52	5.37	1.96	2.58	-0.88	3.46	3.65
1994-1995	1.95	3.28	0.79	1.62	-4.75	6.38	2.09
Marzo a marzo							
1991-1992	-0.13	0.81	-0.93	-0.22	-4.82	3.49	-0.48
1992-1993	3.61	2.12	4.90	4.02	7.95	2.51	4.40
1993-1994	2.49	3.22	1.86	2.95	-0.18	-0.03	4.67
1994-1995	2.67	3.49	1.96	-0.68	1.81	6.55	2.66
1995-1996	0.90	2.95	-0.89	0.79	-4.72	0.88	-0.05

Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares de diciembre y marzo; 1991-1996.

En el Cuadro 3 se ilustran las tasas de ocupación y de desempleo por ciudades, para el promedio anual y para el último trimestre de 1995 y el primer trimestre de 1996.

Al analizar la evolución de los promedios anuales se aprecia que, para las siete principales áreas metropolitanas, no se registraron cambios significativos en la tasa de ocupación ni de desempleo en el último año. Esta última pasó de 8.8% en 1994 a 8.9% en 1995, como resultado de un estancamiento en la tasa de ocupación y de participación. Las tasas de desempleo de Medellín y Bogotá permanecieron relativamente estancadas, mientras que en Cali esta aumentó de 9.8% a 10.3% y en Barranquilla disminuyó de 10.5% a 9.9%.

El deterioro fuerte del empleo en 1995 se da en el último semestre del año, las cifras del último trimestre de 1995 indican que la tasa de desempleo fue de 9.5%, muy superior a la que se registró en 1994 (7.9%).

Como se aprecia, en diciembre de 1995, en todas las ciudades el desempleo aumentó. La zona más afectada fue Medellín y el Valle de Aburrá, con un incremento en la tasa de desempleo de 8.4% a 11.9%, seguida por Cali y Yumbo, en donde esta pasó de 6.9% a 10.8%. En Bogotá la tasa de desempleo pasó de 7.2% a 7.6%. A pesar del aumento del empleo registrado en Barranquilla, la tasa de desempleo en esta ciudad pasó de 8.8% en 1994 a 10.1% en 1995, como resultado de un incremento significativo en la tasa de participación laboral (de 54% a 57%).

El deterioro registrado en los indicadores laborales en el último trimestre de 1995 se acentúa aún más en el primer trimestre de 1996. En Bogotá el desempleo alcanzó niveles de 8.4%, en Medellín y el Valle de Aburrá fue de 12%, en Cali y Yumbo se registró la tasa de desempleo más alta en los últimos cuatro años: 13.5%, y en Barranquilla esta fue de 11.0%. En todos los casos el incremento con

Cuadro 3
TASAS DE PARTICIPACION, OCUPACION Y DESEMPLEO URBANO (%)

	Siete áreas metropolitanas		Bogotá		Medellín y Valle de Aburrá		Cali y Yumbo		Barranquilla y Soledad	
	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*										
1992	54.6	10.2	57.5	8.3	50.9	13.8	55.2	9.6	50.5	10.9
1993	55.0	8.5	57.4	6.3	51.9	11.7	55.7	9.1	49.5	9.9
1994	54.6	8.8	57.6	7.0	51.7	10.5	54.3	9.8	48.3	10.5
1995	54.5	8.9	58.2	7.1	50.8	10.5	52.6	10.3	48.9	9.9
Diciembre										
1992	55.6	9.8	58.1	8.5	51.5	12.5	56.7	8.7	52.7	10.0
1993	55.3	7.8	57.6	5.7	51.9	10.5	57.3	7.7	48.8	10.1
1994	55.8	7.9	58.9	7.2	52.0	8.4	55.7	6.9	49.7	8.8
1995	54.6	9.5	59.5	7.6	51.4	11.9	52.1	10.8	51.5	10.1
Marzo										
1993	54.3	9.6	56.5	7.3	51.8	13.2	55.6	8.7	49.4	11.2
1994	54.3	10.2	57.1	8.1	51.8	13.2	53.9	10.8	48.1	11.3
1995	54.5	8.0	57.3	6.5	50.8	9.2	54.1	9.1	49.9	9.8
1996	54.4	10.4	58.3	8.4	50.7	12.0	51.8	13.5	49.1	11.0

* 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: Encuestas de Hogares de diciembre y marzo (Dane) y cálculos de Fedesarrollo.

respecto a 1995 fue igual o superior a 2 puntos porcentuales. La tasa de desempleo para las siete principales áreas metropolitanas fue de 10.4%.

B. Evolución del empleo por ramas

En los cuadros 4 y 5 se presenta la evolución del empleo por ramas de actividad económica, entre 1991 y 1995, a diciembre de cada año. Como se puede apreciar en el Cuadro 4, en 1995 el sector de la construcción, el sector de comercio, restaurantes y hoteles, el transporte y las comunicaciones, los establecimientos financieros y los servicios, registraron una desaceleración fuerte en el crecimiento del empleo. La industria manufacturera que había presentado altas tasas de crecimiento del empleo durante los tres primeros años de la

década de los noventa y una fuerte desaceleración en los años siguientes, registró una leve recuperación, con un crecimiento del empleo de 2.9%, comparado con el 0.4% registrado en 1994. Las mayores tasas de crecimiento del empleo se registraron en los sectores de minas y canteras, y en el agropecuario.

En el Cuadro 5 se ilustra la contribución de cada sector económico al crecimiento del empleo total entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995. De los 98,007 nuevos empleos un 34% se generó en la industria manufacturera y un 39% en los establecimientos financieros. El sector de comercio, restaurantes y hoteles tuvo una contribución marginal al empleo de -17%. El sector de la construcción, que en 1994 aportó el 18% de los nuevos empleos en 1995 sólo contribuyó con un 2.7% de estos.

Cuadro 4
CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO EN SIETE AREAS METROPOLITANAS
SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD (%)
(Cifras a diciembre)

	1991	1992	1993	1994	1995
Total	3.51	5.49	2.10	3.52	1.95
Agropecuario	-0.49	6.96	11.52	-26.55	21.53
Minas y canteras	7.87	-7.87	-2.38	-14.52	20.59
Industria manufacturera	6.43	6.98	-0.69	0.40	2.94
Electricidad, gas y agua	-10.28	26.95	-7.19	-13.43	0.02
Construcción	-7.28	21.19	15.28	9.21	0.70
Comercio, restaurantes y hoteles	2.38	3.82	2.65	4.23	-1.33
Transporte y comunicaciones	13.82	3.75	7.02	5.40	2.89
Establecimientos financieros	5.06	6.01	-3.07	18.02	10.30
Servicios	2.03	2.98	0.25	3.15	1.24

Fuente: Encuestas de Hogares, diciembre de 1991 a 1995.

Cuadro 5
CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO TOTAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD
ECONOMICA EN SIETE AREAS METROPOLITANAS
(Cifras a diciembre)

	1991	1992	1993	1994	1995
Crecimiento total del empleo	152,555	246,898	99,551	170,483	98,007
Contribución por ramas (%)					
No específica, no informa	4.26	-1.53	10.56	-6.23	-0.18
Agropecuario	-0.19	1.62	7.11	-10.67	11.05
Minas y canteras	0.95	-0.63	-0.44	-1.52	3.21
Industria manufacturera	42.67	30.47	-8.02	2.68	34.48
Electricidad, gas y agua	-2.06	3.00	-2.52	-2.55	0.01
Construcción	-12.86	21.45	46.49	18.85	2.73
Comercio, restaurantes y hoteles	18.04	18.34	32.75	31.38	-17.89
Transporte y comunicaciones	22.82	4.36	20.96	10.08	9.91
Establecimientos financieros	9.79	7.54	-10.15	33.67	39.54
Servicios	16.58	15.39	3.25	24.30	17.15
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuestas de Hogares diciembre de 1991 a 1995.

C. Evolución del empleo por tipo de ocupación

En los cuadros 6 y 7 se ilustra la evolución del empleo por categoría ocupacional. De los

98,007 puestos generados, la categoría de obreros y empleados particulares aportó un 115%. Preocupa el crecimiento de los trabajadores familiares sin remuneración, del empleo doméstico y de los trabajadores por

cuenta propia, especialmente de este último, en la medida en que el 92% de este empleo es informal. Estas tres categorías ocupacionales, parecen estar absorbiendo la desaceleración en el empleo del sector de la construcción, la industria manufacturera y el comercio. Los resultados de la Encuesta de Hogares del tercer trimestre de 1995 indicaron que, entre septiembre de este año y septiembre de 1994, sólo se generaron plazas en la categoría de cuenta propia.

III. Conclusiones y perspectivas

Como se puede apreciar del análisis anterior la situación del empleo no es halagüeña y su desempeño en 1995, especialmente en el último semestre, fue muy preocupante. Las cifras a marzo sugieren que el desempeño en 1996 puede ser aún peor. En general la caída del empleo es una consecuencia directa de la desaceleración de las tasas de crecimiento del PIB. Mientras en 1994 este creció 5.7%, en

1995 el crecimiento fue de 5.3%. Los sectores que propiciaron esta caída fueron el comercio y la construcción, con contribuciones marginales a la creación de nuevos empleos de -17%, y 2.73% respectivamente. En 1994 estos sectores aportaron el 31% y el 18% de los 170,483 empleos generados ese año. La desaceleración de estos sectores es preocupante en la medida en que aportan alrededor de una tercera parte del empleo total².

Finalmente, el empleo en la industria manufacturera registró una leve recuperación después de dos años de estancamiento. A pesar de que la tasa de crecimiento (2.9%) fue muy inferior a las registradas al comienzo de la década de los noventa (6.4% en 1991 y 6.9% en 1992), este crecimiento en el empleo industrial fue suficiente para compensar la caída en el sector del comercio y aportar una porción significativa del nuevo trabajo formal generado.

Cuadro 6
CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN SIETE AREAS METROPOLITANAS
SEGUN POSICION OCUPACIONAL (%)
(Cifras a diciembre)

	1991	1992	1993	1994	1995
Total	3.51	5.49	2.10	3.52	1.95
Trabajador familiar sin remu	4.52	14.18	-43.17	20.65	23.11
Obrero empleado particular	3.84	5.41	7.66	-0.63	4.11
Obrero empleado del gobierno	-0.03	-6.24	-12.68	9.49	-7.95
Empleado doméstico	-13.72	13.62	-0.06	-19.47	3.66
Trabajador cuenta propia	10.44	6.85	-0.83	12.72	0.63
Patrón o empleador	-7.72	13.39	-1.66	17.40	-4.71

Fuente: Encuestas de Hogares y cálculos de Fedesarrollo.

² Promedios entre 1991 y 1995.

Cuadro 7
CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN SIETE AREAS METROPOLITANAS
SEGUN POSICION OCUPACIONAL
(Cifras a diciembre)

	1991	1992	1993	1994	1995
Total nuevos empleos	152,555	246,898	99,551	170,483	98,007
Contribución por posición ocupacional (%)					
Trabajador familiar sin remune	1.85	3.75	-32.36	5.14	12.06
Obrero empleado particular	59.27	53.62	198.54	-10.19	115.71
Obrero empleado del gobierno	-0.08	-11.04	-52.21	19.91	-31.78
Empleado doméstico	-21.83	11.56	-0.15	-27.17	7.15
Trabajador cuenta propia	71.15	31.86	-10.24	90.79	8.75
Patrón o empleador	-10.37	10.26	-3.58	21.52	-11.89
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Encuestas de Hogares y cálculos de Fedesarrollo.

Aunque para 1996 se proyecta un mayor crecimiento de la industria manufacturera y se espera que la construcción de infraestructura pública jalone el empleo, las cifras de marzo no sugieren que los indicadores de empleo se vayan a recuperar. Según las proyecciones de Fedesarrollo, antes de la crisis

política. en 1996, se esperaba un crecimiento del PIB de 4.4%, con la crisis esta cifra se redujo a 3.8%. Ello se traducirá un aumento en la tasa de desempleo de 0.8 puntos porcentuales con respecto al escenario antes de la crisis política

II. Salud: el "efecto zanahoria"

I. Introducción

Las medidas expedidas por el Alcalde Antanas Mockus para prevenir el alto índice de morbilidad y mortalidad a causa del uso, venta y almacenamiento de cualquier juego pirotécnico durante las festividades, y la venta/consumo de alcohol entre la 1:00 a.m. y 6:00 a.m. (exceptuando los días 24 y 31 de diciembre), fueron fuertemente criticadas por algunos gremios¹. Algunos de los argumentos esgrimidos fueron: "Por el hecho de que un niño se queme con pólvora o un borracho se accidente cuando conduce, no se puede prohibir o limitar el uso de la pólvora y el licor"² y "Por un niño quemado se prohíbe toda la pólvora, equivale a decir que por un accidente de tránsito se prohíben todos los carros"³. Sin embargo, y a pesar de las polémicas que se generaron, la medida dio buenos resultados

no sólo en Bogotá sino en todo el país. Las estadísticas muestran una disminución significativa de muertes violentas, accidentes de tránsito (causados por alcohol) y quemaduras.

Según la información estadística disponible del Centro de Referencia Nacional sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF), entre 1991 y 1995, las lesiones fatales en la mayoría de las ciudades del departamento de Cundinamarca, incluyendo a Santafé de Bogotá, muestran en el mes de diciembre un incremento del 30% con respecto al promedio de lesiones fatales mensual. De acuerdo con esto, puede decirse que existe un aumento estacional de las lesiones que se explica en un incremento en los homicidios, las muertes accidentales (incluyendo los accidentes de tránsito) y otros, como los ocasionados por

¹ Decretos 791 y 756 de 1995, respectivamente.

² A juicio de Aníbal Morales, presidente Corporación Cívica Vía La Calera, Entrevista 8 de enero, 1996 El Tiempo.

³ A juicio de Carlos Alberto Mesa Rey, presidente de la Federación Nacional de Pirotécnicos, (Fenalpi), Entrevista 22 de Enero de 1996 El Espectador.

pólvora. La pólvora merece atención especial porque afecta principalmente a los menores de edad. Además de causar muertes, la pólvora produce un número significativo de lesiones no fatales con graves consecuencias para la salud de las personas como las deformidades y discapacidades que deterioran su futuro laboral, su desarrollo social y en consecuencia, su calidad de vida.

También existe una relación muy estrecha entre lesiones por trauma, agresividad y consumo de licor. Entre 1991 y 1995 el INML y CF ha observado de manera muy consistente que las víctimas de homicidio y accidentes fatales, incluyendo los accidentes de tránsito, presentan alcoholemias positivas hasta de 40%.

II. Costo económico de una quemadura

Antes de analizar qué efecto tuvieron las medidas mencionadas, vale la pena resaltar que para evaluar y medir el impacto económico en salud de este tipo de intervención se necesitan datos que sean comparables entre sí. La pregunta: "En cuánto disminuyeron los costos de atención en urgencias durante el mes de diciembre comparado con el año anterior?"; parece ser muy sencilla. No obstante, las instituciones hospitalarias no tienen sistemas de información perfeccionados, ni una contabilidad de costos que permita generar la información para responderla⁴.

Sin embargo, y a pesar de estas restricciones, es posible hacer algunas estimaciones que ilustran la magnitud de los gastos en los que se puede incurrir. Por ejemplo, el costo real de curación de una quemadura que exija hospitalización entre 25 y 40 días está entre 15 y 20 millones de pesos. Se calcula que un día en cuidados intensivos, por esta causa, cuesta mínimo un millón de pesos. El tratamiento de las secuelas de la quemadura no lo asumen los hospitales públicos generalmente por sus altos costos, pues cada una de las cirugías, en promedio, de reconstrucción de una cara cuesta un millón de pesos⁵.

En Colombia al año, hay un quemado por cada 500 habitantes, esto implica que, en Bogotá hay alrededor de 10.000 quemados anualmente, de los cuales 1.000 son pacientes graves y de estos 600 son niños. De los 10.000, 200 personas se queman con pólvora, y de estas, 30 resultan con secuelas muy graves como deformaciones y mutilaciones, y algunos incluso mueren. La población afectada por pólvora proviene de todos los sectores socioeconómicos.

III. Efecto de las medidas a nivel nacional

En este artículo se muestra como evolucionó el perfil de la morbilidad y mortalidad por quemaduras y trauma durante el mes de diciembre de 1995, comparado con el mes de diciembre 1994.

⁴ La Secretaria Distrital de Salud de Santafé de Bogotá en conjunto con la Universidad Javeriana están adelantando un estudio para medir el costo económico de la "navidad zanahoria" en los hospitales del distrito.

⁵ Secretaria Distrital de Salud de Santafé de Bogotá.

Las cifras oficiales correspondientes muestran que en relación con el mismo período del año 1994, hubo una disminución de 48 muertes violentas y 53 muertes accidentales. Desafortunadamente los homicidios se incrementaron en 13 casos, en comparación con el año anterior. Las muertes y lesiones por quemaduras presentaron disminuciones significativas.

Simultáneamente con la medida de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Ministerio de Salud expidió otra, no tan restrictiva a todo el

territorio nacional, recomendando la restricción de venta y uso de pólvora. El Cuadro 1 recopila la información sobre lesionados con pólvora suministrada por los directores de los hospitales de 16 ciudades que ofrecen atención en el área de quemados. El total de quemados con pólvora se compara por ciudades y se agrupa de acuerdo a la existencia o no de la restricción en la venta y uso de pólvora. Se observan disminuciones importantes, 36% y 49% de heridos y muertos, en el caso Medellín y Bogotá respectivamente. Los municipios que no impusieron restricciones tuvieron una

Cuadro 1
QUEMADURAS POR POLVORA EN ALGUNOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS, EN EL MES DE DICIEMBRE

Municipio	Heridos		Muertos		Total		Variación (%)	Impusieron restricciones en 1995
	1994	1995	1994	1995	1994	1995	95/94	
Santafé de Bogotá*	152	80	4	0	156	80	-48.7	Si
Medellín (Antioquia)*	262	168	0	0	262	168	-35.9	Si
Pereira (Risaralda)	22	34	0	0	22	34	54.5	Si
Barranquilla (Atlántico)	18	16	1	0	19	16	-15.8	Si
Soacha (C/marca)	5	5	0	0	5	5	0.0	Si
Zipaquirá (C/marca)	5	6	0	0	5	6	20.0	No
Fusagasugá (C/marca)	7	3	0	0	7	3	-57.1	Si
Ibagué (Tolima)	5	7	0	0	5	7	40.0	No
Espinal (Tolima)	1	0	0	0	1	0	-100.0	No
Líbano (Tolima)	3	3	6	3	9	6	-33.3	No
Chaparral (Tolima)	0	0	0	0	0	0	0.0	Si
Pto. Carreño (Vichada)	0	0	0	0	0	0	0.0	No
Arauca (Arauca)	1	1	0	0	1	1	0.0	No
Tunja (Boyacá)	0	0	0	0	0	0	0.0	No
Sogamoso (Boyacá)	34	25	0	0	34	25	-26.5	No
Duitama (Boyacá)	35	29	1	3	36	32	-11.1	No
Totales								
Sí impusieron medida	466	306	5	0	471	306	-35.0	Si
No impusieron medida	84	71	7	6	91	77	-15.4	No

*S.D.S. Santafé de Bogotá, D.C. y Metrosalud Medellín. Las cifras de Medellín y Santafé de Bogotá corresponden a los períodos diciembre de 1994 - enero de 1995 y diciembre de 1995 - enero de 1996.

Fuente de Información: Sistemas de Vigilancia Epidemiológica de Quemaduras por pólvora. Secretaría Distrital de Salud de Santafé de Bogotá.

disminución promedio del 15%, lo que puede indicar que las campañas educativas a través de los medios de comunicación causaron un efecto positivo.

En cuanto a las muertes violentas⁶ ocurridas en el país en la celebración de fin de año, hubo una reducción considerable con relación a los dos años anteriores. En las principales ciudades se registraron 97 muertes, el índice más bajo de los últimos cinco años. En 1993 por ejemplo, en los departamentos con mayores índices de violencia; Antioquia, Risaralda, Valle y Cundinamarca, se presentaron el 31 de diciembre 133 muertos. En 1994 la cifra fue de 102 muertes. Aparentemente el Valle del Cauca y Antioquia registraron el mayor número de muertes violentas, 26 y 18 respectivamente, (ninguno de estos casos se refirió a quemaduras por pólvora). Las autoridades señalaron que la accidentalidad disminuyó en un 30% en relación con el año pasado y que el abuso de alcohol fue la causa principal de los accidentes que se registraron durante la noche del 24 de diciembre⁷. Vale la pena anotar que el 39% de la pérdida de años de vida saludable en Colombia se deben a lesiones personales, mientras que en América Latina explica el 15% y en el resto del mundo el 12%. Peor aún, los homicidios y la violencia explican el 1% de la pérdida de años de vida saludable en el mundo, el 3% en América Latina y el 25% en Colombia⁸.

IV. Efecto de las medidas en Santafé de Bogotá

Las contundentes medidas mockusianas que buscaron bajar los índices de accidentalidad, inseguridad y violencia no acabaron las tragedias, pero si contribuyeron a una disminución sorprendente de las lesiones por quemaduras

Cuadro2

PACIENTES NOTIFICADOS POR QUEMADURAS, TRAUMA E INTOXICACIONES EN EL MES DE DICIEMBRE

Lesiones	1995	1994
Quemaduras		
Pólvora	80	
Gasolina	63	
Líquidos hirvientes	48	
Explosión	1	
Electricidad	0	
Fuego	6	
Otros	15	
Total	213	420
Trauma		
Accidentes de tránsito	492	
Violencia	1,165	
Otros	514	
Total	2,171	10,100
Intoxicaciones		
Exógena	82	
Etilica	90	
Escopolamina	44	
Organofosforados	19	
Alimentaria	64	
Cáustica	1	
Drogas	12	
Total	312	330

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Santafé de Bogotá D. C., Sistema de Información - División de Urgencias.

⁶ Homicidio, asalto bancario, atraco callejero, hurtos a residencias y accidentes de tránsito.

⁷ Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

⁸ Coyuntura Social No. 11 de noviembre de 1994.

producidas con pólvora y una considerable reducción de las muertes violentas.

Según el informe presentado a la Alcaldía Mayor de Bogotá por la Secretaría Distrital de Salud, sobre quemaduras, intoxicaciones y trauma durante el mes de diciembre, las lesiones a causa de quemaduras se redujeron en un 50% comparado con 1994. Asimismo, las

lesiones por trauma disminuyeron en un 80% para el mismo período (Ver Cuadro 2).

A. Lesiones y muertes por pólvora

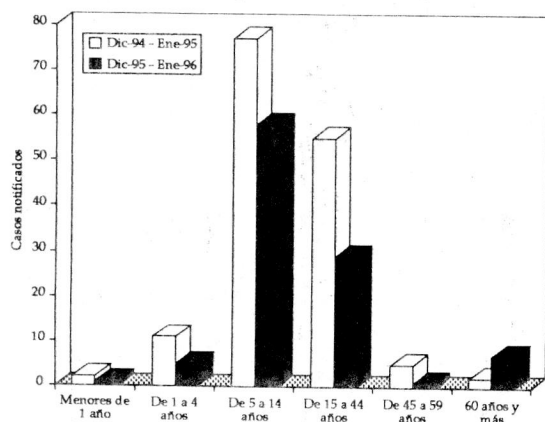
Como se puede apreciar en el Cuadro 3, del total de las quemaduras ocurridas en diciembre de 1995 el 37.5 % estuvieron relacionadas con la pólvora. Al desagregar estas cifras por

Cuadro3
PACIENTES NOTIFICADOS POR QUEMADURAS, TRAUMA E INTOXICACIONES
DICIEMBRE 1-31 DE 1995

		Grupos de edad								
Lesiones	Embriaguez	< 1 año	1-4 años	5-14 años	15-44 años	45-59 años	60 y más	Subtotal	Sin dato	Total
Quemaduras										
Pólvora		1	4	50	25	-	-	80	-	80
Gasolina		2	4	21	27	5	4	63	-	63
Líquidos hirvientes		3	21	10	8	-	6	48	-	48
Explosión		-	-	-	1	-	-	1	-	1
Electricidad		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fuego		2	-	-	2	2	-	6	-	6
Otros		2	3	6	4	-	-	15	-	15
Total		10	32	87	67	13	4	213	-	213
Trauma										
Accidentes de tránsito	Si	-	-	2	56	1	1	60	115	492
	No	2	8	35	263	7	2	317	-	-
Violencia	Si	-	-	2	248	4	1	255	426	1165
	No	-	4	21	443	12	4	484	-	-
Otros	Si	-	-	-	34	1	-	35	108	514
	No	2	19	67	278	3	2	371	-	-
Total	Si	-	-	4	338	6	2	350	-	721
	No	4	31	123	984	22	8	1172	-	-
Total General		4	31	127	1322	28	10	1522	-	1522
Intoxicaciones										
Exógena		-	8	4	65	2	3	82	-	82
Etílica		-	-	3	77	3	7	90	-	90
Escopolamina		-	-	3	33	5	3	44	-	44
Insecticidas		-	1	3	14	1	-	19	-	19
Alimentaria		3	11	14	29	2	5	64	-	64
Cáustica		-	-	-	1	-	-	1	-	1
Drogas		-	-	2	9	1	-	12	-	12
Total		3	20	29	228	14	18	312	-	312

Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Santafé de Bogotá D. C., División de Urgencias.

Gráfico 1
QUEMADOS POR POLVORA EN EL
PERIODO DICIEMBRE - ENERO



Fuente: División de Urgencias.

rangos de edad, se encuentra que de los 80 casos de quemaduras, el 62% ocurrió en menores entre los 4 y 14 años de edad. Según información de la Secretaría Distrital de Salud de Santafé de Bogotá el 70% de los casos se registró en hombres y afectaron principalmente las manos, los ojos y la cara. En el Gráfico 1, se puede apreciar el comportamiento epidemiológico de la reducción de quemaduras por pólvora para los diferentes grupos de edad, en los meses de diciembre y enero. En el Cuadro 4 se aprecia que tan sólo entre el 23 diciembre de 1994 y el 2 de enero de 1995, sucedieron 65 casos de quemaduras por pólvora, lo que indica que aproximadamente el 80% de los casos totales se registraron durante estos días.

En las Unidades de Quemaduras de los Hospitales Simón Bolívar y de La Misericordia en diciembre de 1994 se atendieron 13 y 18 casos de quemaduras por pólvora, respecti-

Cuadro 4
PACIENTES NOTIFICADOS POR
QUEMADURAS POR POLVORA
(Diciembre 23 1995 - enero 2 1996)

Día	Casos
Quemados por pólvora	
Diciembre 23	1
Diciembre 24	6
Diciembre 25	18
Diciembre 26	5
Diciembre 27	5
Diciembre 28	0
Diciembre 29	
Diciembre 30	
Diciembre 31	8
Enero 1	15
Enero 2	7
Total	65

Fuente: División de Urgencias, Secretaría Distrital de Salud, Bogotá.

vamente, y en diciembre de 1995, los mismos hospitales atendieron cada uno un caso. Desde hace varios años se vienen recopilando datos sobre consultas y hospitalizaciones por quemaduras en estos hospitales, lo que permite comparar su etiología y confirma que este tipo de medida surte un efecto positivo, por cuanto hay una clara disminución en el número de casos. En cuanto a muertes por quemaduras, en los meses de diciembre de 1994 y enero de 1995 el Grupo de Patología Forense de la Regional de Bogotá, realizó cuatro necropsias a personas con quemaduras por pólvora mientras que en los mismos meses de 1995 y 1996 no reportó necropsias por esta causa.

B. Muertes por accidentes de tránsito y alcoholemias

De otro lado, es interesante notar que en diciembre de 1995, el 35 % de los accidentes

de tránsito tuvieron como causa la embriaguez, cifras realmente bajas si se comparan con las registradas el año anterior, en donde los accidentes de tránsito (por la misma causa) superaron el 50%. De los 120 muertos por accidentes de tránsito ocurridos en diciembre de 1994 y de los 92 en diciembre de 1995, el 51% (61) y el 35% (32), respectivamente, tenían niveles positivos de alcohol en la sangre⁹.

Sorprendentemente el 76.5% de las muertes por violencia fueron a causa de embriaguez. Este dato, aunque es bastante elevado, es inferior al de 1994. Según las autoridades de la Policía Metropolitana de Bogotá, diciembre de 1995 cerró con broche de oro comparado con diciembre de 1994, cuando las cifras registradas fueron el doble. De las 337 víctimas por homicidio en diciembre de 1994, y de las 340 del mismo mes de 1995, con reporte de alcoholemia, el 72% (243) y el 52% (178) respectivamente, tenían niveles positivos de alcohol en la sangre. En el total de alcoholemias realizadas a las víctimas de homicidios causados con arma de fuego, con resultados positivos, se observó también una disminución del 70% al 52%. En las víctimas de homicidios por arma cortopunzante, la reducción fue de 81% a 53%.

V. Conclusión

Desafortunadamente, las estadísticas siguen mostrando un panorama realmente alarmante sobre el grado de violencia relativo de Santafé de Bogotá y al mismo tiempo reflejan clara-

mente el perfil epidemiológico de la salud colombiana¹⁰. Por esta razón, resulta fundamental que se realicen más programas y campañas de prevención de esta índole, o por lo menos que permanezcan por más tiempo para poder medir su efectividad a largo plazo. El período analizado en este trabajo es muy corto y no se pueden establecer conclusiones categóricas e irrefutables sobre la efectividad de las medidas. No obstante, este fenómeno de violencia no puede ser combatido exclusivamente con campañas educativas. Para poder convivir pacíficamente es necesario ir más allá, garantizando un sistema de seguridad y justicia tanto en la ciudad capital como a nivel nacional.

Con estas estadísticas se quiso ilustrar algunos hechos importantes. Las intervenciones adoptadas para controlar este tipo de problemas son relativamente efectivas. Una medida prohibitiva como la adoptada en Santafé de Bogotá, que elimina el riesgo en su origen, debería tener un efecto del 100%. En otras palabras, no debería haber ningún quemado por pólvora, lo cual es la meta de la salud pública a lograr con estos mandatos.

El comportamiento positivo de la ciudadanía al adoptar métodos colectivos de protección social, (como lo hicieron algunas comunidades) demuestra que es posible mejorar las condiciones de seguridad sin necesidad de imponer una norma por decreto.

En conclusión, dados los resultados anteriores el "efecto zanahoria" muestra de todas

⁹ Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

¹⁰ Op. cit.

maneras, que las comunidades locales y nacionales tienen la intención de apoyar a las autoridades haciéndose responsables de su propia

salud. En efecto, esto contribuyó a controlar y prevenir las muertes y lesiones asociadas con el uso de pólvora y alcohol durante las fiestas.

Bibliografía

BOLETIN CRNV No. 5 - Diciembre 1995, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

BOLETIN CRNV No. 6 - Enero 1996, Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

III. Educación

I. Introducción

En los últimos años, la educación ha sido tema central de discusión en el país, concibiéndola inclusive como "eje del desarrollo".

En este contexto, la calidad de la educación ocupa un papel primordial dentro del debate y los esfuerzos más recientes en el diseño de la política educativa tienen como uno de sus principales objetivos el mejoramiento de la calidad.

Desde hace casi tres décadas, el Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.) realiza (de manera continua y consistente), evaluaciones a los estudiantes de último año de educación secundaria, cuyos resultados han sido considerados en algunas ocasiones, como un indicador del logro educativo. El propósito de esta sección es presentar una interpretación de estos resultados, sin pretender con ello cualificar el estado de la educación secundaria.

En la primera parte se realizará una breve exposición de la discusión que hay en torno a

lo que estas pruebas indican realmente o deberían indicar. En la segunda se presentan los resultados de estas pruebas. A pesar de que éstas pueden tener importantes limitaciones, su análisis a través de varios años puede mostrar tendencias interesantes sobre el rumbo de la educación secundaria.

II. El papel de las pruebas del Icfes y sus limitaciones

Las pruebas aplicadas por el SNP fueron diseñadas para proporcionar a las universidades un indicador sobre el rendimiento de los aspirantes a la educación superior. Concretamente se pensaba que "los resultados puedan ser utilizados por las universidades y otras instituciones de educación superior para la selección, orientación, y clasificación de los estudiantes, la realización de admisión y sobre aspectos relacionados con el rendimiento académico, el desarrollo de instrumentos utilizables para la asesoría y guía de los estudiantes en la educación superior, así como para la orientación profesional y ocupacional"¹.

Los cuestionamientos que se han hecho sobre los alcances y limitaciones que tienen estas pruebas se pueden dividir a grandes rasgos en dos tipos: los que tienen que ver con el objetivo de evaluar la calidad de la educación y los que tienen que ver con el diseño de la prueba.

En cuanto al primer punto, es preciso enfatizar que estas pruebas no surgieron para medir la calidad de la educación. Sin embargo, la ausencia de otros sistemas del Estado para medirla de manera confiable y eficiente, convirtió estos exámenes, en un instrumento para evaluar los avances o retrocesos en la calidad de este nivel de educación. Por supuesto que al utilizar las pruebas con este propósito ha sido necesario acudir a supuestos que no siempre resultan satisfactorios.

Con respecto al segundo punto, el debate ha sido muy amplio y aquí sólo presentaremos algunas críticas al respecto. Según algunos expertos, las pruebas del ICFES se limitan a evaluar qué tantos conocimientos adquieren los estudiantes, dejando por fuera la evaluación de factores tan importantes en el proceso de aprendizaje como la capacidad de análisis, la comprensión, o la posibilidad de aplicar conocimientos². En el mismo sentido, se ha señalado que las pruebas evalúan el rendimiento obtenido al final del grado 11,

sin tener en cuenta el proceso educativo que tuvo lugar para llegar a ese resultado, impidiendo identificar en dónde se producen las fallas o aciertos que conducen a un bajo o alto rendimiento.

Finalmente, por su diseño, tampoco es posible discriminar, por ejemplo, si los logros obtenidos son una consecuencia directa de la calidad de la educación recibida o si tienen un componente importante de habilidad innata o adquirida a través del medio socioeconómico y cultural en el cual se desarrolló el estudiante³. Es decir, que las pruebas no permiten determinar hasta dónde se está evaluando la calidad de la educación recibida en el colegio, o las habilidades y aptitudes del estudiante.

III. Resultados de las pruebas 1981-1995

En esta sección se presentarán los resultados de las pruebas del Icfes para el período 1981-1995 y se hará una comparación de la evolución de estos indicadores. Un análisis de este tipo se realizó en la Coyuntura Social No. 6 de junio de 1992, para el período 1981-1990. En este número se actualizará la información hasta 1995 y se utilizará el mismo esquema para la presentación de los resultados.

¹ Ardila Rubén (1973). "La Psicología en Colombia". Desarrollo Histórico. México, Trillas.

² En un documento sobre "La calidad de la educación secundaria" (1982), Facundo y Rojas afirman que: "A través de las pruebas se capta básicamente la posesión o no de conocimientos más que el estudio de procesos o capacidades desarrolladas por los alumnos".

³ Tenjo, Jaime (1993). "Educación, habilidad, conocimientos e ingresos". Revista Planeación y Desarrollo, Volumen XXIV, Bogotá.

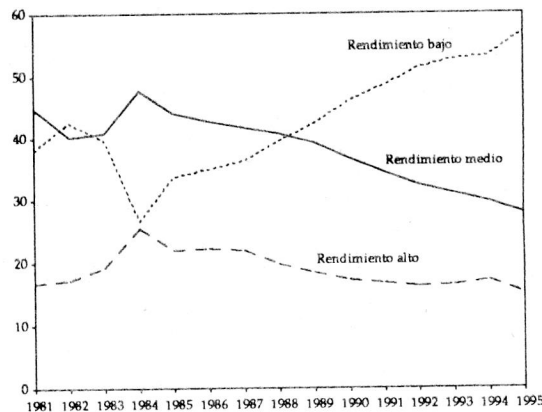
En el gráfico 1 se muestra la clasificación de los colegios según su rendimiento en relación con el total nacional⁴.

Durante el período 1984-1995, los colegios de rendimiento "alto" ven caer su participación al pasar de representar el 25,47% del total en 1984, a 15.01% en 1995.

Resulta realmente notorio el aumento de los establecimientos con rendimiento bajo. En 1984, el 26,68% de los colegios estaban en este grupo. En 1995, las cifras pasan a un 57,06%. Es decir, que más de la mitad de los establecimientos de educación secundaria en el país tienen alumnos cuyo rendimiento está por debajo del promedio nacional.

Estos resultados pueden interpretarse de dos formas. Desde el punto de vista estadístico, es claro que la distribución de los resultados no es normal, en el sentido de que el promedio no divide a dos segmentos de igual tamaño. Al contrario, la forma de la distribución se ha hecho cada vez más sesgada hacia el lado izquierdo (por debajo del promedio), esto es, que en un período de 10 años, la distribución de la calidad (medida por la participación de los colegios en cada una de las categorías de rendimiento establecidas), muestra una clara tendencia hacia

Gráfico 1
CLASIFICACION DE LOS COLEGIOS POR RENDIMIENTO VARIACION % EN EL NUMERO DE COLEGIOS



Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.) Icfes. Cálculos de Fedesarrollo.

un aumento de los colegios en el nivel bajo de rendimiento. Como se observa en el gráfico 1, a partir de 1984 el porcentaje de colegios con rendimiento bajo ha venido aumentando, al tiempo que, sólo una proporción pequeña de los colegios entran en el lado de rendimiento alto (15.01% en 1995).

Sin embargo, nuestra apreciación no sería del todo correcta, si el puntaje promedio de todo el país (nivel con respecto al cual se están calificando los colegios en las categorías de medio, alto y bajo rendimiento) hubiese

⁴ Las categorías de rendimiento según la clasificación del Icfes son alto, medio y bajo. Según el S.N.P., estas categorías se establecen comparando "estadísticamente el promedio general del colegio, obtenido de los resultados de sus estudiantes de grado 11, con el promedio nacional (50 puntos estándar); teniendo en cuenta además la dispersión de los resultados (desviación estándar), el número de estudiantes examinados y una confiabilidad del 95%". La categoría rendimiento bajo se refiere a aquellos colegios que tuvieron un promedio, un rendimiento inferior al promedio nacional. La categoría rendimiento alto agrupa los colegios cuyo promedio fue estadísticamente superior al promedio nacional y el rendimiento medio tiene un promedio estadísticamente igual al promedio nacional.

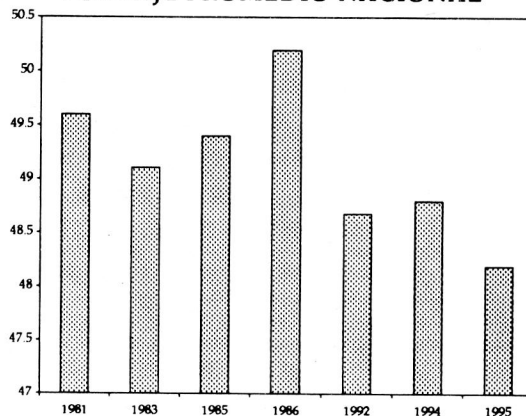
venido aumentando desde 1984. En este caso, a pesar de que la distribución estuviera sesgada hacia la izquierda, es probable que el rendimiento promedio del conjunto de colegios fuera más elevado que en años anteriores, lo cual debilitaría las implicaciones que tiene el sesgo (es decir, el pico de la campana se movería hacia la derecha). De la misma manera, podría argumentarse que gracias a un aumento en el promedio nacional, colegios que hoy en día corresponden al grupo de bajo rendimiento, se clasificarían dentro del grupo de alto o medio, si su calificación se comparara con el puntaje promedio de 1981, por ejemplo. En el gráfico 2, se ve claramente que éste no ha sido el caso. Como se puede observar, el puntaje promedio del país aumentó entre 1983 y 1986 pero desde entonces ha venido cayendo hasta el punto de que en 1995 es dos puntos inferior al promedio de 1981⁵. Este resultado refuerza entonces nuestro argumento.

Otra interpretación, muy relacionada con la primera, es considerar que los resultados de las pruebas reflejan de manera indirecta las deficiencias en la calidad de la educación que se está impartiendo en los colegios⁶. Esta opción se apoya en el hecho de que ante la falta de un instrumento directo para evaluar la calidad de la educación secundaria en Colombia, las pruebas son una alternativa válida, al menos para mirar tendencias generales. En este trabajo, nuestro interés no será juzgar la calidad de la educación, sino

llamar la atención sobre lo que pueden estar reflejando estos datos en términos de un objetivo de equidad⁷, entendido éste como la posibilidad de tener iguales oportunidades de acceso a la educación y ojalá en colegios de buena calidad.

Progresivamente, en los últimos años (de acuerdo con los resultados estadísticos mostrados), los colegios de alto rendimiento y por lo tanto sus estudiantes se han venido concentrando en unos pocos. No es difícil imaginar que los colegios calificados con alto rendimiento son colegios privados de élite, con una buena dotación y equipos, buenos profesores y unas condiciones en general óptimas para asegurar un buen desempeño en las pruebas; es decir, de difícil acceso para una proporción alta de la población estudiantil de ese nivel.

Gráfico 2
PUNTAJE PROMEDIO NACIONAL



Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.) Icfes. Cálculos de Fedesarrollo.

⁵ Vale la pena recordar que estamos hablando de promedios estandarizados.

⁶ Este fue el enfoque planteado en la revista de Coyuntura Social mencionada.

⁷ Objetivo éste que se enfatiza en los últimos dos planes de desarrollo de una manera clara.

Bajo estas circunstancias, el objetivo de ampliar la cobertura no resuelve el problema de equidad, tal y como se definió en este trabajo, ya que el aumento en el número de colegios sin un mejoramiento en la distribución de la calidad de los mismos no parece estar teniendo ningún efecto.

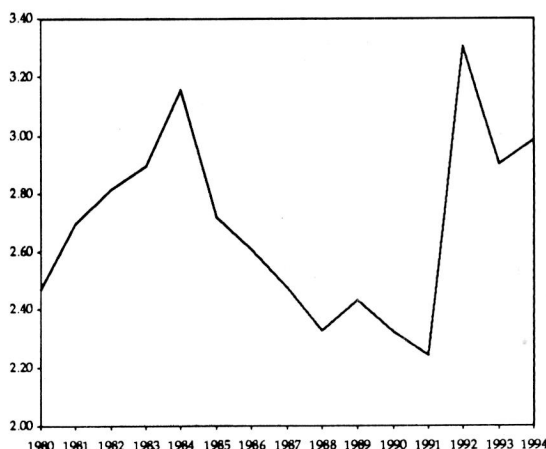
Cuando se habla de la educación "como eje del desarrollo del país", se piensa que la educación debe tener un impacto redistributivo en la sociedad y que para ello es necesario lograr una eficiente y equitativa asignación de los recursos y de las oportunidades para toda la población en edad escolar. Bajo este contexto, resulta interesante mirar algunas cifras sobre gasto público en educación y rendimiento.

El gráfico 3 presenta el gasto público en educación, como porcentaje del PIB, entre 1980 y 1994.

Como se ve en este gráfico, entre 1984 y 1991 hubo una caída progresiva en el gasto en educación como porcentaje del PIB. Simultáneamente, en este mismo período (gráfico 1), el porcentaje de colegios clasificados en las categorías alta y media disminuyó y el porcentaje de colegios en la categoría baja aumentó más que proporcionalmente a la caída en los otros 2 niveles.

Lo que las cifras sugieren es que el nivel de gasto público en educación podría estar afectando el rendimiento de los colegios, ya que cuando el gasto cae, el rendimiento también cae, aunque con un rezago. Por otro lado, a partir de 1991 se observa un aumento en el gasto público en educación que de acuerdo con el rezago esperado mostrará su

Gráfico 3
GASTO PUBLICO EN EDUCACION
(% del PIB)



Fuente: Informe anual de la Contraloría, 1994.

impacto en unos años. Sin embargo, esta es una observación que se deja planteada y que requeriría de un análisis empírico más riguroso para probarla.

IV. Otros resultados de las pruebas

En el cuadro 1 se presenta la distribución de los colegios, según si su naturaleza es oficial o privada.

Este cuadro muestra nuevamente que la distribución de los colegios oficiales por categorías de rendimiento ha cambiado de manera significativa. Mientras en 1984, el 26.1% de los colegios oficiales se ubicaba en la categoría de rendimiento bajo, en 1995, esta cifra pasa a ser 62.9%. Aunque los colegios privados también han aumentado su participación en esta categoría (49.9% en 1995), el 27% se ubican en rendimiento medio y 22.9% en rendimiento alto. Este cambio en la

Cuadro 1
DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO, SEGUN
NATURALEZA* TOTAL NACIONAL
1981 - 1995 (Porcentajes)

Año	Alto		Medio		Bajo	
	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
1981	12.1	22.5	47.2	41.6	40.7	36.0
1982	12.3	22.8	40.8	39.3	46.8	37.9
1983	14.2	25.7	43.1	38.1	42.7	36.2
1984	21.3	30.4	52.6	42.2	26.1	27.4
1985	17.1	28.0	48.0	39.5	35.0	32.5
1986	17.1	28.4	45.6	39.4	37.3	32.1
1987	16.3	28.6	45.1	37.7	38.6	33.7
1988	14.4	26.1	43.6	37.3	42.0	36.6
1989	12.3	26.0	42.0	35.6	45.7	38.4
1990	11.3	24.6	38.2	34.7	50.5	40.7
1991	10.7	24.1	36.0	32.8	53.3	43.2
1992	10.1	23.5	33.8	30.9	56.1	45.6
1993	9.73	23.6	32.5	29.7	57.7	46.6
1994	10.8	24.3	30.8	28.6	58.5	47
1995	8.4	22.9	28.6	27.1	62.9	49.9

*: Naturaleza: Oficial y Privada

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P.)-ICFES- Cálculos de Fedesarrollo. Los datos para 1991 se calcularon tomando el promedio entre 1990 y 1992.

distribución en los últimos diez años, y principalmente en la de los colegios oficiales tiene una implicación importante, en la medida en que la educación pública ha representado en los últimos 5 años alrededor del 54% del total de los colegios.

Los cuadros 2 y 3 presentan el rendimiento de los colegios según si estos son masculinos, femeninos o mixtos, y según el tipo de jornada.

En estos cuadros se observa que la mayoría de los colegios masculinos se ubican en la categoría de rendimiento alto. En 1984, el 30% de los colegios mixtos se ubicaban en la categoría de rendimiento bajo aumentando a 62,7 % en 1995. La participación de los colegios

femeninos a lo largo del período analizado prácticamente se mantiene en la categoría alta. Se observa un deterioro en la participación en el nivel medio y un aumento de más de 10 puntos con respecto a 1984 en el nivel bajo.

Con respecto a la distribución de los colegios por el tipo de jornada, es esperable que los colegios de jornada nocturna sean los que muestran una mayor concentración en la categoría de rendimiento bajo. Tradicionalmente estos colegios preparan estudiantes que seguramente trabajan durante el día, lo cual no sólo disminuye la disponibilidad de tiempo para realizar investigaciones o tareas para el colegio sino que probablemente afecta

Cuadro 2

DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO, SEGUN TIPO* TOTAL NACIONAL 1981 - 1995 (Porcentajes)

Año	Alto			Medio			Bajo		
	Maculino	Femenino	Mixto	Masculino	Femenino	Mixto	Masculino	Femenino	Mixto
1981	54.7	23.1	10.5	37.0	38.7	47.2	8.4	38.3	42.3
1982	52.4	26.2	10.9	38.9	37.4	41.0	8.7	36.4	48.1
1983	59.2	29.6	12.4	31.1	36.2	43.2	9.7	34.2	44.4
1984	68.1	40.6	17.4	26.8	37.5	52.6	5.1	22.0	30.1
1985	68.8	34.2	15.0	23.8	37.8	47.4	7.4	28.0	37.7
1986	65.2	36.7	15.5	26.2	36.5	45.6	8.6	26.8	39.0
1987	67.2	37.0	15.2	22.6	36.0	44.4	10.3	26.9	40.4
1988	65.1	34.7	13.3	22.8	38.1	42.6	12.1	27.3	44.1
1989	60.9	35.2	12.3	28.1	35.6	40.6	11.1	29.2	47.2
1990	60.7	33.6	11.2	27.7	33.1	37.9	11.6	33.3	50.9
1991	59.7	34.6	10.8	27.6	32.9	35.3	12.8	32.7	53.9
1992	58.6	35.1	10.3	27.4	32.7	32.7	13.9	32.1	57.0
1993	59.1	36.1	10.4	26.2	31.2	31.3	14.8	32.7	58.2
1994	60.8	37.6	11.2	24.5	28.8	30.3	14.8	33.6	58.5
1995	57.3	37.2	9.4	24.4	29.2	27.9	18.3	33.5	62.7

*: Tipo: Masculino, Femenino y Mixto.

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P)-ICFES- Cálculos de Fedesarrollo. Los datos para 1991 se calcularon tomando el promedio entre 1990 y 1992.

su capacidad de asimilación de conocimientos. El porcentaje de colegios de jornada nocturna respecto del total de colegios para 1995 es de 16%. Podría creerse que quizás este grupo ejerce una influencia fuerte en los resultados globales; sin embargo, se observa que en la jornada diurna, la tendencia mostrada en el gráfico 1 se mantiene. Por ejemplo en 1984, el 29,2% de los colegios se ubicaban en el nivel alto, el 48,2 % en el medio y el 22,7 % en el nivel bajo. Para 1995, la relación es: 21,4 en el alto, 29,79 en el medio y 48,79 en el bajo. Es decir, que casi la mitad de los colegios de jornada diurna presentaron unos resultados inferiores al promedio nacional.

V. Conclusiones

Del presente artículo se pueden extraer varias conclusiones importantes: Es preciso reconocer que así como en los últimos años, el aumento de la cobertura ha sido uno de los objetivos en materia de política educativa, la calidad de la educación y su mejoramiento también ha recibido una atención fundamental. Prueba de ello son los últimos Planes de Desarrollo.

Hablar de calidad significa indudablemente crear herramientas adecuadas para evaluarla y hacerle un seguimiento a lo largo

Cuadro 3
DISTRIBUCION DE LOS COLEGIOS EN RENDIMIENTO ALTO, MEDIO Y BAJO, SEGUN
JORNADA* TOTAL NACIONAL
(Porcentajes)

Año	Alto				Medio				Bajo			
	Diurno	Mañana	Tarde	Nocturno	Diurno	Mañana	Tarde	Nocturno	Diurno	Mañana	Tarde	Nocturno
1981	20.3	18.0	20.9	1.3	45.4	46.2	39.6	40.5	34.3	35.8	39.6	58.2
1982	19.4	21.6	18.9	0.8	41.5	41.8	44.1	30.0	39.1	36.6	36.9	69.2
1983	21.3	24.1	25.9	0.9	41.6	44.0	38.9	35.3	37.1	31.9	35.2	63.8
1984	29.2	29.4	34.2	3.1	48.2	50.2	41.1	46.5	22.7	20.4	24.8	50.4
1985	24.2	26.3	28.5	2.1	43.7	46.3	42.6	40.8	32.2	27.5	29.0	57.1
1986	25.8	25.6	29.2	1.7	39.7	46.0	40.7	40.5	34.6	28.5	30.1	57.8
1987	25.2	25.7	27.8	1.1	41.8	44.5	37.0	37.5	33.0	29.8	35.2	61.5
1988	22.5	24.1	23.2	0.2	39.8	44.3	38.2	34.6	37.7	31.6	38.6	65.3
1989	21.9	22.8	19.6	0.1	40.1	42.8	37.8	28.6	38.0	34.4	42.6	71.3
1990	22.2	21.0	16.9	0.0	36.9	40.9	37.2	23.7	40.9	38.1	45.9	76.3
1991	21.5	20.9	15.3	0	34.8	39.0	36.1	20.7	43.8	40.2	48.6	79.3
1992	20.8	20.7	13.7	0.0	32.6	37.1	35.0	17.7	46.7	42.2	51.3	82.3
1993	21.4	20.4	13.9	0	31.7	35.8	33.1	15.4	46.9	43.8	53.0	84.6
1994	22.4	20.9	14.9	0.2	31.2	34.3	31.6	13.6	46.4	44.8	53.4	86.2
1995	21.4	18.2	12.7	0.0	29.8	33.6	28.2	10.1	48.8	48.3	59.2	89.9

*: Jornada: Diurna, Mañana, Tarde y Nocturna

Fuente: Servicio Nacional de Pruebas (S.N.P) -ICFES - Cálculos de Fedesarrollo. Los datos para 1991 se calcularon tomando el promedio entre 1990 y 1992.

del proceso, con el fin de detectar con tiempo las deficiencias y los correctivos necesarios. El Plan Decenal de Educación contempla la elaboración e implementación de estos instrumentos, como uno de los mecanismos claves para mejorar la calidad.

Las pruebas del Icfes han sido usadas como proxy para evaluar la calidad de la educación. Aunque esto puede tener alguna validez, un examen de estos resultados revela un aspecto que no ha recibido la atención que merece: junto con la ampliación de la cobertura y la intención de aumentar el gasto público en

educación en los últimos años, se ha venido dando una concentración cada vez mayor de colegios en la categoría de bajo rendimiento.

Concretamente mostramos que el número de establecimientos con resultados superiores al promedio cayó sistemáticamente a lo largo de 1984-1995, mientras que el número de colegios con resultados inferiores al promedio se duplicó en el mismo período. Es decir, que así como la desigualdad en el acceso a la educación cuestiona el objetivo de equidad, la concentración en la distribución de la calidad de los colegios también lo hace.

IV. Justicia

El Instituto SER de Investigación hizo para el Ministerio de Justicia y del Derecho una medición sobre la congestión de la Justicia colombiana en el año de 1994, con base en tres indicadores: i) acumulado de procesos a 31 de diciembre de 1994, ii) promedio de procesos por despacho judicial, y iii) índice de descongestión, constituido por el porcentaje de procesos que salen con relación a los que entran durante todo el año. A continuación se presentan los resultados para la justicia civil, laboral, penal, de familia, penal de menores y contencioso administrativa. Adicionalmente se analiza la congestión en la Corte Suprema de Justicia.

A. Congestión de la justicia civil¹

En el Cuadro 1 se ilustran los resultados para la justicia civil. Como se aprecia, el

problema de congestión más severo se presenta en la primera instancia de los despachos del circuito y municipales, en donde cada juez tiene en promedio 1.315 y 2.261 expedientes, respectivamente. También son estos despachos los que registran un mayor volumen de procesos ingresados en el año: 417 y 627 respectivamente. El índice de descongestión en los primeros es del 73%, y en los segundos de 68%, lo que implica que año por año el acumulado de procesos aumenta.

En la segunda instancia tanto de los tribunales como de los juzgados de circuito, no hay congestión, por el contrario el volumen de procesos que sale es superior al número de procesos que entra. En los tribunales el índice de descongestión es de 137%, en los civiles de circuito de 109% y en los promiscuos del circuito de 173%.

¹ El acumulado de procesos a 31 de diciembre de 1994 se obtuvo de entrevistas con los funcionarios judiciales. Aunque no se dispone de ningún método para comprobar su veracidad, los resultados se contrastaron con el censo realizado por el Consejo Superior de la Judicatura, en donde aparece el acumulado de procesos a septiembre de 1994, y los datos resultaron muy similares. Las pequeñas diferencias se explican porque el Consejo Superior de la Judicatura no contabilizó dentro de la justicia civil los procesos de esta índole que reposan en los despachos de los jueces promiscuos.

Cuadro 1
CONGESTION DE LA JUSTICIA CIVIL DISCRIMINADA POR DESPACHOS JUDICIALES, 1994

	Tribunales	Civil Circuito	Promiscuo Circuito	Civil Municipal	Promiscuo Municipal
Número de despachos	29	252	69	402	923
Número funcionarios	114	252	69	402	923
Acumulado de procesos dic. 1994	13,746	331,430	24,765	908,916	174,977
Procesos por funcionario	121	1,315	359	2,261	190
Primera o única instancia					
Procesos entrados	110	104,997	8,327	251,931	70,065
Procesos entrados por funcionario	1	417	121	627	76
Total procesos que salen	57	76,730	5,664	171,697	50,459
Procesos que salen por funcionario	1	304	82	427	55
Porcentaje de descongestión	52	73	68	68	72
Segunda instancia					
Procesos entrados	15,594	10,477	340	0	0
Procesos entrados por funcionario	137	42	5	0	0
Total procesos que salen	21,356	11,435	589	0	0
Procesos que salen por funcionario	187	45	9	0	0
Porcentaje de descongestión	137	109	173	0	0

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

En el Cuadro 2 se discriminan los indicadores de congestión por regiones. Se observa que en las ciudades grandes hay una congestión muy marcada, mientras que en las pequeñas las cargas son muy bajas. En Bogotá, por ejemplo, cada juez tiene en promedio 2.609 expedientes, mientras que en las ciudades de segunda categoría el promedio es de 392 expedientes por juez.

Este problema de congestión es cada vez más grave, si se tiene en cuenta que el promedio de procesos que entra por funcionario es también mayor en las ciudades grandes, pues en Bogotá, por ejemplo, cada juez recibe 1.097 procesos al año, y aunque el rendimiento promedio de los despachos de estas ciudades es también mayor (en Bogotá salen en prome-

dio por juez 658 expedientes por año), el índice de descongestión es de 60%, lo que implica que año por año el número de procesos acumulados será mayor.

En el Cuadro 3 se observa que en los juzgados civiles municipales se repite la misma situación de los juzgados de circuito: una gran congestión en los despachos de las ciudades grandes, que contrasta con una carga de trabajo baja en los despachos de las ciudades pequeñas. En las ciudades de categoría 4, por ejemplo, el promedio de procesos por juez es de 3.415, mientras que el promedio en las ciudades de categoría 1 es sólo de 495.

Análogamente, mientras en las primeras entran en promedio al año 818 procesos, en las segundas sólo entran 117.

Cuadro 2
CONGESTION EN LOS JUZGADOS CIVILES DEL CIRCUITO DISCRIMINADOS POR
REGIONES, 1994

	Bogotá	Resto	Total	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4
Número de despachos	32	220	252	49	51	120
Número funcionarios	32	220	252	49	51	120
Acumulado de procesos dic. 1994	83,438	247,946	331,430	19,187	29,287	199,473
Procesos por funcionario	2,609	1,127	1,315	392	574	1,662
Primera o única instancia						
Procesos entrados	35,096	699,901	104,997	5,255	11,747	52,899
Procesos entrados por funcionario	1,097	318	417	107	230	441
Total procesos que salen	21,050	55,680	76,730	4,634	8,823	42,224
Procesos que salen por funcionario	658	253	304	95	173	352
Porcentaje de descongestión	60	80	73	88	75	80
Segunda instancia						
Procesos entrados	3,835	6,642	10,477	368	799	5,475
Procesos entrados por funcionario	120	30	42	8	16	46
Total procesos que salen	2,766	8,669	11,435	459	1,029	7,181
Procesos que salen por funcionario	86	39	45	9	20	60
Porcentaje de descongestión	72	131	109	125	129	131

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 3
CONGESTION EN LOS JUZGADOS CIVILES MUNICIPALES DISCRIMINADOS POR
REGIONES, 1994

	Bogotá	Resto	Total	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4
Número de despachos	60	342	402	13	81	71	177
Número funcionarios	60	342	402	13	81	71	177
Acumulado de procesos dic. 1994	144,595	764,321	908,916	6,429	46,733	106,762	604,398
Procesos por funcionario	2,410	2,235	2,261	495	577	1,504	3,415
Primera o única instancia							
Procesos entrados	76,426	175,505	251,931	1,515	9,567	19,634	144,789
Procesos entrados por funcionario	1,274	513	627	117	118	277	818
Total procesos que salen	49,481	122,216	171,697	1,274	8,410	17,324	95,207
Procesos que salen por funcionario	825	357	427	98	104	244	538
Porcentaje de descongestión	65	70	68	84	88	88	66

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

De este análisis por regiones surge un planteamiento muy claro: hay una inadecuada utilización de los recursos humanos en la rama judicial. Mientras que en las grandes ciudades los despachos están atiborrados de procesos, y reciben anualmente un volumen que no alcanzan a tramitar, en las ciudades pequeñas no hay congestión. Paradójicamente, entre menos congestión hay, más bajo es el rendimiento de los despachos judiciales. Por ejemplo, un juez civil municipal de Bogotá saca un promedio de 825 expedientes al año, uno de una ciudad de categoría 1 sólo saca en el mismo período 98.

La situación de descongestión de los despachos judiciales de las ciudades pequeñas debe ser mucho mayor a partir de la creación de la Fiscalía General, pues los jueces promiscuos municipales perdieron competencia para adelantar la investigación de varios

procesos que representaban el mayor volumen de trabajo de sus despachos.

B. Congestión en la justicia laboral

La justicia laboral presenta un buen desempeño, muy posiblemente por el papel positivo que juega en ella la conciliación previa que se hace en las inspecciones de trabajo, y la que realizan los mismos jueces durante el desarrollo del proceso. El panorama general de la justicia laboral se presenta en el Cuadro 4.

Como se puede observar, el promedio de procesos por despacho es bastante razonable, salvo en los juzgados del circuito. A pesar de ello, aún en estos despachos se le da salida casi a la totalidad de los procesos que entran, y en los tribunales y en los juzgados promiscuos sale un número superior, lo que implica que cada vez habrá un número inferior de procesos acumulados.

Cuadro 4
CONGESTION DE LA JUSTICIA LABORAL DISCRIMINADA POR DESPACHOS, 1994

	Tribunales	Juez Circuito	Promiscuo Circuito	Total
Número de despachos	28	129	69	
Número funcionarios	92	129	69	290
Acumulado de procesos dic. 1994	12,188	115,210	2,399	130
Procesos por funcionario	132	893	35	448
Primera o única instancia				
Procesos entrados	13	47,103	1,004	48
Procesos entrados por funcionario	0.14	365	15	47
Total procesos que salen	13	45,704	1,180	
Procesos que salen por funcionario	0.14	354	17	1
Porcentaje de descongestión	100	97	117	
Segunda instancia				
Procesos entrados	11,295	0	0	0
Procesos entrados por funcionario	188	0	0	0
Total procesos que salen	20,953	0	0	0
Procesos que salen por funcionario	228	0	0	0
Porcentaje de descongestión	121	0	0	0

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

En el Cuadro 5 se descomponen los resultados por regiones. En la justicia laboral se repite el fenómeno de la inadecuada distribución de las cargas laborales entre los despachos de las ciudades grandes y los de las ciudades pequeñas. Mientras en Bogotá un juzgado tiene un promedio de 1,637 procesos acumulados, en las ciudades de categoría 2 es de 124. Igualmente, así como en Bogotá entran en promedio 772 procesos al año, en las ciudades de categoría 1 entran en promedio 64. Es evidente la necesidad de una redistribución de las cargas laborales.

C. Congestión de la justicia penal

Para el análisis de la justicia penal el proceso se estudió en las tres etapas en que lo divide la ley: diligencias preliminares, sumario y juicio.

1. Diligencias preliminares

Por ley, a la Fiscalía General de la Nación no le corresponde adelantar directamente las

diligencias preliminares. Sin embargo, desde su creación asumió esta responsabilidad, lo que sin lugar a dudas le ha creado problemas. Esto además, afecta a la justicia en general, ya que la fiscalía tiene que destinar una gran parte de sus recursos a atender funciones para las cuales no está preparada, en vez de destinarlos a funciones que sí le corresponden.

En el Cuadro 6 se ilustran los indicadores de congestión de la justicia penal en las diligencias preliminares. Sobresalen las muy bajas tasas de descongestión de las Unidades de Fiscalía ante el Tribunal Nacional y los jueces regionales, 41% y 53% respectivamente, lo que implica que cada vez será más grave el problema de congestión en los despachos. En las Unidades de Fiscalía Seccionales se registraron tasas de descongestión superiores al 100%, pero se lograron mediante mecanismos que generan impunidad, pues no implican una decisión de fondo sobre el contenido del proceso.

Cuadro 5
CONGESTION DE LOS DESPACHOS LABORALES DE CIRCUITO DISCRIMINADOS POR REGIONES, 1994

	Bogotá	Resto	Total	Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4
Número de despachos	60	342	402	13	81	71	177
Número de despachos	16	113	129	1	7	14	91
Número funcionarios	16	113	129	1	7	14	91
Acumulado de procesos dic. 1994	26,189	890	115,310	407	869	2,264	85,480
Procesos por funcionario	1,637	879	893	407	124	162	939
Primera o única instancia							
Procesos entrados	12,359	34,744	47,103	64	622	1,398	32,661
Procesos entrados por funcionario	772	307	365	64	89	100	359
Total procesos que salen	137	31,936	45,704	59	743	1,482	29,652
Procesos que salen por funcionario	860	283	355	59	106	106	326
Porcentaje de descongestión	111	92	97	92	120	106	91

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 6

CONGESTION DE LA JUSTICIA PENAL EN LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES DISCRIMINADA POR DESPACHOS, 1994

	Unidades de Fiscalía ante						
	Corte Suprema de Justicia	Tribunal	Tribunal Nacional	Juez Regional	Juez Seccional	Juez Municipal	Juez Promiscuo
Número de despachos	1	29	1	5	261	587	923
Número de funcionarios	6	129	14	105	1,518	587	923
Número de procesos	4,517	10,745	294	12,632	193,136	85,943	61,574
Procesos por Funcionario	753	83	21	120	127	146	67
Procesos entrados	576	11,890	159	11,661	206,519	144,330	50,084
Total procesos que salen	464	10,778	65	6,130	215,931	364,499	100,711
Porcentaje de descongestión	81	91	41	53	104	253	201

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

No se analizó la congestión de los despachos penales y promiscuos municipales, porque durante 1994 y parte de 1995 se transfirieron los procesos de estas dependencias a las fiscalías locales, reflejándose en índices de descongestión superiores a 200%.

2. Sumario

El promedio de procesos por fiscal en la etapa del sumario es bastante aceptable, lo mismo que el promedio de procesos ingresados por año. Por eso, en términos generales no se puede hablar de congestión en esta etapa del proceso, salvo en las Unidades de Fiscalía ante los Tribunales Superiores, en donde el índice de descongestión sólo llega al 25%. En el Cuadro 7 se aprecian los indicadores calculados.

3. Juicio

Con el traslado de la función investigativa a la Fiscalía General de la Nación, la carga de trabajo de los juzgados penales se redujo sustancialmente, sin que simultáneamente se

redujera el número de funcionarios en esta área. Esto hace que la justicia penal, en la etapa de juicio, esté totalmente descongestionada, con promedios de procesos por juez inferiores a 100, en la mayoría de los despachos. No hay duda que en esta etapa del proceso penal hay una inadecuada utilización de los recursos humanos. En el Cuadro 8 se ilustran los resultados.

Dado que el promedio de procesos que entra a estos despachos por año es muy bajo, se han podido evacuar los procesos acumulados en años anteriores. Incomprensiblemente esta misma tasa de descongestión no se da en los Tribunales Superiores ni en la justicia regional, en donde año por año se acumula un remanente de procesos sin tramitar.

D. Congestión de la justicia civil de familia

Como se puede observar en el Cuadro 9, salvo en las Salas de Familia de los Tribunales, los índices de congestión en la justicia civil de

Cuadro 7

CONGESTION DE LA JUSTICIA PENAL EN LA ETAPA DEL SUMARIO, DISCRIMINADA POR
DESPACHOS, 1994

	Unidades de Fiscalía ante						
	Corte Suprema de Justicia	Tribunal	Tribunal Nacional	Juez Regional	Juez Circuito	Juez Municipal	Juez Promiscuo
Número de despachos	1	28	1	5	261	587	923
Número de jueces y fiscales	6	103	14	176	1,518	587	923
Acumulado de procesos 1994	249	10,093	1,594	6,430	14,751	95,257	31,605
Procesos por funcionario	42	98	114	37	97	162	34
Primera o única instancia							
Procesos entrados	603	5,508	5	4,868	101,837	57,807	22,046
Procesos entrados por funcio.	101	53	0	28	67	98	24
Total procesos que salen	591	1,386	14	4,361	112,059	199,702	4,807
Procesos que salen por funcio.	99	13	1	25	74	340	52
Porcentaje de descongestión	98	25	280	90	110	345	218
Segunda instancia							
Procesos entrados	8,639	4,020	0	0	0	0	0
Procesos entrados por funcio.	84	287	0	0	0	0	0
Total procesos que salen	8,167	3,006	0	0	0	0	0
Procesos que salen por funcio.	79	215	0	0	0	0	0
Porcentaje de descongestión	95	75	0	0	0	0	0

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 8

CONGESTION DE LA JUSTICIA PENAL EN LA ETAPA DEL JUICIO DISCRIMINADA POR
DESPACHOS, 1994

	Tribunal Distrito	Juez Regional	Penal Circuito	Promiscuo Circuito	Penal Municipal	Promiscuo Circuito	Tribunal Nacional
Número de despachos	29	5	548	69	587	923	1
Número funcionarios	183	52	548	69	587	923	14
Acumulado de proc. dic.1994	10,743	2,173	425	8,655	29,568	20,709	1,787
Procesos por funcionario	59	41	77	125	50	22	128
Primera o única instancia							
Procesos entrados	62	2,127	29,289	2,594	15,529	7,802	0
Procesos entrados por funcio.	0.3	41	53	38	26	8	0
Total procesos que salen	41	1,693	31,789	2,789	50,327	11,180	0
Procesos que salen por funcio.	0.2	33	58	40	86	19	0
Porcentaje de descongestión	66	80	109	108	324	220	0

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 9
CONGESTION DE LA JUSTICIA CIVIL DE FAMILIA DISCRIMINADA POR DESPACHOS, 1994

	Tribunales	Juez de familia	Promiscuo familia
Número de despachos	29	50	209
Número funcionarios	71	50	209
Acumulado de procesos dic. 1994	9,175	141,939	224,663
Procesos por funcionario	129	2,839	1,075
Primera o única instancia			
Procesos entrados	91	54,418	78,371
Procesos entrados por funcionario	1	1,088	375
Total procesos que salen	63	41,762	75,642
Procesos que salen por funcionario	1	835	362
Porcentaje de descongestión	69	76	97
Segunda instancia			
Procesos entrados	6,672	45	915
Procesos entrados por funcionario	94	1	4
Total procesos que salen	10,183	109	1,077
Procesos que salen por funcionario	143	2	5
Porcentaje de descongestión	153	245	118

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

familia son muy elevados. Cada juzgado tiene en promedio 2.839 procesos acumulados, y los promiscuos un promedio de 1.075. Igualmente, el promedio de procesos que entra a cada juzgado civil de familia al año es muy alto, 1.088, y a pesar de que sale un número elevado en el mismo período, 835, el índice de descongestión es apenas del 76%, lo que implica que año por año irá aumentando el acumulado de procesos.

Vale la pena destacar el índice de descongestión en la segunda instancia, que indica que no sólo se está atendiendo lo que entra cotidianamente, sino también el acumulado de años anteriores.

E. Congestión de la justicia penal de menores

La justicia penal de menores se encuentra seriamente congestionada, cada juez de menores tiene en promedio 659 procesos, y cada juez promiscuo tiene en promedio 189 procesos, a los cuales hay que sumarles los 1.075 procesos civiles que deben tramitar simultáneamente (ver Cuadro 10).

Igualmente, el número de procesos que entra es muy superior al volumen que se tramita en el año; en los juzgados de menores entran en promedio por juez 508 procesos, y sólo salen 377, lo que resulta en una tasa de

Cuadro 10
JURISDICCION PENAL DE FAMILIA 1994
JUZGADOS MENORES Y PROMISCUOS DE
FAMILIA

	Menores	Promiscuos
Número de despachos	15	209
Número de funcionarios	15	209
Procesos acumulados dic. 1994	9,892	39,506
Procesos por funcionario	659	189
Procesos entrados	7,616	14,362
Procesos entrados por funcio.	508	69
Procesos que salen	5,654	9,982
Procesos que salen por funcio.	377	48
Porcentaje de descongestión	74	70

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

descongestión de apenas 74%. En los juzgados promiscuos entran en promedio 69 procesos y salen 48, con una tasa de descongestión resultante de 70%.

F. Congestión de la justicia contencioso administrativa

Los indicadores de congestión en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo se discriminan entre Cundinamarca y el resto del país debido a que en este departamento el Tribunal está dividido en cuatro Secciones y en el resto del país la competencia es integral, salvo, los Tribunales de Medellín y Cali que tienen tres Secciones. En el Cuadro 11 se presentan los resultados.

En Cundinamarca, se aprecia que los índices de congestión son muy distintos por Secciones: en las de Nulidad y de Impuestos el promedio de procesos por Magistrado es de 158 y 171 respectivamente, en la Laboral y

en la de Contratos el promedio por Magistrado es de 580 y de 958 respectivamente.

El promedio de procesos que entra al año por Magistrado es muy similar en las tres primeras secciones, pero el promedio de salidas por Magistrado en el mismo período es muy disímil, por lo que los índices de descongestión son también muy diferentes: en la de nulidad es del 57%, en la laboral del 87%, y en la de contratos de 68%. En la Sección de Impuestos el promedio de procesos que entra por Magistrado al año es sólo de 103, pero salen en promedio únicamente 74, lo que da un índice de descongestión de 71%.

En los Tribunales del resto del país, el índice de congestión no es muy alto, pues cada Magistrado tiene en promedio 300 procesos. Igualmente, el promedio que entra al año es bastante aceptable, 149 por Magistrado, aunque sólo salen en el mismo período en promedio 116, con un índice de descongestión del 78%.

En el Consejo de Estado en donde hay cinco Secciones, el comportamiento en cuanto a congestión es muy similar al del Tribunal de Cundinamarca. Como se puede observar en el Cuadro 12, en las Secciones de Nulidad, de Impuestos y Electoral el promedio de procesos por Magistrado es de 64, 57 y 23 respectivamente, mientras que en la Laboral y la de Contratos el promedio es de 395 y 168 respectivamente.

Igualmente, el promedio de procesos que ingresa al año en las Secciones de Nulidad, Impuestos y Electoral es de 116, 177 y 49 respectivamente, con índices de descongestión superiores al 100% en las dos primeras, pero sólo del 50% en la última de ellas. En las

Cuadro 11
CONGESTION DE LA JUSTICIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 1994

	Tribunal de Cundinamarca				Resto de Tribunales
	Nulidad	Laboral	Contratos	Impuestos	
Número de despachos	1	1	1	1	22
Número de funcionarios	5	12	5	6	82
Procesos acumulados dic. 1994	792	6,954	4,788	1,027	24,615
Procesos por funcionario	158	580	958	171	300
Procesos entrados	1,088	2,829	1,055	617	12,187
Procesos entrados por funcionario	218	236	211	103	149
Procesos que salen	624	2,455	720	441	9,505
Procesos que salen por funcionario	125	205	144	74	116
Porcentaje de descongestión	57	87	68	71	78

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 12
CONGESTION DE LA JUSTICIA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, CONSEJO DE ESTADO, 1994

	Nulidad	Laboral	Contratos	Impuestos	Electoral
Número de despachos	1	1	1	1	1
Número de funcionarios	4	6	4	4	4
Procesos acumulados dic. 1994	256	2,367	673	228	90
Procesos por funcionario	64	395	168	57	23
Procesos entrados	463	1,855	1,256	708	196
Procesos entrados por funcionario	116	309	314	177	49
Procesos que salen	498	1,020	914	757	98
Procesos que salen por funcionario	125	170	229	189	25
Porcentaje de descongestión	108	55	73	107	50

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Secciones de Laboral y Contratos los promedios de procesos por año son de 309 y 314, con índices de descongestión de sólo 55% y 73% respectivamente.

G. Corte Suprema de Justicia

1. Congestión de la Sala Penal

La Sala Penal de la Corte cumple en la actualidad cinco funciones disímiles, lo que hace

muy compleja su labor. En primer lugar, es juez de instancia, por cuanto conoce en única instancia los procesos que se adelantan contra miembros del Congreso, y en segunda instancia, los procesos que conocen en primera instancia los Tribunales Superiores y el Tribunal Nacional. En segundo lugar, es Corte de Casación. En tercer lugar, es Corte de Revisión. En cuarto lugar, conoce de varios incidentes, como los conceptos que emite en casos de extradición. Por último, conoce en

segunda instancia de las tutelas conocidas en primera por los Tribunales Superiores.

A 31 de diciembre de 1.994 la Sala Penal tenía acumulados un total de 1.032 procesos, correspondiéndole a cada uno de los ocho Magistrados que conforman la Sala, un promedio de 129 procesos. A continuación se presentan los indicadores por áreas de trabajo.

a. Funciones de la Sala Penal como juez de instancia

En el Cuadro 13 se pueden apreciar las múltiples limitaciones que tiene la Sala Penal de la Corte para adelantar las labores de investigación. Los índices de descongestión en las diligencias preliminares y en el sumario son muy bajos, mientras que la descongestión en la etapa del juicio y en la segunda instancia es muy elevada.

b. Procesos en casación, revisión y diligencias especiales

El rendimiento de la Sala Penal de la Corte es satisfactorio, en la medida en que el número de procesos que sale es superior al número de

procesos que entra. Esto no implica, sin embargo, que esté descongestionada pues a 31 de diciembre de 1994 tenía 1.032 expedientes acumulados. En el Cuadro 14 se ilustran los indicadores.

2. Sala de Casación Civil de la Corte

A pesar de que los índices de descongestión de la Sala Civil son muy altos (Cuadro 15), ésta continúa congestionada, pues al acumulado retenido de años anteriores hay que sumar el remanente que queda año por año sin tramitar.

3. Sala de Casación Laboral de la Corte

En la Sala Laboral, al igual que las demás Salas, el rendimiento es alto, con un índice de descongestión cercano al 90%; aunque aún permanece acumulado un volumen importante de procesos (Cuadro 16).

H. Tutelas

La información recogida sobre tutela muestra dos hechos. Primero, la tutela es una fuente de congestión en los despachos de las altas

Cuadro 13

**PROCESOS DE CONOCIMIENTO DE LA SALA PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
DISCRIMINADOS POR ETAPAS E INSTANCIAS, 1994**

	Diligencias preliminares	Sumario	Juicio	Segunda instancia
Procesos entrados	137	20	0	58
Procesos que salieron	93	3	4	63
Porcentaje de descongestión	68	15		108

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

corporaciones. Tal es el caso de la Corte Suprema de Justicia, con un promedio de 89 tutelas tramitadas al año por Magistrado, del Consejo de Estado con 54, y de los Tribunales de lo contencioso administrativo con 34. Hay también índices elevados en los juzgados laborales del circuito con un promedio de 20 tutelas, y en los Tribunales Superiores de Distrito, con

un promedio de 14 tutelas por Magistrado. El segundo punto es que en los demás despachos judiciales la tutela no constituye un factor de congestión de la justicia. Lo anterior sugiere que, si se toman medidas que eviten la congestión en estos despachos, la institución puede seguir funcionando sin afectar la marcha de la justicia (Cuadro 17).

Cuadro 14

PROCESOS DE CASACION, REVISION Y DILIGENCIAS ESPECIALES ADELANTADOS POR LA SALA PENAL, 1994

	Casación	Recurso de hecho	Revisión	Incidentes
Procesos entrados	621	13	46	0
Procesos por Magistrado	78	2	6	0
Procesos salidos	904	15	57	118
Procesos salidos por Magistrado	113	2	2	15
Porcentaje de descongestión	146	115	124	

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 15

CONGESTION DE LA SALA DE CASACION CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 1994

	Casación	Revisión	Queja	Súplica
Procesos acumulados	259			
Procesos por Magistrado	43			
Procesos entrados	312	53	30	2
Procesos que salen	244	45	29	2
Porcentaje de descongestión	78	85	97	100

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 16

CONGESTION DE LA SALA DE CASACION LABORAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 1994

	Casación	Recurso de hecho	Homologación	Incidentes
Procesos acumulados	450			
Procesos por Magistrado	75			
Procesos entrados	917	37	11	348
Procesos que salen	812	33	12	11
Porcentaje de descongestión	89	89	109	3

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

Cuadro 17

TUTELAS TRAMITADAS DISCRIMINADAS POR DESPACHOS JUDICIALES, 1994

	Número de funcionarios	Tutelas tramitadas	Tutelas por funcionario
Corte Suprema de Justicia	20	1,780	89.00
Tribunal del Distrito	460	6,422	13.96
Jurisdicción Penal			
Juez regional	52	2	0.04
Penal de circuito	548	1,896	3.46
Promiscuo de circuito	69	213	3.09
Penal municipal	587	1,805	3.07
Promiscuo municipal	923	609	0.00
Jurisdicción Civil			
Civil circuito	255	2,553	1.01
Civil municipal	402	1,651	4.11
Jurisdicción Laboral			
Laboral circuito	129	2,592	20.09
Promiscuo circuito	69	0	0.00
Jurisdicción de Familia			
Familia	50	316	6.32
Menores	15	20	1.33
Promiscuo familia	209	459	2.20
Jurisdicción Contencioso Administrativo			
Consejo de Estado	22	1,186	53.91
Tribunal de Cundinamarca	28	947	33.82
Otros tribunales	82	1,216	14.83

Fuente: Instituto SER de Investigación. Estudio sobre la congestión en la justicia colombiana, 1995.

SU VIDA, NUESTRA HISTORIA.



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

Nestlé®
Su vida, nuestra historia



Análisis Coyuntural



Análisis Coyuntural

I. Tendencias en el empleo y la distribución del ingreso

En los dos últimos números de Coyuntura Social, la temática de los artículos se concentró en aspectos de equidad y pobreza y sus relaciones o bien con los salarios, con la educación, o con la estructural laboral. En este número de Coyuntura Social se incluye un análisis coyuntural sobre la evolución reciente del empleo y la distribución del ingreso en Colombia, con el propósito de esclarecer qué ha ocurrido durante los últimos cinco años y ofrecer una visión global sobre el tema.

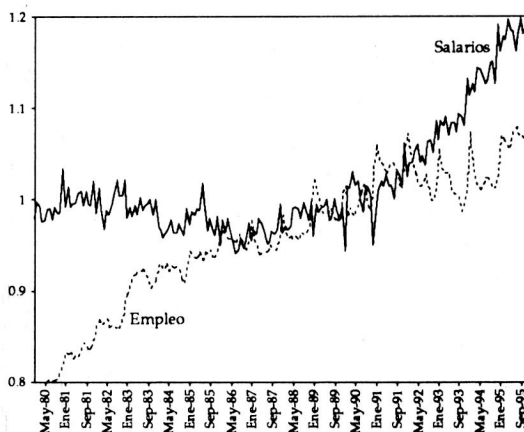
II. Evolución reciente del empleo

A. Tendencias en la industria manufacturera

La evolución reciente del empleo manufacturero se puede resumir en tres hechos estilizados. Primero, la tasa de crecimiento anual del empleo durante el período diciembre de 1991 y septiembre de 1995 ha sido de solo 0.74% en el agregado, con una caída del em-

pleo obrero. En el último trimestre de 1995 el empleo se recuperó, con lo cual esta cifra es de 2.2%. Segundo, como se puede ver en el Gráfico 1, el diferencial de salarios entre el empleo administrativo y el empleo obrero, que se había mantenido constante desde 1980, se incrementó un 20% durante este período. Tercero la relación empleo administrativo

Gráfico 1
SALARIOS RELATIVOS Y EMPLEO
RELATIVO (EMPLEADOS/OBREROS)
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
(1990=1)



empleo obrero se estabilizó después de un crecimiento sostenido desde 1980.

Si el trabajo calificado es complementario¹ al capital, aumentos en la inversión estarán acompañados por incrementos en la demanda por mano de obra calificada, con la consecuente presión sobre su remuneración.

Si adicionalmente, el trabajo no calificado y el capital son sustitutos, entonces incrementos en la inversión se verán acompañados por caídas en este tipo de empleo. Esto es lo que parece haber ocurrido en Colombia en los últimos años.

Cárdenas y Gutiérrez (1996) encontraron que en la industria manufacturera, el trabajo calificado y el capital se comportaron de forma complementaria, mientras que el trabajo obrero y el capital se comportaron como sustitutos. La inversión creció a ritmos de 20% promedio anual entre 1990 y 1995 (muy superior al crecimiento de 0.2% registrado entre 1980 y 1990), mientras que el empleo obrero se redujo un 0.77% y el empleo administrativo creció un 0.46%, en promedio por año. Esta sustitución entre el capital y el trabajo obrero se debió fundamentalmente a cambios en los precios relativos de estos insumos. El costo de uso del capital se redujo significativamente como consecuencia de la disminución en las tarifas de importación, de la mayor revaluación y de la caída en las tasas de interés (Cárdenas y Olivera, 1995). Por el contrario, el trabajo se encareció debido a que

las reformas laborales incrementaron los costos no salariales de las empresas, estos pasaron de representar un 47% del salario a un 56% del mismo (ver Cuadro 1).

La complementariedad registrada entre el trabajo calificado y el capital, junto con el crecimiento de la inversión, resultó tal y como se esperaba en un aumento de la demanda por este tipo de mano de obra y de su remuneración. La relativa inelasticidad de su oferta acentuó esta tendencia. Ello es lo que explica el incremento en los diferenciales de salarios entre obreros y empleados calificados.

B. El empleo agregado

Aunque la industria manufacturera aporta alrededor del 23% del empleo total, su análisis no ofrece un panorama completo de lo que ha ocurrido con el mercado laboral. Para obtener una visión global de las tendencias en el empleo total es necesario analizar qué ha ocurrido en los demás sectores económicos. En el Cuadro 2 aparecen las tasas de crecimiento anual del empleo por actividad económica para las 7 ciudades principales. La tasa de crecimiento del empleo cayó de 4.9% promedio anual, entre 1980 y 1990, a 3.1% entre 1991 y diciembre de 1995. La caída en el empleo hasta septiembre de 1995 se explica en parte por la desaceleración del empleo manufacturero y del comercio pero también por la caída drástica del empleo en el sector agrícola, para este período fue la construcción el sector que lideró la generación de empleo.

¹ La complementariedad entre dos insumos significa que para utilizar uno de ellos también es necesario el otro. Por el contrario si son sustitutos quiere decir que un insumo se puede reemplazar por otro.

Cuadro 1
COSTOS NO SALARIALES
 (% del costo salarial)

	Contratos antes de 1990		Nuevos contratos		
	En 1990	Actualmente	Con beneficios completos	Salario integral	Trabajadores temporales
Cesantías					
tasa nominal	9.30	9.30	9.30	...	9.30
doble retroactividad	4.20	4.20
Otros beneficios					
Vacaciones (15 días al año)	6.70	6.70	6.70	6.70	6.70
Bonos mandatorios	8.90	8.90	8.90	...	8.90
Contribuciones a la Seguridad Social					
Pensiones	6.50	13.50	13.50	14.50	13.50
Pagado por el trabajador	(2.20)	(3.40)	(3.40)	(4.40)	(3.40)
Salud	7.00	12.00	12.00	12.00	12.00
Pagado por el trabajador	(2.30)	(4.00)	(4.00)	(4.00)	(4.00)
Impuestos sobre la nómina	9.00	9.00	9.00	9.00	9.00
Total	51.60	63.60	59.40	42.20	59.40
Total pagado por el empleador	47.10	56.20	52.00	33.80	52.00
Total pagado por el empleado	4.50	7.40	7.40	8.40	7.40
Participaciones en el empleo total en 1994					
Industria Manufacturera	N.D	207	53.6	1.5	24.3
Comercio	N.D	14.5	71	0.6	13.9

Fuente: Antes de 1990 Ocampo (1987).

Como se verá más adelante esta demanda ha sido suficiente para generar un incremento en los salarios de los trabajadores con menor nivel de calificación. Sin embargo, no se espera que esta tendencia continúe. Entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995 este sector sólo aportó un 2.7% de los nuevos empleos, es decir, la desaceleración de la construcción es cada vez más aguda.

A pesar de la caída en el empleo manufacturero, entre 1990 y 1994 la tasa de desempleo

urbano se redujo. Sin embargo, ello se debió fundamentalmente a que la tasa global de participación (población económicamente activa/población en edad de trabajar) se estabilizó después de una tendencia creciente. En otras palabras, no es que el número de desempleados se haya disminuido sino que la población económicamente activa cayó. Por su parte, la tasa de desempleo rural aumentó al pasar de 4.4% en 1993 a 5.5% en 1994, reflejando la crisis del sector agropecuario. En 1995 el panorama cambió completamente²,

² Sólo hay información disponible hasta septiembre de 1995.

Cuadro 2
CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL EMPLEO Y CONTRIBUCION MARGINAL
AL CRECIMIENTO

	Junio 82-diciembre 91		Diciembre 91-septiembre 95		Diciembre 91-diciembre 95	
	crecimiento geométrico	contribución al crecimiento	crecimiento geométrico	contribución al crecimiento	crecimiento geométrico	contribución al crecimiento
Agropecuario	6.74	0.08	-3.15	-0.04	1.49	0.02
Minas y canteras	7.01	0.03	-3.87	-0.02	-1.76	-0.01
Industria manufacturera	4.59	1.12	0.74	0.17	2.22	0.53
Electricidad, gas y agua	4.97	0.03	4.74	0.03	0.47	0.00
Construcción	2.25	0.14	12.18	0.78	10.63	0.67
Comercio, restaurantes y hotel	5.72	1.45	1.83	0.48	2.18	0.57
Transporte y comunicaciones	4.87	0.31	4.36	0.29	4.47	0.29
Establecimientos financieros	4.64	0.32	5.98	0.43	7.08	0.52
Servicios	5.11	1.44	1.24	0.34	1.79	0.50
No específica, no informa	23.40	0.02	-22.50	-0.03	-15.74	-0.02
Total	4.95	4.95	2.45	2.45	3.06	3.06

Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares 1982-1995 y cálculos de Fedesarrollo.

el desempleo urbano se incrementó hasta 9.3% mientras que el desempleo rural disminuyó a 5.4%. El incremento en el empleo rural puede estar asociado a la recuperación de la agricultura, que en 1995 creció un 5.6%. El aumento en el desempleo urbano se debió, por un lado, a la desaceleración en el sector del comercio y por otro lado, a que la construcción, que venía absorbiendo la caída del empleo de la mano de obra no calificada en la industria manufacturera, dejó de jugar ese papel.

III. Equidad

En general se pueden utilizar varias metodologías para analizar la evolución de la

equidad. El método más comúnmente utilizado es el análisis de los coeficientes de Gini. Otras alternativas son el análisis de la evolución de la pobreza o de los diferenciales de salarios.

A. Coeficientes de Gini

Mediante el cálculo de coeficientes de Gini no se ha podido llegar a ninguna conclusión definitiva sobre lo que ha ocurrido con la distribución del ingreso. Utilizando la misma información (Encuesta Nacional de Hogares) algunos autores sugieren que la distribución del ingreso se ha deteriorado mientras que otros argumentan lo contrario. Los resultados dependen significativamente del método que

³ El problema radica en que hasta 1993 las encuestas solo permitían registrar ingresos hasta \$999,998. A todas las personas con ingresos superiores se les imputaba un ingreso de 1 millón de pesos. Con la inflación el número de personas en este rango aumenta y el valor de su ingreso se subestima. El efecto de ello es que la distribución del ingreso mejora. Para obtener un cálculo verás es necesario estimar adecuadamente el ingreso de estos individuos.

se utilice para corregir el problema de truncamiento³ y aún no existe claridad acerca de cual de estos es más adecuado. Adicionalmente, en la mayoría de los casos las variaciones registradas por los coeficientes son tan pequeñas que cabe preguntarse si son estadísticamente significativas o se deben sencillamente a errores de muestreo o estadísticos. Ningún autor ha presentado pruebas de significancia estadística sobre las variaciones de estos coeficientes.

La solución al problema de truncamiento en las Encuestas Nacionales de Hogares (ENH) es crucial para el cálculo de los coeficientes de Gini. Existe una gran variedad de métodos diseñados para imputarle un ingreso a la parte no observada de la muestra (localizada siempre en el decil superior), con igual variedad de resultados. Otra de las alternativas interesantes es utilizar la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 1993, la cual no tiene problemas de truncamiento. Sin embargo, es necesario ser cuidadoso cuando se compara el Gini así calculado con los coeficientes estimados para años anteriores, pues no es claro que las dos encuestas sean comparables (CASEN Y ENH) y los cambios registrados en la distribución del ingreso pueden deberse exclusivamente a cambios en la muestra utilizada.

Una de las formas de corregir el problema de truncamiento es utilizar una función de Pareto, la cual supone que el número de individuos o familias que reciben ingresos por encima de cierto nivel (el nivel de truncamiento, en este caso \$999,998) es una función del nivel de ingreso. Esto es;

$$N(y) = \beta y^{-\alpha}$$

Donde y es el valor del ingreso en el punto de truncamiento y N el número de individuos con ingresos superiores a y . El parámetro α es una medida de distribución del ingreso que se puede interpretar como la elasticidad del número de individuos (N) con ingresos superiores a y con respecto a ese ingreso. La gran desventaja de esta metodología es que los resultados son altamente sensibles al valor de α . Por ejemplo, Urrutia (1994) encuentra un mejoramiento continuo de la distribución del ingreso antes y después de corregir el problema de truncamiento (columnas D y E en el Cuadro 3), estimando el ingreso per cápita por familia, separando los hogares entre rural y urbano y utilizando un valor de α entre 4 y 5. Para obtener este valor, el autor estima la función de Pareto para varias submuestras (observadas) del decil superior y escoge el α arrojado por la estimación con el mayor R^2 .

En contraste Sarmiento (1995) usa un valor de α entre 1.5 y 1.8 (que es el valor estimado para la submuestra observada con el mayor nivel de ingreso) y encuentra un deterioro significativo de la distribución del ingreso entre 1988 y 1993, el coeficiente de Gini se incrementa de 0.488 hasta 0.502 (Columna C del Cuadro 3).

Alternativamente, Berry y Tenjo (1995) suponen que el ingreso se distribuye con una función log-normal⁴. Basándose en la desviación estándar y la media de los ingresos observados en el decil superior de la muestra, estiman el ingreso medio de la porción no observada (que se define como la media observada más la desviación estándar dividido por el inverso de la razón de Mill). Los resultados para las tres ciudades principales

Cuadro 3
DISTRIBUCION DEL INGRESO EN COLOMBIA
ESTIMACIONES DE COEFICIENTES DE GINI SEGUN VARIOS AUTORES

	(A) Londoño	(B1) Berry y Tenjo	(B2)	(C) Sarmiento	(D) Urrutia			(E) Urrutia		(F1) DNP	(F2)
	Nacional	Urbano		Urbano	Nal.	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Urbano	
1971	0.526				0.530	0.420	0.530				
1976		0.520	0.500							0.538	
1977										0.536	
1978										0.527	
1978	0.481			0.488	0.485	0.436	0.446			0.524	
1979										0.533	
1980		0.492	0.464							0.480	0.476
1981										0.489	0.483
1982										0.503	0.495
1983										0.494	0.485
1984		0.475	0.442							0.493	0.486
1985										0.495	0.488
1986										0.485	0.476
1987										0.494	0.487
1988	0.476			0.488	0.450	0.380	0.415	0.460	0.470	0.506	0.497
1989		0.470	0.421							0.505	0.495
1990		0.459	0.413							0.525	0.516
1991		0.483	0.451		0.431	0.417	0.386			0.544	0.534
1992		0.494	0.468	0.502	0.430	0.370	0.395	0.450	0.440	0.545	0.534
1993	0.472	0.507	0.467							0.544	0.532

(A) Por perceptor de ingreso

(B1) Para el ingreso per cápita por familia

(B2) Por perceptor de ingreso (3 ciudades)

(C) Para el ingreso per cápita por familia (7 ciudades)

(D) Para el ingreso per cápita por familia. Sin corregir problemas de truncamiento.

(E) Para el ingreso per cápita por familia. Después de corregir problemas de truncamiento

(F1) Por perceptor de ingreso económicamente activo. (7 ciudades)

(F2) Para todos los perceptores de ingreso (7 ciudades)

muestran que la concentración del ingreso cayó entre 1976 y 1989 y aumentó entre 1989 y 1993.

Londoño (1995) estima coeficientes de Gini utilizando las ENH para 1971 y 1988 (sin corregir el problema de truncamiento) y la encuesta CASEN para 1993. Sus resultados sugieren que la distribución del ingreso

mejoró continuamente desde 1971. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que la disminución en el coeficiente de Gini entre 1988 y 1993 no sea un resultado del cambio en la muestra utilizada.

Un método alternativo ha sido utilizado por Sánchez y Rivas (1995) (Columnas F1 y F2 en el Cuadro 3). Los autores ordenaron

⁴ Sánchez y Rivas (1995), encuentran que si se utilizan las pruebas de Kolmogorov-Smirnov y Shapiro-Wilk, la hipótesis de que el ingreso tiene una función de distribución log-normal se rechaza.

ascendentemente por ingresos la encuesta de septiembre de 1993 (en la cual se corrigió parcialmente el truncamiento permitiendo ingresos hasta de 10 millones y por lo tanto el número de personas cuyos ingresos fueron "truncados" es menor) y estimaron modelos autorregresivos (AR1) por tipos de ingreso (de capital, salarial, etc.) y por categoría ocupacional (empleado privado, público, cuenta propia, etc.). De esta forma obtuvieron valores máximos de ingreso para cada categoría de empleo y cada tipo de ingreso. El mismo procedimiento fue realizado para la encuesta de septiembre de 1976 que no tiene el problema de truncamiento. De esta forma dispusieron de valores máximos de ingreso para 1976 y para 1993, y supusieron una tasa de crecimiento constante de estos valores para las encuestas intermedias, calibrada según el número de individuos con truncamiento. Una vez dispusieron de todos los valores máximos de ingreso, utilizaron una función exponencial para distribuir los ingresos de las personas entre el valor máximo observado y el valor máximo estimado. Los resultados sugieren un deterioro significativo de la distribución del ingreso desde 1990. La metodología es sin embargo algo ad-hoc y no existe ninguna razón para suponer que entre 1976 y 1993, el crecimiento del ingreso máximo haya sido constante.

Como se aprecia, utilizando coeficientes de Gini es difícil llegar a alguna conclusión sobre la evolución de la distribución del ingreso, la evidencia está lejos de ser concluyente. Por ello, aquí se presentan también las variaciones en los diferenciales de salarios y la evolución de la pobreza.

B. Diferenciales de salarios

Los diferenciales de salarios se pueden estimar utilizando las Encuestas Nacionales Hogares (1973-1995). Sin embargo, los problemas de truncamiento están presentes en todas las ENH hasta septiembre de 1993. Para eliminar el problema de truncamiento en el cálculo de los diferenciales salariales se optó por eliminar el 2% de los individuos en ambas colas de la distribución (los de menor salario y los de mayor salario). De esta forma se eliminan los individuos cuyos ingresos fueron truncados en \$1 millón. Aunque este procedimiento reduce los diferenciales de salarios, arroja luces sobre su evolución ya que la subestimación es similar en todos los años.

Se estimaron diferenciales de salarios (ingreso laboral monetario) para 1984, 1989 y 1994 (encuestas de septiembre), clasificando los perceptores de ingreso por nivel educativo, sector de actividad económica y categoría de empleo. Por nivel educativo se establecieron 4 categorías: sin educación, aquellos con al menos un año de educación primaria, con al menos un año de educación secundaria y con al menos un año de educación superior. El empleo se subdividió en cinco categorías: empleado público, empleado particular, servicio doméstico, cuenta propia y patrón o empleador. Los trabajadores familiares sin remuneración se excluyeron de la muestra.

En el Cuadro 4 se ilustran los salarios relativos por categoría de empleo y nivel educativo. Todos los salarios están expresados en relación al salario medio de un empleado particular sin educación. Como se aprecia, el

Cuadro 4
SALARIOS RELATIVOS POR NIVEL EDUCATIVO Y CATEGORIA OCUPACIONAL
(Obrero o empleado particular sin educación = 1*)

Categoría ocupacional/ Nivel educativo	Hombres											
	1984				1989				1994			
	Ninguna	Primaria	Secundaria	Superior	Ninguna	Primaria	Secundaria	Superior	Ninguna	Primaria	Secundaria	Superior
Obrero o empleado particular	1.00 1.28	1.18 20.86	1.46 25.23	3.45 7.23	1.00 0.73	1.18 17.89	1.36 29.76	2.71 8.78	1.00 0.96	1.16 17.33	1.41 31.05	2.89 8.87
Obrero o empleado público	1.24 0.12	1.50 2.08	1.91 4.64	3.94 4.00	1.50 0.06	1.55 1.59	1.84 4.51	3.25 3.94	0.99 0.02	1.45 0.86	1.98 3.83	3.44 3.26
Servicio doméstico	0.44 0.02	0.86 0.25	1.03 0.12	- 0.00	1.43 0.01	0.81 0.15	0.82 0.09	- 0.00	0.37 0.01	0.70 0.11	0.86 0.06	0.82 0.01
Cuenta propia	0.81 1.52	1.20 13.40	1.85 10.90	3.88 3.11	0.79 1.01	1.13 11.34	1.63 10.41	3.03 3.29	0.87 1.03	1.27 11.47	1.73 12.27	3.44 3.13
Patrón o empleador	2.37 0.05	2.47 1.72	3.98 2.16	6.93 1.32	1.58 0.05	2.10 2.21	2.81 2.69	4.29 1.30	2.09 0.09	2.14 1.67	2.85 2.14	4.95 1.46
Total	0.94 2.99	1.26 38.31	1.73 43.05	3.95 15.66	0.92 1.86	1.24 33.18	1.54 47.46	3.01 17.32	0.98 2.12	1.26 31.44	1.60 49.35	3.28 16.74
Mujeres												
Obrero o empleado particular	0.82 0.66	0.90 11.65	1.23 24.36	2.18 7.69	0.73 0.48	0.89 10.35	1.18 27.32	1.96 11.34	0.79 0.40	0.89 9.92	1.24 29.44	2.38 12.92
Obrero o empleado público	1.04 0.05	1.14 1.47	1.69 6.47	2.70 4.72	0.90 0.01	1.02 1.13	1.72 5.67	2.59 5.06	0.81 0.01	1.11 0.66	1.59 3.53	2.62 5.27
Servicio doméstico	0.38 2.09	0.43 13.31	0.43 3.17	1.58 0.03	0.45 1.15	0.48 10.57	0.47 3.72	0.94 0.06	0.53 0.75	0.55 7.82	0.51 3.84	0.51 0.07
Cuenta propia	0.51 1.81	0.64 10.94	1.04 7.93	2.84 2.08	0.56 1.18	0.68 8.19	1.16 8.48	2.44 2.53	0.57 1.01	0.78 8.07	0.94 10.58	2.67 2.87
Patrón o empleador	1.02 0.03	2.54 0.32	2.84 0.83	3.67 0.39	0.82 0.04	1.58 0.50	2.55 1.37	3.26 0.71	2.38 0.02	1.44 0.43	2.67 1.24	4.01 0.88
Total	0.51 4.65	0.68 37.69	1.24 42.75	2.48 14.92	0.55 2.86	0.71 30.74	1.22 46.56	2.23 19.70	0.61 2.19	0.77 26.90	1.09 48.64	2.53 22.02

*El salario de un obrero o empleado particular hombre era de \$13,356 en 1984, \$36,272 en 1989 y \$121,512 en 1994

Nota: No incluye los encuestados que no reportaron el nivel de educación o el tipo de empleo. En cursiva aparece la participación en el empleo total.

Fuente: Cálculos de fedesarrollo con base en las Encuestas Nacionales de Hogares de septiembre de 1984, 1989 y 1994.

diferencial de salarios se reduce entre 1984 y 1989 y vuelve a incrementarse en 1994. El salario relativo de los trabajadores privados hombres, con algún nivel de educación universitaria se redujo de 3.95 en 1984 a 3.01 en 1989. En 1994 se incrementó nuevamente hasta 3.28. La tendencia es similar para los trabajadores con algún nivel de educación secundaria. En el cuadro también se ve que los salarios de las mujeres son inferiores a los de los hombres para todos los niveles educativos y las categorías ocupacionales. Adicionalmente, se encontró que la categoría del empleo, el nivel educativo y el sector de actividad económica son determinantes de los diferenciales de salarios con un 5% de significancia⁵.

En el Cuadro 5 se ilustran los diferenciales medios de salarios por nivel educativo, en

pesos de 1993. El cuadro muestra la diferencia entre los salarios de los trabajadores según el nivel educativo de los mismos (por ejemplo, en 1984 un trabajador con educación primaria, ganaba \$32,492 más que un trabajador sin ningún nivel de educación). Como se puede apreciar el premium por un año de educación adicional aumentó entre 1984 y 1989 y volvió a caer en 1994. La única excepción fue la diferencia entre los salarios de los trabajadores con educación primaria y sin educación, que se redujo en términos reales durante todo el período analizado. En otras palabras el premium por un año de educación primaria se redujo. En todo caso los diferenciales de salarios en 1994 fueron inferiores a los registrados en 1984.

En el Cuadro 6 se muestra la variación anual promedio en los salarios reales de los

Cuadro 5
DIFERENCIALES DE SALARIOS POR NIVEL EDUCATIVO*
(Pesos de 1993)

	nivel de educación			
	ninguno	primaria	secundaria	superior
1984	32,492	-	-	-
1989	26,236	-	-	-
1994	24,831	-	-	-
1984	84,131	51,638	-	-
1989	58,995	32,760	-	-
1994	61,030	36,199	-	-
1984	276,131	243,638	191,992	-
1989	167,840	141,605	108,845	-
1994	208,761	183,930	147,730	-

*Las diferencias en los salarios son significativas según la prueba de Bonnferroni con un 95% de confianza

⁵ Utilizando la prueba de Bonnferroni.

trabajadores, clasificados por años de escolaridad. Las series se construyeron basadas en las encuestas de septiembre desde 1976 y hasta 1994. Vale la pena resaltar que para el período entre 1991 y 1994 los mayores incrementos salariales se dieron en los trabajadores con mayores niveles educativos y en aquellos sin ningún nivel de educación (con efectos opuestos sobre la distribución del ingreso). Estas variaciones recientes en los salarios son consistentes con las tendencias mencionadas en el empleo: un aumento de la demanda por mano de obra calificada y un crecimiento en la demanda de mano de obra sin ninguna calificación por parte del sector de la construcción.

C. Pobreza

En el Cuadro 7 se ilustra la evolución de la pobreza utilizando la metodología de línea de pobreza y la de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Esta última muestra una reducción significativa tanto de la población en estado de miseria como de la población en estado de pobreza. A pesar de que sólo se dispone de tres observaciones y de que para 1993 el resultado se estimó con base en la encuesta CASEN (los datos anteriores se obtienen de los censos de población de tal forma que no son completamente comparables), las reducciones son significativas y resulta difícil atribuir las exclusivamente a

Cuadro 6
VARIACION PROMEDIO EN LOS SALARIOS REALES

Años de escolaridad	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1994	1976-1994
Total					
0	1.1792	1.0662	-2.5757	5.9470	1.2323
1-5	4.0028	-0.7910	-2.2160	5.1864	1.7910
6-10	5.1528	-1.0470	-2.0905	3.4736	1.0785
11	-0.7292	-0.8695	-2.6096	7.2138	-0.2076
12-15	2.7665	-3.6859	-0.6726	6.6421	1.2311
16	-1.9697	-2.2547	-0.2619	9.8304	0.5883
Hombres					
0	1.3523	-1.6562	-0.5861	1.5052	0.8018
1-5	3.7295	-1.1854	-1.7927	4.1158	1.6050
6-10	4.6442	-1.3257	-3.2001	3.5514	1.0332
11	-2.9067	-1.2519	-3.0834	7.1770	-0.8795
12-15	5.0244	-3.1447	-1.0634	-2.0172	0.5697
16	0.3163	-1.6499	0.6761	11.7917	1.4083
Mujeres					
0	4.4490	2.6871	-3.6302	11.6471	2.4903
1-5	5.6680	0.9395	-2.2150	5.6153	2.2440
6-10	8.1170	-0.1500	-1.3356	1.1922	1.3977
11	1.5806	-0.1271	-2.2293	6.8126	0.8953
12-15	2.7995	-4.0549	0.7142	18.6309	3.0535
16	0.1118	-1.3554	-0.0653	9.0891	2.1362

Fuente: Encuestas de hogares (septiembre). Promedios geométricos procesadas por el Departamento Nacional de Planeación.

Cuadro 7
INDICADORES SOCIALES PARA COLOMBIA 1970-1994

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Tasas de mortalidad infantil ¹	Espectativa de vida (años)	No. de personas en secundaria como % de la PEA ²	% de familias bajo la línea de indigencia ³	% de familias bajo la línea de indigencia ³	Población por debajo de la línea de pobreza ³ (%)	Población por debajo de la línea de pobreza ³ (%)	Población pobre por NBI (%)	Población en miseria por NBI (%)
1970	82.18	58	6.186					
1971	73.03	60	6.549					
1972	73.03	60	7.037					
1973	73.03	60	7.437				70.2	44.9
1974	73.03	60	7.924					
1975	73.03	60	8.345					
1976	59.43	60	8.772					
1977	59.43	62	9.181					
1978	59.43	62	9.527					
1979	59.43	62	9.570					
1980	59.43	62	9.513					
1981	41.16	64	9.967					
1982	41.16	64	9.189					
1983	41.16	64	9.426					
1984	41.16	64	10.337					
1985	41.16	64	10.247				45.6	22.8
1986	41.16	67	10.243	9.63	35.8	11.3	40.6	
1987	39.66	67	10.274	9.20	37.8	10.5	42.2	
1988	39.66	67	9.890	9.28	39.3	11.0	43.9	
1989	39.66	69	9.768	7.50	35.0	9.0	39.2	
1990	39.66	69	9.930	8.54	37.3	10.1	42.2	
1991	39.66	69	9.968	8.25	35.3	9.5	39.9	
1992	37.00	69	10.986	7.78	36.2	9.1	40.5	
1993	37.00	69	11.171	6.02	31.0	7.0	34.62	13.5
1994	37.00	69	11.284	n.d	n.d	n.d	n.d	

(1) Número de muertes por cada 1,000 nacidos vivos

(2) PEA: Población en edad de trabajar (mayores de 12 años)

(3) Para las siete principales áreas metropolitanas

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Encuesta de Caracterización Socioeconómica y Dane.

cambios en la muestra. Adicionalmente, la evidencia mundial demuestra que el crecimiento económico y la pobreza están inversamente relacionados, con lo cual se puede esperar que el proceso de crecimiento del país se haya traducido en una reducción de la pobreza.

Cuando se utiliza la metodología de la línea de pobreza se encuentra que la población bajo la línea de indigencia cayó entre 1986 y 1993. Sin embargo, la población por debajo de la línea de pobreza creció en 1992 y cayó nuevamente en 1993. También en este caso los resultados de 1993 corresponden a los datos de la encuesta CASEN y por lo tanto se aplican las mismas limitaciones.

IV. Conclusiones

La evidencia revisada parece sugerir que entre 1991 y 1995 se dio un cambio significativo en el mercado laboral. Este cambio parece estar asociado a las reformas estructurales de la economía que estimularon la inversión en el sector manufacturero hacia tecnologías más intensivas en capital y con ello incrementaron la demanda por mano de obra calificada. La relativa inelasticidad de la oferta de este tipo de trabajo presionó su remuneración, incrementando el diferencial de salarios con respecto a la mano de obra no calificada. Sin embargo, el dinamismo de la construcción permitió que este sector absorbiera gran parte de la oferta de la mano de obra menos califi-

cada, con el efecto opuesto sobre la distribución del ingreso. Como se vio, los coeficientes de Gini no permiten establecer conclusiones definitivas al respecto. Aunque la pobreza parece haber disminuido, la relación entre esta variable y la distribución del ingreso no es unívoca, la distribución del ingreso puede deteriorarse aunque el número de pobres disminuya.

La expansión de la mano de obra no calificada en los sectores intensivos en este tipo de insumo es un requisito indispensable para evitar que la distribución del ingreso se deteriore, como resultado del incremento en los salarios de los trabajadores calificados, fruto de la transición hacia sectores intensivos en capital. En Colombia esto se logró hasta mediados de 1995 gracias a la expansión del sector de la construcción. Sin embargo, las cifras recientes muestran que el boom de la construcción finalizó y que por el contrario, este sector entró en un serio periodo de desaceleración.

De este análisis resulta claro que será necesario, por un lado promover políticas orientadas a favorecer la creación de empleo en los sectores intensivos en mano de obra no calificada y por otro, realizar un esfuerzo importante en mejorar el nivel general de calificación de la población colombiana, como se vio, es en este nivel donde se está generando la demanda de trabajo.

Bibliografía

- Ayala, U. (1995) "Pension Reform in Colombia", Inter-American Development Bank, Washington, D.C., Mimeo, March.
- Berry, A. and F. Tenjo (1995) "Guessing the Income Distribution Effects of Trade Liberalization and Labour Reform in Colombia", Focal/CIS Discussion Papers, Centre for International Studies.
- Burnside, C., M. Eichenbaum and S. Rebelo (1995) "Sectorial Solow Residuals" *Working Paper Series*, National Bureau of Economic Research, October, No. 5286.
- Cárdenas, M. y Olivera, M. (1995) "La Crítica de Lucas y la Inversión en Colombia: Nueva evidencia," *Ensayos sobre Política Económica*, por publicar.
- Clavijo, S. (1990). "Productividad Laboral, Multifactorial y la Tasa de Cambio Real en Colombia", *Ensayos sobre Política Económica*, 17, June.
- (1995) "La Apertura y la Nueva Teoría de la Productividad en Colombia: 1953-1995", Mimeo, Junio. Summary in *Coyuntura Económica*, 100, December.
- Diewert, W. E. (1971) "An Application of Shephard Duality Theorem: A Generalized Leontief Production Function," *Journal of Political Economy*, 79, 481-507.
- Farné, S., Vivas, A., and Yepes, T. (1995) "Estimaciones de la tasa natural de desempleo en Colombia," mimeo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bogotá.
- Fedesarrollo (1995) *The Colombian Economy: A Survey. Structural Characteristics, Recent Reforms, and Medium Term Perspectives*. March.
- García, J. (1988) "Macro-Economic Crises, Macro-Economic Policies and Long-Run Growth (Part III): The Colombian Experience, 1950-86", World Bank Consultant, Washington, D.C., July.
- Hamermesh, D. S. (1986) "The Demand for Labor in the Long-Run", in *Handbook of Labor Economics*, eds. O. Ashenfelter and R. Layard, Vol. 1. North Holland.
- Hombres, Rudolf, Montenegro, A., and Roda, P. (1994) *Una Apertura Hacia el Futuro, Balance Económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda, DNP, Fonade, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- Katz, L. F. and K. M. Murphy (1992) "Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand Factors", *The Quarterly Journal of Economics*, February.
- Londoño, J. L. (1995) "25 años de cambios distributivos en Colombia," *Coyuntura Económica*, 100, December.
- Lopez, R. E. (1980) "The Structure of Production and the Derived Demand for Inputs in Canadian Agriculture," *American Journal of Agricultural Economics*, February, 38-45.
- Lora, E. and R. Steiner (1994) "Structural Reforms and Income Distribution in Colombia", Paper presented at the InterAmerican Seminar on Economics, Fedesarrollo, Santafé de Bogotá, D.C., November.
- and M. L. Henao (1995) "The Evolution and Reform of Labor Markets in Colombia", Paper presented to the conference on "Labor Markets: Growth and Poverty in Latin America", Fedesarrollo, July.
- Ocampo, J.A. (1989). «El Desarrollo Económico», in *Introducción a la Macroeconomía Colombiana*, eds. E. Lora y J.A. Ocampo, Tercer Mundo-Fedesarrollo, Cap. 6.
- Sánchez, F. and G. Rivas (1995) "El Descensuramiento de las Encuestas de Hogares: Una Propuesta Metodológica", Mimeo, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, D.C.

Sarmiento, E. (1995) "¿Se Hizo el Milagro de la Distribución del Ingreso?", *Economía*, Escuela Colombiana de Ingenieros, enero-marzo.

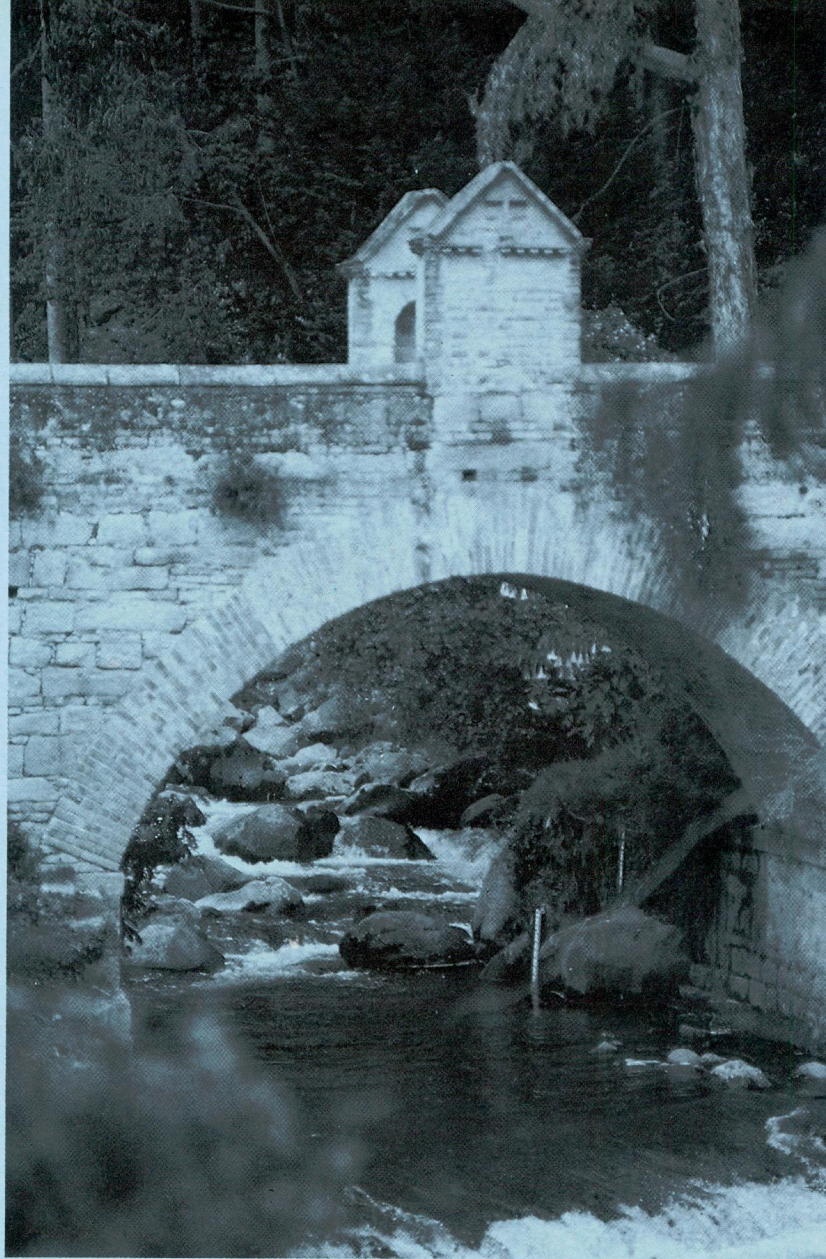
Smith-Hebbel, K. (1995), La Reforma Pensional Colombiana, *Efectos Fiscales y Macroeconómicos*, Bolsa de Bogotá y Asofondos, septiembre.

Urrutia, M. (1993) "Distribución del Ingreso y la Pobreza en Colombia: Evolución Reciente", *Revista Banco de la República*, Banco de la República, Notas Editoriales, agosto.

—— (1994) "Distribución del Ingreso en Colombia: Una Nueva Estimación", *Revista Banco de la República*, Banco de la República, Notas Editoriales, enero.



Seguimiento
a programas
de gobierno



Plan Decenal

Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia¹

Presentación

El 23 de febrero del año 2005 era, hasta hace poco, una fecha cualquiera del extenso calendario que espera a Colombia en el tercer milenio. Pero ahora –y porque así lo decidieron decenas de miles de colombianos y colombianas– es el día señalado para un compromiso inamovible de la agenda nacional. Será ese 23 cuando pondremos bajo la lupa este experimento de nación que hemos denominado Plan Decenal de Desarrollo Educativo.

La elaboración de este Plan Decenal obedece a un designio de la Ley General de Educación expedida en febrero de 1994 y una de sus razones fundamentales es la de elevar la educación a la categoría de política de Estado, es decir, liberándola de los estrechos márgenes de un período de gobierno.

Los grandes derroteros del Plan se reflejan en este documento. Sin embargo, lo que estas

páginas no tienen son los cuatro meses de "intensa democracia" que mediaron para su concepción. El Decenal fue ideado, debatido y escrito por miles de personas, en un ejercicio de participación del cual la historia de Colombia no registra antecedente parecido. Una suerte de miniconstituyente para la educación, que tuvo corresponsales en cada esquina de la geografía nacional.

Este documento –como lo señala la ley– no es ni puede ser una propuesta terminada. Es una guía de acción que pretende definir las metas para la educación colombiana durante los próximos diez años y provocar una movilización no sólo institucional sino, y sobre todo, social, continua, para que se hagan realidad.

El Decenal nace en un momento difícil para toda la nación. Nace en medio de una crisis que cierra un siglo no menos crítico. Pero precisamente fueron esas condiciones las que hicieron posible su surgimiento. Han

¹ El presente documento fue entregado a la Nación y al señor Presidente de la República de Colombia Ernesto Samper Pizano el día 23 de febrero del año 1996 en la ciudad de Santiago de Cali, departamento del Valle del Cauca.

sido muchos los colombianos y colombianas que reconocen ahí, en las fracturas de nuestra estructura social, la carencia de mucha y muy buena educación.

Y han sido ellos, decenas de miles, los que han creído en el Plan, a sabiendas de que la educación por sí misma –como se encargaron de recordarlo algunos en los foros y mesas de trabajo– no produce el cambio, pero también de que ningún cambio social es posible sin la educación.

Estoy convencida, como millones de compatriotas, que una educación de calidad para nuestros niños y niñas será el más importante argumento con el que podremos enfrentar los dos más grandes desafíos de nuestra Colombia en el milenio que ya llega: el primero, la convivencia pacífica, la construcción de una cultura democrática fundada en los valores propios de una ética ciudadana, y la plena vigencia de los derechos humanos en nuestra realidad multiétnica y multicultural.

Y el segundo, el del progreso económico, entendido como la realización de la creatividad y el avance del conocimiento, que nos

permita ser competitivos con otras naciones, pero al mismo tiempo responsables de la justicia social y respetuosos del ambiente.

No me cabe duda de que es este nuestro cuarto de hora, nuestra oportunidad de apostarle todo a la educación para poder construir el sólido proyecto de nación que la Constitución proclama.

Ya lo escribió Gabriel García Márquez en el informe de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo –en el cual también se inspira el Plan Decenal– "Creemos que las condiciones están dadas como nunca para el cambio social, y que la educación será su órgano maestro. Una educación desde la cuna hasta la tumba, inconforme y reflexiva, que nos inspire un nuevo modo de pensar y nos incite a descubrir quiénes somos en una sociedad que se quiera más a sí misma".

Los invito a todos a que se unan a éste, que debe ser el gran propósito nacional de la década, a que una vez adoptado el Plan, participen de los compromisos regionales y locales para concretar las acciones, y hacer cierta esta oportunidad.

María Emma Mejía Vélez
Ministra de Educación

I. Introducción

La elaboración y adopción pública del primer Plan Decenal de Desarrollo Educativo es un acontecimiento para la educación y la sociedad. Desde ya, las autoridades del Estado, los funcionarios de la educación, las entidades territoriales, las instituciones educativas, la familia, los educadores y educadoras, los niños, niñas y jóvenes, las confesiones religiosas, las organizaciones sociales y la sociedad toda, cuentan con una carta de navegación para realizar las transformaciones educativas que el país necesita. No es un plan del gobierno, pertenece a todas las colombianas y colombianos, y la responsabilidad de su ejecución corresponde tanto a la organización estatal como a la sociedad civil. De su cumplimiento dependerá en gran medida el futuro de la educación y el bienestar social de la nación.

A. Marco constitucional y legal

La Constitución de 1991 estableció como principio fundamental de la organización política y social del país, la democracia participativa. Un campo particular de ese principio se encuentra en el derecho de la ciudadanía y de las organizaciones sociales a participar en la planificación, gestión y control de los asuntos públicos.

De acuerdo con el principio enunciado, la Ley General de Educación de 1994 en su Artículo 72 estableció que: *El Ministerio de Educación Nacional, preparará en coordinación con las entidades territoriales, por lo menos cada diez años, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo, que incluirá las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constituciona-*

les y legales sobre la prestación del servicio educativo. El Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo.

Atendiendo a la disposición citada y a una de las recomendaciones de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, en el sentido de que el Plan fuera el producto de una amplia deliberación y debate, el gobierno expidió el Decreto No. 1719 del 3 de octubre de 1995, por medio del cual se dictaron "Normas para la preparación y formulación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005".

B. La deliberación y la concertación

A partir de la convocatoria oficial efectuada el 3 de octubre del año 1995, se instalaron y funcionaron en el país alrededor de ciento cincuenta mesas de trabajo; se realizaron dos encuentros de secretarios departamentales y distritales de educación, dos foros nacionales, cerca de trescientos foros regionales, departamentales y locales; numerosos encuentros de especialistas e intercambios bilaterales entre el Ministerio de Educación Nacional y diferentes sectores de la comunidad educativa y de la sociedad civil; se conocieron pronunciamientos y propuestas de los gremios económicos, la Conferencia Episcopal, Fecode, Ascun y diversas ONGs; circularon centenares de documentos que sirvieron para la promoción del Plan y la apertura del debate; el ministerio recibió en forma directa o a través de los medios de comunicación más de cuatro mil propuestas específicas y unos doscientos cincuenta documentos. Las diferentes

entidades oficiales, las organizaciones civiles y los ciudadanos individualmente tuvieron la oportunidad de deliberar amplia y democráticamente sobre la situación actual y el futuro de la educación.

La deliberación y la concertación se estructuró sobre la base de las mesas de trabajo por la educación que, con la finalidad de ambientar la participación de la sociedad civil y de las entidades territoriales en la elaboración del Plan, habían organizado en varias ciudades del país las instituciones participantes en el proyecto "La educación un propósito nacional". Decretada la movilización, se constituyeron mesas de trabajo por la educación en todos los departamentos, se vincularon las Secretarías de Educación y se integraron nuevas organizaciones sociales.

Resultado del proceso descrito es el Plan Decenal de Desarrollo Educativo con el que ahora cuenta el país.

C. El porqué del Plan

La necesidad de dotar al país de un Plan Decenal de Desarrollo Educativo se fundamenta en la comprensión de que la educación, como principal fuente de saber, se constituye en la época actual en la más cierta posibilidad de desarrollo humano, cultural, económico y social de la nación. La complejidad de los procesos productivos y de la vida social han convertido el conocimiento en un bien esencial para la supervivencia y proyección de las naciones. El momento histórico nacional y mundial nos coloca ante la certeza de que una apuesta al futuro de la nación y su gente es una apuesta por la educación.

En este mismo sentido el informe de la Misión antes mencionada, sostiene: *Colombia requiere un nuevo sistema educativo que fomente actividades científicas y tecnológicas, así como culturales y socio-económicas. Ello permitirá una reestructuración conceptual y organizativa, una reorientación del imaginario colectivo y la generación de nuevos valores, comportamientos, actitudes cognitivas y prácticas organizacionales adaptadas al mundo moderno.*

Por su parte, *El Salto Educativo*, 1994-1998, nombre con el cual se expresa la política educativa del gobierno presidido por Ernesto Samper Pizano, consigna que "la educación debe ser el eje fundamental del desarrollo económico, político y social de la Colombia de hoy y del futuro". En consonancia con este postulado, el gobierno ha asumido el compromiso de elevar la participación del sector educativo en los gastos de inversión y funcionamiento del 3,05% al 4,88% con respecto al Producto Interno Bruto.

Otro factor, no menos fundamental, en el cual se apoya la pertinencia del Plan Decenal de Educación lo constituye la conveniencia de darle continuidad y desarrollo al proceso de reforma educativa emprendido por el país a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, del cual son expresión la Ley 30 de 1992 sobre la educación superior, la Ley 60 de 1993 sobre transferencias de la nación y competencias de las entidades territoriales, la Ley 70 de 1993 sobre los derechos de las comunidades afrocolombianas y la Ley General de Educación de 1994. Existe una reforma educativa en marcha y el Plan Decenal se constituye en el instrumento más idóneo para fijar las estrategias, programas y accio-

nes que deben adelantar el gobierno, las entidades territoriales, las instituciones educativas, la familia y la sociedad.

D. Carácter nacional e indicativo del Plan

Según la Ley General de Educación el Plan Decenal de Desarrollo Educativo tiene un carácter nacional e indicativo. Lo nacional tiene que ver con el cubrimiento territorial y la responsabilidad colectiva de su realización. El Plan es mandatorio para todo el país y compromete a todas las entidades del orden central, seccional y local, al sector público y privado, a la sociedad civil y la familia. Sin desconocer la autonomía e independencia de las instituciones y organizaciones concernidas, ni la diversidad regional, étnica y cultural o las diferencias de género, religión y raza, el Plan debe entenderse como una movilización nacional y un compromiso de todos por la educación.

El carácter indicativo le señala la misión de fijar los grandes derroteros que debe seguir la educación y el horizonte hacia donde ésta debe dirigirse en el decenio 1996-2005. El Plan no entra en detalles ni especificidades que son propios de la autonomía de las entidades territoriales, las comunidades y las instituciones educativas, que son las autorizadas para determinar las acciones y prioridades a seguir para alcanzar los propósitos y metas del Plan.

Con respecto a la forma como se han venido tratando los problemas educativos, el Plan se fundamenta en el consenso de importantes sectores de la opinión que consideran que las

políticas educativas deben trascender la coyuntura de un gobierno para elevarse a compromiso de Estado. Desde esta visión, que proviene de la comprensión de la educación como un asunto estratégico, las políticas educativas del país están llamadas a orientar el proyecto de nación que desean todos los colombianos.

E. Intencionalidades del Plan

El objetivo más profundo del Plan Decenal de Desarrollo Educativo es el de concitar la confluencia de voluntades y esfuerzos de toda la nación alrededor del proyecto educativo más ambicioso de nuestra historia: la formación de seres humanos integrales, comprometidos socialmente en la construcción de un país en el que primen la convivencia y la tolerancia, seres humanos con capacidad de discrepar y argüir sin emplear la fuerza, seres humanos preparados para incorporar el saber científico y tecnológico de la Humanidad en favor de su propio desarrollo y del país.

En torno del Plan Decenal de Desarrollo Educativo se aspira articular todas las ideas y acciones que le den sentido a la gran revolución que implica la participación ciudadana en los asuntos esenciales de su destino y el ejercicio de sus derechos fundamentales.

El Plan Decenal de Desarrollo Educativo no es una propuesta terminada, es más bien un proyecto de acción que contiene dos intencionalidades: la primera, la definición, seguimiento y ajuste permanente de unas metas y propósitos que pretenden dar cuenta de los problemas y potencialidades de la educación colombiana. La segunda busca generar una movilización institucional y social per-

manentes para hacer de la educación un propósito nacional. En esta forma tendremos un Plan que será un proyecto social vivo, en constante construcción, que requiere ser evaluado y ajustado de acuerdo con las nuevas exigencias y retos del tiempo.

Adoptado el Plan y luego de su apropiación por parte de la comunidad educativa y de la sociedad en general, prosigue la elaboración y retroalimentación de los Planes Decenales de Desarrollo Educativo de orden regional, departamental, municipal, local e institucional. Será en estos planes donde se concrete la acción de todos los colombianos por transformar la educación.

II. El proyecto de nación y la educación

El acto y los procesos educativos no se justifican en sí mismos, su significado y su valor proviene de los objetivos sociales y culturales, en los aspectos económicos y políticos de una sociedad. La calidad, el tipo y la pertinencia de la educación no se pueden desligar del proyecto de nación que se proponga un país determinado. La educación por sí misma no produce el cambio, pero ningún cambio social es posible sin la educación.

El compromiso de emprender un Plan Decenal de Desarrollo Educativo, con la participación de amplios sectores de la sociedad, es un paso importante en la construcción de un nuevo proyecto de nación.

Colombia ha experimentado profundos cambios en sus estructuras sociales, económicas y culturales en las últimas cinco décadas.

Desde 1950 la población se triplicó y más del setenta por ciento de ella se ubica actualmente en las zonas urbanas, donde se han conformado grandes conglomerados humanos; han surgido nuevas capas y grupos sociales; se han expresado nuevas visiones y prácticas culturales; ha aumentado la esperanza de vida al nacer; los servicios sociales básicos se han expandido; la economía ha crecido y se ha diversificado; ha mejorado el ingreso per cápita y la calidad de vida de un importante número de colombianos, especialmente en las zonas urbanas; se han conformado nuevos movimientos sociales y expresado nuevos actores, que han enriquecido el escenario político nacional.

Junto a estas importantes formas de desarrollo social, el país continúa presentando graves problemas políticos, sociales y económicos. Entre éstos podemos destacar la inequitativa distribución del ingreso y las elevadas tasas de pobreza; las diversas manifestaciones de violencia política, de delincuencia común y de inseguridad e intolerancia ciudadanas se han agravado en las dos últimas décadas, por la presencia del narcotráfico; la corrupción y el clientelismo en la actividad política y en la administración pública; la crisis de representación social de los partidos y movimientos políticos; la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil; el poco desarrollo de una cultura política de corte democrático; la proliferación de actividades económicas de tipo especulativo y el preocupante rezago científico, técnico y tecnológico del aparato productivo nacional.

La confluencia de estos problemas está poniendo de presente la existencia de una crisis profunda y estructural de la sociedad

colombiana que requiere para su solución del esfuerzo y el compromiso no sólo del Estado, sino del conjunto de la sociedad.

El país cuenta con recursos humanos, económicos, sociales, culturales y naturales para enfrentar esa crisis y afianzarse como una nación democrática, próspera y equitativa. Prueba de ello es una población joven, numerosa, laboriosa, emprendedora y recursiva, resultado de un intenso proceso de mestizaje y de una gran diversidad étnica, cultural y regional; una importante fuerza artística y cultural que expresa esa diversidad y ese mestizaje; un amplio territorio con abundantes riquezas naturales; una ubicación y características geográficas muy especiales; una base económica y una tradición empresarial importante; una multiplicidad de formas de organización de la sociedad y un marco constitucional moderno y democrático.

El más reciente y significativo de estos esfuerzos por superar la crisis se concretó en la expedición de la Constitución Política de 1991. Desde el preámbulo la nueva Carta proclama la necesidad de convertir a Colombia en: *un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

La sociedad colombiana tiene en la educación el mayor de sus soportes para superar con éxito los desafíos más importantes que enfrenta la sociedad colombiana. El primer desafío de nuestra sociedad es consolidar el

sistema político democrático, lo cual exige la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho y por tanto una institucionalidad política moderna y democrática con suficientes garantías para el ejercicio de la política y la búsqueda de la paz.

El segundo desafío estratégico de Colombia es el fortalecimiento de la sociedad civil y la promoción de la convivencia ciudadana. Construir unas reglas del juego y forjar una cultura y una ética que permitan, a través del diálogo, del debate democrático y de la tolerancia con el otro, la solución de dichos conflictos.

El tercer desafío tiene que ver con la construcción y aplicación de modelos de desarrollo sostenible, con economías sólidas, productivas en lo económico y social, competitivas y en equilibrio con el medio ambiente. Con la internacionalización de la economía, los desarrollos de la ciencia y la tecnología, los avances en la informática y las telecomunicaciones, se impone la transformación del aparato productivo y la incorporación de los avances científicos y técnicos.

El cuarto desafío es la búsqueda de la equidad y de la justicia social. La superación de las desigualdades de acceso y permanencia en el sistema educativo. Lograr que los grupos más pobres y las poblaciones de las zonas rurales puedan acceder al nivel secundario y universitario de educación.

El quinto desafío tiene que ver con el reconocimiento práctico de que Colombia es un país en el que se expresa la diversidad étnica, cultural y regional, lo que obliga a diseñar

políticas y emprender acciones en las que se reconozcan y potencien las prácticas de la diversidad cultural y se respete el principio de autonomía de los pueblos y regiones.

Un sexto desafío lo constituye la necesidad que tiene Colombia de integrarse con el mundo y fortalecer sus vínculos con los países latinoamericanos y caribeños. Las relaciones y la integración deben desarrollarse en el marco de los principios de igualdad, respeto mutuo, cooperación y solidaridad.

El séptimo desafío es lograr que el país se apropie, con capacidad creadora, de lo más avanzado de la ciencia, la tecnología y el conocimiento a nivel mundial.

A. La educación en Colombia

El sistema educativo colombiano ha alcanzado un enorme peso social y económico: más de ocho millones doscientos mil estudiantes, 350.000 educadores y directivos docentes, una inversión cercana al 4% del Producto Interno Bruto (entre lo oficial y lo privado); importantes avances en los esfuerzos por desarrollar la reforma educativa y poner en ejecución los mandatos constitucionales y legales; numerosos procesos de innovación pedagógica y de investigación educativa se encuentran en marcha; se construyen diversos tipos de redes de maestros y otros sectores de la comunidad educativa; se organizan distintos eventos de análisis, intercambio y debate sobre la problemática del sector educativo; y continúan los esfuerzos de sistematización y publicación de estudios científicos sobre la educación.

El sector privado, la economía solidaria, las Cajas de Compensación y las Organizaciones No Gubernamentales entre otros, realizan importantes inversiones en el sector educativo, impulsan innovaciones educativas, atienden poblaciones específicas, actúan en regiones aisladas del país, promueven programas de educación ciudadana, de educación para el trabajo, de divulgación y apropiación de los derechos humanos.

Al lado de estos importantes avances perviven graves problemas y deficiencias que es necesario seguir enfrentando en los próximos años. En el umbral del tercer milenio el país sigue registrando altas tasas de analfabetismo que, en el promedio nacional, se colocan entre el 9% y 11% y que en algunas zonas rurales alcanzan niveles entre el 24% y el 30%. Esta situación se agrava con la prevalencia de escuelas incompletas cuyos egresados muy pronto se convierten en analfabetos funcionales.

Como resultado de las inversiones en universalización de la primaria, ésta alcanza hoy en día una cobertura del 85% como promedio nacional. En contraste, el acceso a la educación secundaria es bajo y altamente desigual. En efecto, solamente el 47% de los jóvenes entre los 12 y los 17 años ingresan a este nivel, de los cuales el 84% están en las zonas urbanas. Por su parte, la tasa de escolaridad en educación superior es tan sólo del 11,5% cuando países como Argentina y Uruguay tienen una cobertura en este nivel del 39% y 42%, respectivamente.

El sistema está afectado por serios problemas de ineficiencia: de 100 niños que inician

el primer grado de primaria, 60 terminan el quinto y sólo 40 de ellos lo hacen en cinco años; de cada cien niños y niñas que entran a primer grado, únicamente 30 terminan la educación básica y de ellos sólo siete lo hacen sin repetir año. Las tasas de repitencia y deserción son particularmente elevadas en los grados primero (25,5%), sexto y séptimo.

Las instituciones de educación superior, por su parte, no se han modernizado a la par de los desarrollos tecnológicos y científicos, generando problemas de calidad y pertinencia en los niveles de pregrado y posgrado que inciden en la capacidad investigativa del país. Igualmente presentan un limitado desarrollo en la oferta de la modalidad tecnológica. La oferta educativa en este nivel no se corresponde con las necesidades y características regionales que permitan a la educación superior insertarse en los respectivos procesos de desarrollo.

La desarticulación o falta de continuidad entre niveles afecta especialmente el paso entre la primaria y la secundaria y entre la media y la superior, expulsando hacia el mercado de trabajo a niños y jóvenes insuficientemente preparados.

Nuestra sociedad registra aún profundas inequidades. Los más pobres no están recibiendo las mismas oportunidades de calidad y cobertura del servicio educativo que los sectores medio y alto. Existen diferencias sensibles entre la educación que se ofrece en las ciudades principales y en las zonas rurales. Aún es necesario trabajar mucho para disminuir la diferencia de oportunidades atribuibles a factores étnicos o de género.

La organización y gestión administrativa del sistema educativo mantiene distancia considerable con los requerimientos actuales de la educación pues se encuentra afectada por prácticas clientelistas, procesos rígidos y estructuras fuertemente jerarquizadas.

B. El papel estratégico de la educación

En el mundo contemporáneo la educación se constituye en la posibilidad más cierta de desarrollo social y humano de un pueblo. Es tan determinante el nivel educativo de un país en relación con sus oportunidades de sobrevivir política y económicamente en medio de un contexto de globalización, que la educación es un asunto prioritario del Estado y la sociedad civil. Por otra parte, para cada individuo su propio nivel educativo determina en alto grado las oportunidades de acceder a los derechos básicos propios de una sociedad democrática y moderna: el empleo, la seguridad social, la participación política, el acceso a servicios culturales, a la ciencia y a la tecnología y el nivel de ingreso económico, están muy ligados con las oportunidades que cada quien haya tenido de lograr mayores niveles de educación. Por esto la educación se ubica en el rango de los derechos fundamentales. Quizá después del derecho a la vida, éste sea el más importante en tanto garantiza la posibilidad de desarrollar la vida.

El conocimiento como fuerza productiva fundamental, aplicado a las diversas actividades del hombre y la sociedad, juega un papel decisivo en sus realizaciones individuales y colectivas, así como el que juega la educación en la formación de competencias, habilidades, destrezas y valores.

La multidimensionalidad inteligente, afectiva, lúdica, histórico cultural y trascendente de hombres y mujeres se recrea de manera permanente a través de la educación. Lo propiamente humano de nuestra especie es construido por la acción creadora de las generaciones precedentes y perpetuado gracias a la educación. Esta no sólo aumenta la capacidad productiva de la persona sino que le posibilita el crecimiento espiritual, la capacidad de amar, de jugar, de gozar, de relacionarse con los otros, de integrarse, de crecer colectivamente y de construir ciudadanía. El ejercicio de la ciudadanía se expresa en una condición participativa en lo político, solidaria en lo social, respetuosa de los derechos humanos y consciente del valor de la naturaleza.

Esta misión estratégica exige al sistema educativo colombiano recrear y poner en práctica los siguientes conceptos de la educación, la institución educativa y el maestro:

La educación es un proceso continuo que permite al educando apropiarse críticamente de los saberes, competencias, actitudes y destrezas necesarios para comprender la realidad, penetrarla, valorar su universo simbólico y darle sentido a los eventos y circunstancias de su cotidianidad. No se limita al aula escolar ni a lo propuesto por un currículo. Desborda los límites de la escuela y copa todos los espacios y ambientes de la sociedad.

El proceso educativo, inspirado en la vida misma, será integral y estará centrado en el desarrollo de las potencialidades y los talentos de la persona. Cultivará la capacidad de aprender a aprender, la creatividad, la auto-

nomía, el espíritu crítico y reflexivo y el trabajo en equipo. Fomentará un pensamiento más diferenciador que generalizador, más indagante que concluyente, más proactivo que reactivo.

Asimismo, el aprendizaje será universal: comprometido con el enriquecimiento del acervo cultural del país; abierto al aprovechamiento y disfrute de otras culturas y saberes; promoverá el desarrollo de habilidades para la apropiación, transformación y generación de conocimiento, y para que la investigación científica y el desarrollo tecnológico se conviertan en las bases de un desarrollo equitativo y sostenible.

La institución escolar es piedra angular del sistema educativo formal. Al fin y al cabo, es en la institución escolar donde se materializarán buena parte de los objetivos, metas y acciones del Plan Decenal de Desarrollo Educativo, ya que es allí donde efectivamente se produce en lo fundamental el proceso de formación.

De ahí que se proponga a la institución escolar como el centro de las acciones para mejorar la gestión del sistema educativo formal y no formal. Solamente reconstruyendo la institución escolar, fortaleciéndola, ligándola a la comunidad, dándole recursos, capacidad decisoria y claras responsabilidades, podrán ser exitosas las acciones para transformar la gestión del sistema, hacerla eficiente, ampliar su cobertura, mejorar su calidad y hacerla mucho más competitiva.

La nueva institución escolar será productiva, lo cual supone que todos los niños, las

niñas, los jóvenes y los adultos logren los saberes sociales que requieren en el momento apropiado.

Será también una institución moderna y democrática. Moderna porque empleará modelos pedagógicos de autoestudio, autoaprendizaje y aprendizaje grupal cooperativo, y será democrática cuando haya logrado superar todas las formas de autoritarismo, haya introducido la participación como forma de integración, ejercicio y control del gobierno y puesto en vigencia la concertación como método para resolver las diferencias y los conflictos escolares.

Paralelamente con la construcción de una nueva institución escolar será indispensable que la sociedad asuma el inaplazable desafío de formar un nuevo educador. Al fin y al cabo el educador con que hoy cuenta el sistema escolar, es un producto de unas realidades sociales y culturales que le limitan sus potencialidades de desempeñarse como un sujeto de saber y como un protagonista principal del proceso educativo.

El nuevo educador ha de ser un auténtico profesional de la educación. Como profesional, el educador debe ser capaz de producir conocimientos e innovaciones en el campo educativo y pedagógico; de superar el tradicional método de enseñanza magistral; de garantizar que los educandos se apropien del mejor saber disponible en la sociedad y de crear condiciones agradables en la institución educativa para el autoestudio y el autoaprendizaje grupal cooperativo. Estas calidades también entrañan que el educador sea capaz de lograr que la apropiación de los

conocimientos ocurra en un ambiente democrático, de autoestima y solidaridad; y que las mejores experiencias y conocimientos pedagógicos construidos sean sistematizados, acumulados y reproducidos por las siguientes generaciones de profesionales de la educación, lo cual significa formar tradición pedagógica.

III. Propósitos generales

La Constitución Política Nacional reconoce que "La educación es un derecho de la persona y un servicio público que cumple una función social. Con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura". La educación se convierte así en uno de los principales instrumentos con que cuenta un pueblo para realizar su proyecto de nación.

De acuerdo con estos criterios, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo tendrá como derrotero los siguientes propósitos:

A. Convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos

Construir una realidad educativa en la que tanto el Estado en sus diferentes ramas y niveles, como la sociedad civil en sus diversas manifestaciones, asuman la educación como un asunto prioritario y estratégico para el presente y futuro del país; que las políticas educativas trasciendan el nivel de gobierno y se conviertan en compromisos de Estado; que dichas políticas se articulen al plan nacional y a los planes regionales, departamentales, distritales, municipales y locales de desarrollo; que en su elaboración y adopción partici-

pen las entidades e instituciones oficiales y privadas y las fuerzas sociales y políticas más representativas de la sociedad.

B. Lograr que la educación se reconozca como el eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación

La educación es el medio privilegiado por el cual la sociedad contribuye al desarrollo intelectual, físico, ético, afectivo, moral y estético de los individuos; prepara para el trabajo productivo y para el disfrute de los bienes materiales, espirituales y culturales; sirve para mejorar la calidad de vida de los colombianos; y forma para la defensa de los recursos naturales y la preservación del ambiente.

La educación debe contribuir en forma eficaz y sistemática a la profundización de la democracia, la participación ciudadana, la construcción de una cultura de convivencia y respeto de los derechos humanos y a la conquista de la paz.

La identidad cultural de la nación se logrará a través del reconocimiento de la diversidad regional, étnica, cultural, y de las diferencias de género, confesiones religiosas y origen social, de tal manera que como lo propone la Carta Política, la condición de colombiano enaltezca a todos los miembros de la comunidad nacional. Lo anterior obliga a diseñar políticas y a emprender acciones en las que se reconozcan y potencialicen las prácticas de identidad cultural y se respete el principio de autonomía de los pueblos y regiones.

C. Desarrollar el conocimiento, la ciencia, la técnica y la tecnología

Dentro de este propósito se ubica la tarea de colocar la curiosidad y la creatividad como centro del quehacer escolar y crear entre los jóvenes una cultura científica y tecnológica; para estos efectos será necesario el desarrollo de la conciencia crítica y el fomento de la investigación y experimentación científica. Un sistema escolar capaz de hacer ciencia y crear tecnología.

D. Integrar orgánicamente en un sólo sistema la institucionalidad del sector educativo y las actividades educativas de otros entes estatales y de la sociedad civil

Estará constituido por todas las formas de educación, la formal, la no formal, la informal y las modalidades de atención educativa a poblaciones especiales, como la educación de adultos, la educación de los grupos étnicos, la educación para personas con limitaciones o capacidades excepcionales, la educación campesina y rural y la educación para la rehabilitación social. Con las otras entidades educativas estatales integrará programas tales como la formación profesional que imparte el Sena y la educación infantil que atiende el ICBF. Con la sociedad civil concertará y coordinará acciones con todas aquellas organizaciones que cumplen o puedan cumplir alguna función educativa, como los medios masivos de comunicación, las empresas y sitios de trabajo en general. Tomará en cuenta todos aquellos escenarios en donde los niños y los jóvenes puedan recibir formación y conocimiento.

E. Garantizar la vigencia del derecho a la educación

Parte sustancial del nuevo concepto de educación que los colombianos deberán integrar a su ideario es la definición constitucional (Art. 67) de la educación como un derecho fundamental y como un servicio público. Que la educación sea un derecho humano fundamental implica que ésta debe comprenderse y asumirse como un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona; que la educación es pública, independientemente de que sea prestada por el Estado o por particulares, es decir, que no puede existir educación privada sino instituciones educativas creadas y gestionadas por particulares; que la educación, al igual que los demás servicios públicos, es una actividad inherente a la función social del Estado, cuya prestación éste debe asegurar en forma eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; y que está sujeta a la regulación y control del mismo. También implica que la sociedad civil tiene derecho a participar en la definición de su destino; que tiene unos fines y objetivos únicos y se orienta por un proyecto educativo nacional.

IV. Objetivos y metas del plan: a dónde queremos llegar en el decenio

Los objetivos y metas estratégicas de mediano y largo plazo, tendrán como horizonte el año 2005 pero se iniciarán en el plazo más corto posible. Se han seleccionado teniendo en cuenta que desarrollen los propósitos del Plan; den respuesta a los desafíos y problemas básicos de la educación colombiana; que sean desencadenantes de procesos y jalonen el cumplimiento, profundización y desarro-

llo de la Constitución, la legislación y los convenios internacionales en materia educativa.

Los objetivos y metas a donde queremos llegar en el decenio son:

A. Generar una movilización nacional de opinión por la educación

La movilización nacional de opinión buscará concretar las siguientes metas: concertar acuerdos territoriales, sectoriales e institucionales por la educación; elaborar los Planes Decenales de Desarrollo Educativo de las entidades territoriales y las instituciones educativas; construir comunidad educativa; formar y consolidar comunidades académicas de educadores capaces de intercambiar con sus homólogos de otros países y llevar a cabo la Expedición Pedagógica Nacional.

La Expedición Pedagógica Nacional buscará reconocer las instituciones que han encontrado formas ingeniosas de enseñanza creativa a sus alumnos. Documentará, clasificará y pondrá al servicio de todos los docentes el desarrollo pedagógico alcanzado en los establecimientos escolares. Será factor de investigación y de experimentación pedagógica.

B. Lograr que la educación sirva para el establecimiento de la democracia, el fomento de la participación ciudadana y la construcción de la convivencia pacífica.

En aras de este objetivo, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo se propone las siguientes metas:

- Construir en las instituciones educativas los espacios de debate, participación y concertación para todos los miembros de la comunidad educativa, ampliando y perfeccionando los mecanismos establecidos en la Ley General de Educación.

- Propiciar la creación de manuales de convivencia democrática, creados colectivamente a partir de la práctica y la reflexión sobre el ejercicio del gobierno escolar y la solución de conflictos.

- Promover la enseñanza y el estudio sistemáticos de la Constitución Política y fomentar los principios y valores de la participación ciudadana.

C. Formar ciudadanos que utilicen el conocimiento científico y tecnológico para contribuir desde su campo de acción, cualquiera que sea, al desarrollo sostenible del país y a la preservación del ambiente.

Para el logro de este objetivo se proponen las siguientes metas:

- Abrir la práctica pedagógica a todas las formas del conocimiento, tradicionales y modernas, que sean útiles para interpretar, vivir y disfrutar el mundo de hoy.

- Actualizar el conocimiento y la formación de valores acordes con las exigencias de la época y como soporte de los comportamientos individuales y sociales de la comunidad colombiana e internacional.

- Privilegiar los métodos modernos de trabajo en grupo, solidario y autogestionario,

con el fin de producir saber construido colectivamente.

- Generar mecanismos para que las instituciones educativas conozcan, produzcan, sistematicen, adapten, adopten y difundan las innovaciones e investigaciones, en el campo de las ciencias, la tecnología, la educación y la pedagogía.

D. Afirmar la unidad y la identidad nacional, dentro de la diversidad cultural bajo los siguientes lineamientos:

- Educar en el respeto a la igualdad y dignidad de todos los pueblos y culturas que conviven en el país teniendo en cuenta la libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística.

- Fomentar la difusión, investigación y desarrollo de los valores culturales de la nación.

- Hacer que la educación sirva a la protección del patrimonio cultural como eje de la identidad nacional.

E. Superar toda forma de discriminación y corregir los factores de inequidad que afectan el sistema educativo.

Para tal efecto se fijan las siguientes metas:

- Definir estrategias y acciones para erradicar de la educación todas las situaciones de discriminación o aislamiento por razones de género, raza, etnia, residencia, limitaciones o

capacidades excepcionales, origen social, posición económica o credo religioso.

- Establecer factores de favorabilidad para los grupos poblacionales más vulnerables y excluidos.

- Asegurar la educación a los grupos de población que por sus características culturales, étnicas, sociales o personales requieran de condiciones especiales para su acceso y permanencia.

F. Organizar todos los esfuerzos de grupos sociales en un nuevo Sistema Nacional de Educación, antes de dos años.

Para el logro de este objetivo se realizarán las siguientes acciones:

- Reordenar la educación formal para superar la falta de continuidad entre niveles, la desarticulación con el medio social y económico, la dualidad entre educación pública y educación privada y abrir diferentes alternativas de educación, especialmente en los niveles medio y superior.

- Democratizar, descentralizar y modernizar la gestión de la educación. Para tal efecto, se establecerán los sistemas territoriales de educación y se fortalecerá la institución educativa.

- Desarrollar formas de concertación con las entidades de la sociedad civil que tienen un papel reconocido en la educación, tales como los medios masivos de comunicación, las empresas, las organizaciones de trabajo.

- Promover formas de integración y trabajo común con las entidades estatales que tienen funciones educativas pero pertenecen a otros sectores tales como el Sena y el ICBF.

- Comprometer a las familias, las confesiones religiosas, los partidos políticos, las organizaciones sociales, sean ellas sindicatos, cooperativas, comunales, ONGs o gremios económicos en acciones que contribuyan a la realización de los fines de la educación.

G. Promover e impulsar la ciudad educadora para la educación extraescolar.

Para tal efecto, los municipios, en coordinación con las instituciones escolares y la comunidad, establecerán en el término de un año programas para utilizar los parques, museos, escenarios deportivos, teatros, salas de cine, la calle, y los sitios de trabajo, en función del desarrollo de los fines de la educación.

H. Asegurar que todas las instituciones de educación básica tengan la posibilidad real de proporcionar una educación completa y de calidad

Lo cual supone:

- Superar la actual fragmentación entre niveles de primaria y secundaria, mediante el establecimiento de unas instituciones educativas articuladas, para permitir el paso del alumno por los nueve grados de educación básica; y propiciar los acuerdos para que se les dé la oportunidad de elegir modalidades de educación media.

- Sustituir en el curso de los próximos cinco años la escuela y el colegio de bachiller-

rato actuales por el colegio de educación general, e implantar de manera subsidiaria el colegio de educación básica. Establecer en los próximos cinco años por lo menos veinte colegios de elevado nivel académico, especializados en impartir la educación media.

- Llevar a cabo una descentralización de competencias y funciones que dote a las instituciones escolares de mayor autonomía y capacidad de gestión.

- Empezar una real modernización de las instituciones escolares, que les permita atender con mayor calidad y eficiencia las funciones que le son propias.

I. Ofrecer a todos los colombianos y colombianas una educación de calidad en condiciones de igualdad.

Esto implica orientar la tarea educativa hacia el desarrollo integral del ser humano, y el fortalecimiento armónico de tres aspectos básicos: el desarrollo intelectual, afectivo, ético y estético; la formación para la participación y la democracia; y la formación para el trabajo productivo.

El mejoramiento de la calidad de la educación deberá traducirse en:

- Establecer como requisito para el ingreso a primaria la realización del año obligatorio de educación preescolar ordenado por la Constitución Política.

- Establecer un examen de Estado al finalizar el noveno grado para evaluar el logro educativo en lectura, expresión y habilidades de pensamiento.

- Fijar de manera preferente para el ingreso a la docencia la posesión de título de nivel superior.

- Establecer como requisito para el ingreso al magisterio la presentación y aprobación de un examen de Estado que será realizado únicamente por el gobierno nacional a través de una institución de reconocida idoneidad académica y ética.

- Establecer de manera paralela al escalafón docente un sistema nacional de estímulos al ejercicio de la profesión docente, basados en: la elevación del nivel de formación profesional (posgrados y doctorados), la innovación e investigación educativa y pedagógica, los resultados de la formación académica impartida y el rendimiento escolar, que se traduzca en mejores condiciones de vida y trabajo.

- Se profesionalizarán todos los educadores en servicio hasta lograr que el ciento por ciento posea título de nivel superior.

- Conseguir que en el año 2005 Colombia cuente con 25 universidades investigativas reconocidas y acreditadas nacional e internacionalmente, integradas al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

- Reglamentar y poner en funcionamiento los sistemas de información, acreditación y evaluación de la educación establecidos por la Ley General de Educación y la Ley de Educación Superior.

- Fomentar la publicación y distribución entre la comunidad educativa de revistas pedagógicas, y la realización de intercambios con los pares de otros países.

- Diseñar y ejecutar un programa de investigación e innovación educativa y pedagógica, en el que tengan una efectiva participación los educadores, las normales superiores, y las facultades de educación.

- Adelantar un programa de dotación de ayudas tecnológicas modernas a las instituciones educativas.

J. Alcanzar las siguientes metas en materia de cobertura del sistema educativo

- Garantizar para el año 2005 que todos los menores entre cinco y quince años de edad puedan cumplir con el mandato constitucional de estudiar obligatoriamente. Esta meta incluye a los menores de los grupos étnicos y a los menores con necesidades educativas especiales. El logro de esta meta implica alcanzar la cobertura total de un año de educación preescolar y de nueve de educación básica.

- Duplicar la cobertura de la educación media y superior. En educación media el esfuerzo se concentrará en las áreas técnicas, las ciencias, las matemáticas y las artes. En la educación superior en las ciencias naturales y las ingenierías no tradicionales.

- Darle contenido educativo a la atención de por lo menos el 50% de los niños entre tres y cinco años.

- Ofrecer a través de diversas alternativas, especialmente no tradicionales, la oportunidad de completar la educación básica y media a por lo menos 2.000.000 de colombianos en

situación de extraedad para cursar los niveles escolares señalados.

- Reducir de manera progresiva y continuada el analfabetismo hasta lograr cubrir a la totalidad de colombianos mayores de seis años. Este programa estará bajo la coordinación y ejecución de las municipalidades con el apoyo del servicio social obligatorio de bachilleres y profesionales.

- Disminuir el abandono y la repitencia para conseguir que el 90% de los niños que ingresen al grado primero, concluyan el grado noveno en no más de nueve años de escolaridad.

- Conseguir la escolarización del 90% de los niños de cinco años, de tal manera que el ingreso tardío se disminuya al 10%.

- Aumentar la capacidad de matrícula de las instituciones educativas, mediante la implantación del sistema de educación abierta para la educación media y para la educación de adultos.

Para el logro de todo lo señalado, las autoridades educativas nacionales, departamentales y municipales, los órganos de gobierno y los rectores o directores de las instituciones escolares y los responsables de todas aquellas entidades, organizaciones y espacios que cumplen funciones educativas de tipo informal, definirán estrategias y acciones para que los funcionarios a su cargo, los educadores, alumnos, padres de familia y comunidad en general se apropien y desarrollen los fines de la educación consagrados en la Constitución Política, la Ley General de Educación y demás disposiciones que regulan las diferentes formas de educación y niveles escolares.

V. Estrategias y programas de acción

Para hacer realidad los propósitos y objetivos del Plan Decenal de Desarrollo Educativo se adoptará un conjunto de estrategias y programas, dirigidos a configurar las herramientas necesarias para su ejecución. La relación entre objetivos, estrategias y programas no es unívoca, por cuanto unos y otras se afectan o potencian simultánea y recíprocamente. Un programa puede servir a varios objetivos y estrategias y éstas, a su vez, pueden concurrir al logro de varios propósitos y objetivos.

A continuación se esbozan las estrategias y programas principales del Plan Decenal de Desarrollo Educativo.

A. Primera estrategia: integrar las diferentes formas, niveles, modalidades y sectores de la educación

Para desarrollar esta estrategia se ejecutarán los siguientes programas:

1. Coordinación intersectorial

A nivel nacional y en cada entidad territorial se constituirá un comité intersectorial con participación de todas las entidades e instituciones públicas y privadas que cumplan funciones que contribuyan al logro de los fines de la educación. Entre las entidades que pueden ser convocadas a integrar este comité están las Secretarías de Educación, Secretarías de Salud, los organismos de bienestar social, recreación y deporte, los de cultura, los de atención a la infancia y los de orientación sexual.

Su misión será la de configurar una política educativa integral con compromisos intersectoriales en apoyo a los programas educativos.

2. Estructuración del Sistema Nacional de Educación, de los sistemas territoriales y de los subsistemas a que haya lugar

Desarrollar dentro de las competencias y responsabilidades que definen la Constitución y las leyes, la estructuración de un sistema que apoye el desarrollo de la mejor gerencia del sector en favor de la calidad en el nivel nacional y las entidades territoriales.

En relación con la estructura interna de formación dentro de la educación formal, el programa contempla la definición de mecanismos de enlace y continuidad entre la educación infantil, preescolar, básica, media y superior.

B. Segunda Estrategia: elevar la calidad de la educación

Esta estrategia se funda en la potenciación del desarrollo humano en equilibrio con el respeto a la naturaleza y la defensa del medio ambiente. No obstante que todos los programas que contempla el Plan incidirán en la transformación de la calidad educativa, para este fin se proponen de manera específica los siguientes:

1. Cualificación de los educadores

Este programa tendrá como eje la construcción del Sistema Nacional de Formación de

Educadores que integrará las normales superiores, las facultades de educación y los institutos de pedagogía.

El programa tendrá por objeto la formación inicial y permanente de los educadores. Las instituciones de educación superior, las facultades de educación y las normales superiores encargadas de formar los educadores, realizarán cambios sustanciales en sus concepciones y en su quehacer, a fin de garantizar una formación que transforme y mejore significativamente la calidad de la educación en el país.

2. Desarrollo curricular y pedagógico

Tiene por objeto transformar los enfoques, programas, contenidos y prácticas en todos los niveles del sistema. Particularmente, en la educación básica y media será indispensable el desarrollo de acciones para innovar y resolver problemas cruciales de los procesos de formación, tales como: la enseñanza de la lecto-escritura, las matemáticas, las ciencias, la formación en valores y para la democracia, la educación sexual, la educación ambiental, la educación artística y estética, y la educación para el trabajo.

3. Mejoramiento de ambientes escolares y dotación de las instituciones educativas

La nación y las entidades territoriales, con el apoyo de organizaciones sociales y productivas, apropiarán los recursos y adelantarán las acciones para producir una verdadera transformación en las condiciones materiales

y tecnológicas de las instituciones educativas, para ofrecer condiciones que hagan grata y digna la vida escolar y para facilitar el acceso a recursos modernos para la enseñanza, el estudio, la experimentación y la investigación. Este proyecto contendrá las políticas y estándares en materia de construcciones y dotación de las instituciones educativas.

El programa contempla la construcción, dotación y desarrollo de ciudades educativas que serán centros educativos de utilización colectiva, que contarán con laboratorios de ciencias, química y física; equipos audiovisuales, comunicaciones e informática; bibliotecas, auditorios; polideportivos, parques infantiles didácticos; centro de salud y restaurantes escolares. De sus programas y recursos podrán hacer uso las diferentes instituciones educativas y la comunidad en general.

4. Programa de investigaciones

Tiene como finalidad promover la investigación y el estudio permanente de los problemas de la educación en sus diferentes formas y niveles, en los planos conceptual, pedagógico, didáctico, curricular y experimental, como base para la innovación y el rediseño de políticas y programas. Las universidades y las instituciones de ciencia y tecnología darán prioridad a este programa.

Con el fin de contar con un centro que sirva de motor al proceso de innovación e investigación en la educación, se creará en Colciencias una unidad especializada de investigación y aplicación pedagógica y didáctica.

5. Ampliación de la jornada educativa

Las autoridades diseñarán un plan para la ampliación gradual de la jornada educativa y la generación de nuevas oportunidades y espacios para los procesos educativos. El programa incluye el aumento del número de días del calendario escolar y del tiempo de duración de la jornada diaria, según los niveles de enseñanza.

6. Premio a la excelencia educativa

Las autoridades, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil crearán el "Premio anual a la excelencia educativa", al cual se harán acreedores los jóvenes, los educadores, las instituciones, las comunidades educativas y los municipios que se destaquen en la realización de innovaciones, investigaciones y experimentación educativa, así como en el logro de resultados académicos, eficiencia y gestión del servicio educativo.

7. Expedición Pedagógica Nacional

La Expedición Pedagógica Nacional como una misión académica de educadores e investigadores tiene por objeto poner en contacto la intelectualidad del país con la institución escolar y la comunidad educativa, lo mismo que reconocer en forma sistemática las innovaciones y experiencias pedagógicas y acordar líneas de investigación y experimentación con los protagonistas del proceso educativo.

8. Producción y distribución de textos, libros, material didáctico, e información en ciencia, tecnología, educación y pedagogía

Corresponde a todas las instituciones que conforman el sistema educativo nacional, a

las entidades territoriales y a la empresa privada, en proyectos concertados, la producción y distribución de textos, libros y materiales de trabajo pedagógico buscando garantizar que los niños y niñas de menores recursos puedan disponer gratuitamente de ellos para su adecuada formación. Asimismo será tarea de las entidades citadas ofrecer a los educadores y a las instituciones escolares el suministro de una biblioteca básica actualizada en todos los temas objeto del quehacer educativo.

9. Programa de medios de comunicación y recursos telemáticos

Su objeto es incentivar y apoyar la utilización de los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, la informática y las redes telemáticas. Su uso será indispensable para el aprendizaje, el flujo e intercambio de información y conocimientos, y para el mejoramiento permanente de la eficiencia y la calidad de la gestión de las entidades responsables del servicio.

El programa pretende que a través de la radio, los canales públicos locales y regionales o la televisión por cable, se difundan masivamente programas educativos y haya una amplia oferta de canales que permitan su especialización por audiencias o por tipo de programación. Comprenderá los sistemas de educación formal, no formal e informal y cubrirá todos los niveles educativos.

Igualmente se estimulará la creación de centros de recursos teleinformáticos en todo el país para la comunicación e interacción vía telemática de educadores, alumnos, investigadores, directivos docentes; igualmente

darán la posibilidad de compartir programas educativos y consultar bancos de información nacional y mundial; permitirán la conexión a autopistas de información como Internet; serán una oportunidad para apoyar la conformación de grupos de discusión y darán la oportunidad para que a través de teleconferencias se compartan clases o seminarios.

10. Programa de niñas, niños y jóvenes

Entendiendo que todos los proyectos y programas de acción tienen como fin último la mejor calificación educativa de las niñas, niños y jóvenes, éstos tendrán espacios y proyectos particulares para facilitar su desarrollo integral y el libre desarrollo de su personalidad. Los festivales deportivos, los intercambios culturales, las olimpiadas de matemáticas, las ferias de la ciencia, los proyectos socialcomunitarios, las emisoras y periódicos escolares, las asambleas, organizaciones de jóvenes y consejos estudiantiles, las ligas deportivas, sociales, académicas y culturales de estudiantes de todos los niveles educativos serán algunos de los espacios que corresponden propiciar a los directivos docentes, los educadores y las autoridades. Un capítulo especial también lo constituyen los programas de seguridad social y protección personal de la niñez y la juventud.

C. Tercera estrategia: expansión y diversificación de la cobertura educativa

Esta estrategia se propone como finalidad principal ofrecer oportunidades para hacer efectivo el derecho a la educación y facilitar

diversas posibilidades de educación a la población. Comprende los siguientes programas:

1. Universalización de la Educación Básica

Las instituciones educativas planificarán la oferta de matrícula de acuerdo con las exigencias y tendencias poblacionales. Cada municipio realizará un censo de necesidades educativas que incluya aulas, dotación, campos deportivos y educadores. Se definirán compromisos y metas de expansión de la cobertura en las instituciones escolares, los núcleos, distritos educativos, municipios y departamentos.

2. Expansión de la matrícula y flexibilización de los programas de estudio de la educación media

El Ministerio de Educación Nacional, los departamentos, municipios y el sector privado adoptarán metas de expansión de la matrícula en la educación media, y planificarán la oferta de programas de estudio de acuerdo con las necesidades de la población y las posibilidades de las instituciones educativas. Se establecerán colegios especiales de educación media con carácter experimental, que sean capaces de irradiar innovaciones y experiencias a los colegios regulares.

3. Ampliación de la cobertura y diversificación de la educación técnica, tecnológica y universitaria

Desarrollar el sistema de formación técnica y tecnológica, articulado con las universidades

y otras instituciones como los Inem, Ita, Sena y Centros de Desarrollo Tecnológico y Productivo.

Con respecto a las universidades, ejecutar los programas de ampliación de la oferta de pregrados y posgrados, de acuerdo con los requerimientos del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y las necesidades de formación de investigadores y profesionales de alto nivel, para hacer efectiva la meta propuesta por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo de formar 8.000 doctores, 10.000 profesionales especializados y 18.000 tecnólogos y técnicos dedicados a la investigación en los próximos diez años.

4. Extensión de la cobertura de la educación infantil y preescolar

El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales, en asocio con el ICBF, definirán el componente educativo de la educación inicial -población entre 3 y 5 años-, con el propósito de convertir progresivamente los centros comunitarios y de atención infantil en jardines infantiles.

Parte fundamental de este programa será la universalización del año obligatorio de educación preescolar que establece la Constitución Nacional.

5. Validación y reconocimiento de saberes

El Ministerio de Educación Nacional reglamentará el sistema de validación y reconocimiento de saberes adquiridos a través de procesos educativos no escolarizados, que será aplicado por las instituciones educativas.

6. Fortalecimiento de la educación no escolarizada

Las diferentes administraciones -nacional, regional y municipal- y el sector privado reconocerán e incentivarán todos los proyectos educativos extraescolares que ofrezcan posibilidades de formación. Especial énfasis se hará en universalizar la propuesta de *Ciudad educadora* como estrategia pedagógica de desarrollo humano y social sostenido.

D. Cuarta estrategia: promoción de la equidad en el sistema educativo

El propósito de esta estrategia es corregir discriminaciones y desigualdades existentes para el acceso y permanencia en el sistema educativo. Para tal efecto se adelantarán los siguientes programas:

1. Equidad de género

Dado que el sistema educativo ha venido reproduciendo prejuicios y prácticas cotidianas basadas en la idea de superioridad de uno de los sexos, es necesario que el sector educativo tenga en cuenta el impacto diferencial que las políticas, programas y proyectos educativos tienen en las niñas para que de ese modo se atiendan las situaciones de inequidad derivadas de las propias condiciones socioculturales. Este programa debe buscar la eliminación de todas las formas de discriminación por razones de género y garantizar los derechos educativos de la mujer consagrados en la Ley 51 de 1981.

Como apoyo a este programa se buscará eliminar las imágenes estereotipadas de

mujeres y hombres en los textos escolares, el diseño de programas educativos que promuevan la igualdad, la cooperación, el respeto mutuo y la responsabilidad compartida entre niñas y niños, la capacitación docente en orientación de género y el ofrecimiento de programas de apoyo para que las madres y mujeres adultas puedan continuar sus procesos educativos.

2. Programa de atención a las poblaciones especiales

Dadas las condiciones desiguales en que las diferentes poblaciones abordan sus posibilidades educativas, el Ministerio de Educación Nacional, consultando las representaciones de dichas comunidades o pueblos, elaborará programas especiales de apoyo educativo e integración social y cultural sin detrimento de su autonomía, idiosincrasia, lengua o proyecto pedagógico. Los diferentes proyectos buscarán la integración antes que la segregación, facilitando el desarrollo de acciones específicas de apoyo educativo. Para tal efecto se diseñarán programas de:

- Atención a los pueblos indígenas y raizales y comunidades afrocolombianas.
- Atención a las personas con limitaciones o capacidades excepcionales.
- Atención a la población rural.
- Atención a los grupos marginales urbanos.

Los programas incluirán condiciones de favorabilidad en materia de información, costos educativos, participación en la orienta-

ción de las instituciones educativas, horarios escolares, dotación de textos, libros y útiles escolares, mobiliario adecuado, subsidios de transporte y alimentación y atención en salud.

E. Quinta estrategia: fortalecimiento de la institución educativa

Con esta estrategia se busca superar la actual atomización y dispersión que caracteriza la organización escolar, descentralizar competencias y funciones en las instituciones educativas, modernizarlas, democratizarlas e integrarlas con la sociedad. Para cumplir los objetivos señalados se adelantarán los siguientes programas:

1. Integración del preescolar, la escuela primaria y el colegio de bachillerato

La integración propuesta se logrará mediante el establecimiento de las siguientes instituciones educativas:

- Colegio de educación general, el que imparte educación preescolar, básica y media.
- Colegio de educación básica, el que imparte educación preescolar y básica.
- Colegio de educación media, el especializado en impartir educación media e irradiar innovaciones y experiencias.

2. Modernización de la institución educativa

En desarrollo de este programa se cumplirán las siguientes acciones: traslado de compe-

tencias a las instituciones para fortalecer su autonomía y capacidad de gestión; asignarle recursos a fin de que éstas cuenten con su propio presupuesto de gastos; dotarlas de la infraestructura técnica y de los recursos humanos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y capacitación del personal directivo y administrativo.

3. Asesoría, apoyo y asistencia técnica para el desarrollo de los PEI

Con este programa se busca fortalecer el proceso de construcción de los Proyectos Educativos Institucionales, PEI y garantizar su articulación con los planes nacional, departamental y municipal de desarrollo educativo.

4. Democratización de la vida escolar

Se trata de poner en vigencia los mecanismos de participación de los alumnos, los educadores y la comunidad en el gobierno escolar (consejo directivo, consejo académico y personales); promover las organizaciones de padres, alumnos y exalumnos; establecer espacios de diálogo y concertación para los diferentes miembros de la comunidad educativa.

5. Integración de la comunidad educativa con la sociedad

Convertir la institución educativa en centro cultural de la comunidad y hacerla partícipe de los proyectos sociales, ambientales, deportivos, científicos, comunitarios y culturales del lugar de influencia. Colocar los espacios y recursos de la institución educativa al servicio de la comunidad.

Teniendo en cuenta que la familia junto al Estado y a la sociedad son responsables de la educación y que ella constituye parte vital de la comunidad educativa, este programa adelantará entre otras acciones la consolidación de las escuelas de padres, la refundación de las asociaciones de padres de familia, la creación de sistemas ágiles y oportunos de información y la realización de proyectos de capacitación.

F. Sexta estrategia: mejoramiento de la gestión educativa

La modernización del proceso educativo ha venido transformando la misión de la institución educativa y el conjunto de interrelaciones a su interior y con otras instituciones. En los actuales momentos, la administración de los recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos con los cuales cuenta la institución educativa, requiere de procesos de planeación, sistematización, información, organización y democratización con cierto grado de complejidad. Del adecuado manejo de tales recursos depende la eficiencia y eficacia del sistema. Dos programas básicos se han pensado para esta estrategia.

1. Modernización del sistema educativo y mejoramiento de la eficiencia

El Ministerio de Educación Nacional y las entidades territoriales se dotarán de un proyecto de modernización institucional-estructuras flexibles, coordinación horizontal, red de información y comunicación- para fortalecer los procesos de planeación, seguimiento y evaluación. Este programa incluirá la formación y capacitación de los directivos docentes y la reglamentación y puesta en marcha de los sistemas de información, acreditación y evaluación.

2. Descentralización para el fortalecimiento de la autonomía institucional

Se promoverá un programa permanente que fortalezca los procesos de diseño, planeación y gestión en el ámbito territorial, estimulando las iniciativas y compromisos de las localidades, las regiones y los departamentos. Asimismo se otorgarán nuevas atribuciones y mayores recursos a los municipios.

G. Séptima Estrategia: promoción de la cultura y ampliación del horizonte educativo

1. Promoción cultural

Se centrará en la educación artística y las manifestaciones culturales, y en la recuperación de la memoria cultural y el folclor. Busca aprovechar y desarrollar los espacios y escenarios culturales: los museos, los teatros, los espacios públicos, los recursos naturales y el entorno ambiental.

2. Recreación, deporte y utilización del tiempo libre

Pretende la promoción de la recreación, el deporte, el cuidado del cuerpo, la cultura física, el aprovechamiento del tiempo libre, y la utilización de la infraestructura recreacional deportiva.

3. Formación ciudadana, comunitaria y ambiental

Promoverá proyectos educativos de interés ciudadano relacionados con la conservación del ambiente, del espacio público, del

transporte, el uso de los servicios públicos y todo aquello que pueda contribuir al desarrollo de la idea de la ciudad educadora.

H. Octava estrategia: dignificación y profesionalización de los educadores

Para esta estrategia se proponen los siguientes programas:

1. Profesionalización de los educadores en servicio

Las Secretarías de Educación de los departamentos y distritos y las organizaciones docentes diseñarán, en asocio con las facultades de educación e institutos de pedagogía, los programas de profesionalización en el nivel superior para los educadores en servicio. Corresponde a las mismas instituciones revisar críticamente los actuales programas de formación, actualización y profesionalización de modo que se garantice la más alta calidad en la preparación docente.

2. Redes académicas de educadores

Las autoridades educativas, las universidades y las organizaciones sociales contribuirán con apoyo legal, operativo y funcional a la conformación de redes y comunidades académicas de educadores, como entidades de derecho privado, y constituirán fondos para apoyar el intercambio profesional de los educadores colombianos con sus homólogos nacionales y de otros países.

3. Garantías laborales

El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los educadores será una preocu-

pación constante del Estado y la sociedad. Este reconocimiento se expresará en:

- Mejoramiento continuado del salario real
- Pago oportuno de sus sueldos, primas, sobresueldos y demás derechos salariales
- Trato respetuoso por parte de las autoridades, funcionarios y sociedad en general
- El respeto a los derechos civiles y políticos de acuerdo con la Constitución y la Ley
- La oportuna resolución de sus solicitudes administrativas, de escalafón, de estudio y otras a las que tengan derecho en virtud de disposiciones de orden nacional, departamental o municipal.

VI. Financiación

Al igual que su ejecución, la responsabilidad de la financiación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo será compartida por el actual y los tres próximos gobiernos tanto del orden nacional como territorial y local, las organizaciones y personas de la sociedad civil, y los beneficiarios directos del mismo. Teniendo en cuenta la vigencia del Plan Decenal de Desarrollo Educativo es necesario comprometer al actual y a los tres gobiernos futuros en todos los órdenes de la organización territorial. El aporte de cada nivel territorial, organización, persona y beneficiarios será definido en los Acuerdos por la Educación, que se suscribirán una vez se adopte el Plan. Para tales efectos, inmediatamente después de la adopción del Plan, el gobierno encargará una cuantificación aproximada de

los costos totales del mismo, calculados año por año. Realizada esta tarea se procederá a concertar la financiación.

Como ya se consignó, la meta será que el país le dedique en el año 2005, el 8,5% del PIB a la educación, distribuido así: 6,5% al sector público, 2,0% al sector privado.

Por períodos, la meta señalada se distribuye de la siguiente manera:

	Sector público	Sector privado
1998	4 8 % del PIB	1,3 % del PIB
2001	5,6 % del PIB	1,7 % del PIB
2005	6,5 % del PIB	2,0 % del PIB

Con respecto a la meta propuesta para el año 2005, es necesario tener presente que el Proyecto Principal de la Unesco, del cual Colombia es signataria, fijó la meta del 7% para el año 2000.

Es importante tener presente que no será suficiente el incremento de la participación de la educación en el PIB, si no se diseñan y ponen en ejecución un conjunto de estrategias y acciones para mejorar la gestión financiera del sector. Para este efecto, es necesario atender las recomendaciones de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo acerca de las organizaciones, referidas al mejoramiento de la gestión y particularmente a la gestión de los recursos y las finanzas.

Asimismo, será imperativo aumentar la inversión y disminuir progresivamente los gastos de funcionamiento. Con este propósito se propone la siguiente meta:

A partir del año 2000, el presupuesto destinado a la educación básica y superior en cada entidad territorial deberá distribuirse porcentualmente de la siguiente manera: 60% para funcionamiento, 40% para inversión (incluidas aquí infraestructura, dotación, investigación e innovación).

Como estrategia de financiación estatal de la educación, será necesario el incremento de las transferencias de la nación a las regiones con destino a educación y modificar su distribución en el sentido de incluir el factor relativo a las características particulares de cada una de las entidades territoriales que afectan el costo del servicio educativo. Será indispensable asimismo, establecer exigencias de gestión y administración eficiente de las transferencias a las entidades territoriales, de modo que se proponga el mejoramiento de la eficiencia interna del sistema educativo, en particular la promoción y permanencia de los estudiantes.

En relación con el artículo 177 de la Ley General de Educación, será necesario que los departamentos, distritos y municipios destinen, por lo menos, el 15% de sus recursos propios al financiamiento de la educación y por tanto, contribuyan de esta manera al desarrollo y financiación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo. Igualmente, se establecerán incentivos para que las entidades territoriales destinen un porcentaje superior al 15%.

Por su carácter indicativo y estratégico, el Plan Decenal de Desarrollo Educativo no se acompaña de un presupuesto total ni anual de gastos. Sin embargo, cada gobierno, nacio-

nal, departamental o municipal, incluirá en el plan de inversiones de su respectivo período las partidas destinadas para el cumplimiento de las metas. Una vez traducidas las metas del Plan Decenal de Desarrollo Educativo en estrategias, programas y proyectos específicos y sean incorporados a los planes territoriales de desarrollo, deberá precisarse la asignación presupuestal que cada entidad territorial emplea para el desarrollo y cumplimiento del Plan Decenal de Desarrollo Educativo; de esta manera, no sólo será posible hacer un seguimiento a la puesta en marcha de las estrategias y programas, sino también a los recursos presupuestados para tal fin.

Para que la población pueda hacer un seguimiento a la inversión prevista y ejecutada anualmente y por período de gobierno nacional o territorial, la Contraloría General de la Nación, elaborará y hará público un informe anual sobre el particular. Dicho informe incluirá la inversión prevista y la ejecutada por todas las entidades del Estado.

Para evitar la parálisis del Plan por falta de recursos, será necesario diseñar diferentes estrategias para la consecución de la financiación necesaria para cada uno de los programas que componen el Plan tanto a nivel de la nación como de cada entidad territorial e institución. Para tal fin, se recomienda el fortalecimiento de los fondos de cofinanciación y la constitución de fondos mixtos. Esta última estrategia se aplicará principalmente para la financiación de los Proyectos Educativos Institucionales. Para estimular la participación de personas privadas en estos fondos, se sugieren los incentivos tributarios. Con el mismo propósito se recomienda fortalecer la

cooperación internacional y buscar líneas de crédito blando.

VII. Compromisos: la educación, un asunto de todos

La tarea de socializar a las jóvenes generaciones supera la misión y las capacidades de la institución educativa. La educación se inicia y sustenta en la vida familiar y social, asignándole a los mayores el compromiso vital de contribuir, desde su cotidianidad, a cimentar el deseo de aprender, de interrogar, de construir saber, de convivir con sus pares, de respetar a los otros y de amar y cuidar la naturaleza. Una comunidad capaz de formar colectivamente a los niños y niñas que coparán la institución escolar, contribuirá también a la tarea de hacer de la educación un asunto de todos.

El individuo, la familia y la comunidad se constituyen entonces en el apoyo fundamental de la acción educativa del maestro. El Estado y la sociedad civil tienen por encargo reformular permanentemente los compromisos éticos, sociales, económicos y culturales más altos del país condensados en un proyecto de hombre y de nación.

De ahí que el Plan Decenal de Educación requiera del compromiso y participación de todas las entidades del Estado y de toda la sociedad civil. Si bien al gobierno en sus diferentes niveles le corresponde una responsabilidad de primer orden en relación con la planeación, administración y financiación del sistema y del servicio educativo, el logro de los propósitos y de las metas de un plan de esta naturaleza, sólo será posible si éste se

convierte en un **Gran acuerdo nacional por la educación**, que una vez adoptado habrá de concretarse en acuerdos territoriales, sectoriales e intersectoriales.

Presentado el Plan, cada una de las entidades gubernamentales del orden nacional que tienen que ver con la educación, la ciencia, la cultura y el deporte, entrarán a definir su contribución a la realización del mismo. En los presupuestos generales que restan del presente gobierno y los que correspondan a los períodos 1998-2002 y 2002-2005, se incorporarán los programas y proyectos del Plan Decenal. De la misma manera, el Plan será la pauta para definir los próximos planes de desarrollo del orden nacional y territorial.

El Plan Decenal deberá expresarse en los planes decenales de educación de las entidades territoriales; sólo así, se logrará trascender en el nivel local la planificación por períodos de gobierno y consolidar la planificación de largo plazo.

Una vez adoptado el Plan Decenal, se realizarán acuerdos en cada entidad territorial y en las instituciones, que tienen por objeto concretar las prioridades, metas y recursos del Plan. Estos acuerdos deberán hacerse a nivel nacional, departamental, municipal, distrital, institucional, sectorial e intersectorial. Entre otros, pueden ser partícipes de los Acuerdos por la Educación las autoridades gubernamentales del orden nacional y territorial, el Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos municipales, las instituciones educativas, estatales y privadas, los medios de comunicación, los empresarios y sus organizaciones

gremiales, la Iglesia, las asociaciones de profesionales, los sindicatos de educadores, las organizaciones sociales, en particular las asociaciones de padres de familia, de alumnos, las juntas comunales y demás organismos comunitarios.

Los acuerdos deberán formalizarse para que se constituyan en referentes de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes. En la realización de los acuerdos territoriales deberá contarse con las juntas nacionales, departamentales, distritales y municipales de educación.

El primer gran compromiso tanto de las entidades estatales como de la sociedad civil con el Plan Decenal se concretará en el reconocimiento, adopción y difusión del mismo. La participación en los actos de presentación y la firma de los Acuerdos por la Educación, son formas de reconocimiento y adopción del Plan.

El gobierno central y los gobiernos departamentales y locales son, sin lugar a dudas, los primeros responsables del Plan. Por esta razón, a ellos les corresponde encabezar el gran proceso de realización, que se iniciará con su presentación y adopción. A estas autoridades les corresponde, en segundo lugar, el reto de lograr que los ciudadanos de su jurisdicción, asuman el Plan como algo que les pertenece; en tercer lugar, y sin menoscabo de su autonomía y de las condiciones particulares de su territorio, incorporar a sus planes de desarrollo, de inversión y políticas de gobierno los propósitos, objetivos, metas, estrategias y programas principales que contempla el Plan Decenal.

El Congreso de la República tiene la misión de llevar a cabo los procesos legislativos necesarios para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos y metas del Plan. La Ley Estatutaria para regular el derecho a la educación será prioridad en este orden.

Si bien hay que insistir en el reto histórico de comprender la educación más allá de la escolarización, es necesario también reconocer la responsabilidad e importancia que las instituciones educativas tienen con respecto al presente Plan Decenal; por tanto, las instituciones se comprometen en la construcción de espacios organizacionales, de planeación, ejecución y evaluación permanente de los objetivos y metas del Plan.

Las instituciones educativas y particularmente las instituciones escolares deberán comprometerse en estrategias, programas y proyectos internos que contribuyan al mejoramiento de la educación y a elevar la calidad de sus ofertas y servicios institucionales. La disminución de la repitencia y la deserción, el mejoramiento de la gestión institucional y los programas de extensión comunitaria, por ejemplo, son factores en los que tiene gran responsabilidad cada institución escolar. Los colegios y las organizaciones de la educación privada, además de ser sujetos responsables del Plan, están llamados a cooperar en los desarrollos del mismo, apoyando a sus similares más rezagados en materia de calidad, y a las instituciones estatales, facilitándoles experiencias e innovaciones y asesoría técnica y pedagógica.

Los medios masivos de comunicación son, igualmente, importantes actores sociales que

juegan un papel determinante en la construcción del proyecto de nación y en el logro de las metas educativas del país. No sólo son instrumentos de difusión, sino también vehículos de formación; por tanto, deben contribuir a la educación de los colombianos. Será necesario comprenderlos como espacios y ambientes educativos, cuya vinculación expresa a los Acuerdos por la Educación y a los objetivos del Plan resulta indispensable. Los medios pueden participar en la ejecución del Plan, difundiéndolo, participando en el seguimiento y evaluación, apoyando a las instituciones educativas con proyectos para la enseñanza de la lecto-escritura, con bibliotecas, periódicos y emisoras escolares, etc.; pero sobre todo, los medios participarán del Plan Decenal cumpliendo su misión informadora con ética, responsabilidad y profesionalismo y ciñéndose a los fines constitucionales y legales de la educación.

Los empresarios y el sector económico, tienen no sólo la oportunidad sino el compromiso de involucrarse en la formación y construcción de un tejido social que afirme el proyecto de nación para Colombia. La inversión tecnológica, la modernización de la gestión empresarial, la conservación del equilibrio biológico, la convivencia social, son proyectos de empresa que igual deben permear el espacio educativo. Se requiere definir y concertar con las universidades y las instituciones educativas líneas de formación de profesionales y trabajadores especializados, coherentes con la apertura de nuevas fuentes de empleo. Se requiere invertir en programas tecnológicos de punta para la actualización permanente de profesionales y trabajadores y desarrollar programas de

estabilización del régimen productivo y social.

Su compromiso y participación es vital para el logro de los propósitos del Plan, y podrán vincularse: apoyando a jardines infantiles para los hijos de los trabajadores de sus empresas; dotando instituciones educativas con textos, libros, útiles escolares y equipos; facilitando instalaciones para la enseñanza de las áreas técnicas; apadrinando planes de desarrollo y proyectos educativos institucionales; apoyando los programas de excelencia educativa; ofreciendo oportunidades de formación productiva y ciudadana a los trabajadores; desarrollando programas de formación de gerencia educativa para lo directivos docentes; difundiendo estudios e investigaciones educativas; patrocinando pasantías y prácticas estudiantiles.

Las asociaciones de profesionales y los sindicatos, en particular los que agrupan a los educadores en cada entidad territorial, son fundamentales para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan. La presencia de los profesionales, particularmente de los académicos, resulta indispensable para los procesos de formación de los maestros en servicio y para el mejoramiento de la calidad de la educación.

Las asociaciones de padres de familia, las organizaciones de alumnos y estudiantes, las juntas comunales y demás organizaciones comunitarias y culturales, tienen la misión de participar en la dirección y ejecución de los proyectos de las instituciones educativas, velar por su buena marcha, colaborar en la inspección y vigilancia, participar en las activi-

dades escolares y extraescolares, apoyar los planes de desarrollo y de manera especial convirtiéndose en escenarios de formación ciudadana. Las organizaciones sociales y en especial las centrales sindicales, las cooperativas y las ONGs pueden desempeñar un papel de primer orden en la realización de los objetivos y metas del Plan, mediante la participación en la dirección, vigilancia e inspección de las instituciones educativas. Las ONGs pueden ofrecer y patrocinar programas de formación y capacitación, investigación e innovación.

VIII. Evaluación y seguimiento

El artículo 72 de la Ley General de Educación precisa que el Plan Decenal debe ser evaluado y revisado permanentemente; para cumplir esta función, se construirán espacios, se definirán estrategias y se señalarán responsables. Algunos espacios para la evaluación y seguimiento del Plan serán: las Juntas de Educación, los Foros Educativos, las Mesas de Trabajo por la Educación y las organizaciones de la comunidad educativa.

Las Juntas de Educación sesionarán como organismos de seguimiento y evaluación del Plan por lo menos cada año, en reunión que realizarán en el primer trimestre y de la cual se emitirá un informe que será dado a conocer en el ámbito territorial de la respectiva junta, y que será remitido a las Secretarías Técnicas del Plan Decenal, que funcionarán en el Ministerio de Educación Nacional y en las Secretarías de Educación departamentales.

La veeduría ciudadana del Plan Decenal será ejercida por las Mesas de Trabajo por la

Educación, las cuales se organizarán de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Educación Nacional.

En el mes de abril de los años pares, la Secretaría Técnica Nacional del Plan convocará a una reunión nacional de seguimiento, a la que asistirán representantes de las Mesas de Trabajo por la Educación, de la Juntas de Educación y de las Secretarías de Educación departamentales.

Para el nivel nacional y departamental se creará una Secretaría Técnica del Plan Decenal que tendrá como funciones principales, la movilización, la difusión, el acopio e intercambio de información, la promoción de acuerdos y compromisos y el seguimiento permanente de los propósitos, metas, estrategias y programas del Plan Decenal. Igualmente, la Secretaría Técnica articulará el Plan con sistemas nacionales de evaluación, información y acreditación. En las Secretarías de Educación departamentales, la Secretaría Técnica del Plan Decenal podrá ser asumida por una instancia ya existente, precisándose en este caso la asignación específica de esa responsabilidad, de los tiempos y los recursos necesarios para su puesta en marcha y desarrollo.

IX. Difusión del plan

Con el propósito de hacer del Plan Decenal un Compromiso Nacional por la Educación, es necesario definir estrategias de difusión una vez adoptado y durante su desarrollo. El Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con las entidades territoriales, programará los días de presentación y adopción progresiva del Plan, desde el orden nacional

hasta el institucional, pasando por el departamental, distrital y municipal.

Una vez adoptado el Plan Decenal mediante la disposición correspondiente, será impreso bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional y difundido entre las entidades del Estado, las instituciones educativas oficiales y privadas, las organizaciones sociales y demás instancias que se considere pertinente.

Para el mes de marzo de 1996, el Ministerio de Educación Nacional realizará una teleconferencia nacional para la presentación del Plan. La fecha y hora de la teleconferencia se hará corresponder con una Jornada Pedagógica Nacional que se realizará en cada institución educativa, estatal o privada, con el fin de conocer y analizar el Plan y acordar estrategias y acciones institucionales para vincularse a los propósitos y metas del mismo.

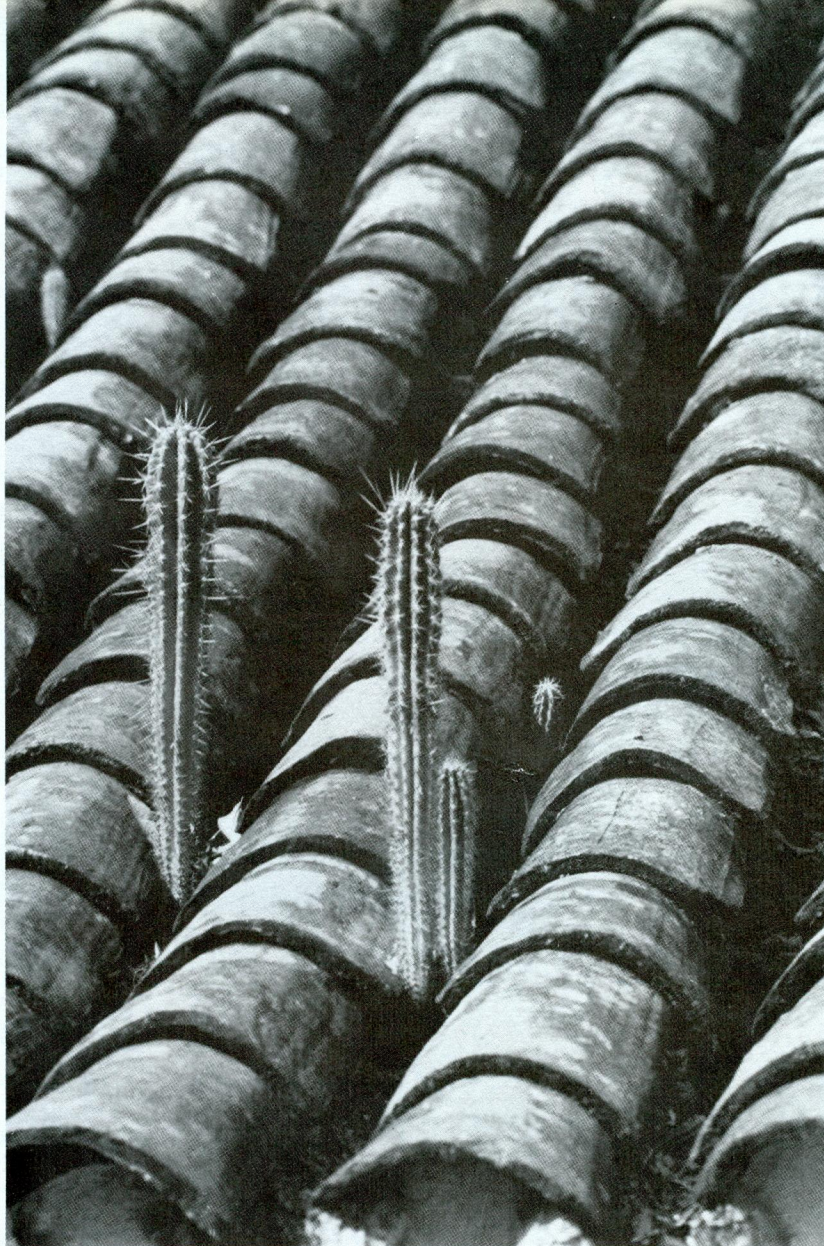
Igualmente, los foros educativos realizados en cada entidad territorial, de acuerdo con la Ley General de Educación y el decreto que los reglamenta, incorporarán en su agenda la presentación y seguimiento al Plan Decenal

de Educación y los compromisos y acciones locales en relación con éste.

El Ministerio de Educación Nacional concertará con los periódicos de circulación nacional y departamental, la publicación de una separata con el Plan Decenal de Educación. La separata será difundida en los meses de marzo y abril de 1996. Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, invitará y concertará con los distintos medios de comunicación masiva, su vinculación a la difusión y a los propósitos del Plan Decenal.

El Plan Decenal no sólo será difundido durante el primer año de su adopción, será necesario prever y programar estrategias de difusión de sus avances, de su evaluación y seguimiento. Por tanto, el Ministerio de Educación Nacional y cada entidad territorial deberá difundir informes de seguimiento, por lo menos cada dos años.

Un medio importante para difusión local del Plan Decenal lo constituyen las emisoras, los periódicos y las antenas de televisión locales, institucionales y comunitarias.



Informes
especiales

BUENAVENTURA A LA VISTA

NUEVO SERVICIO DIRECTO SEMANAL



CONECTANDO NEW YORK, BALTIMORE, CHARLESTON Y MIAMI

Tiempos de tránsito reducidos:

- Sólo 8 días de Buenaventura a New York

Además, nuestro servicio *Colombia Direct* sirve cada 9 días los puertos de New York, Baltimore, Charleston, Miami, Cartagena y Barranquilla, con conexiones a Cristóbal, Curaçao, Puerto Cabello, La Guaira, Rio Haina y Kingston vía Cartagena.

Nuestro servicio *Golfo* sirve cada 11 días los puertos de New Orleans, Houston, Altamira, Cartagena, Barranquilla, Buenaventura, Guayaquil, Callao y San Antonio/Valparaíso.



**FLOTA MERCANTE
GRANCOLOMBIANA**

**Mejor Servicio,
Mayor Eficiencia.**

Contáctenos llamando a los siguientes teléfonos:

Centro de atención al cliente: 9800-13322

- Bogotá: Tel.: (1) 283-1799 • Cali: Tel.: (92) 882-3248 • Medellín: Tel.: (94) 250-2739 • Barranquilla: Tel.: (953) 58-1353
- Cartagena: Tel.: (95) 660-7729 • Manizales: Tel.: (968) 84-5794 • Bucaramanga: Tel.: (976) 42-3886

El gasto público social: definición, medición y normatividad en Colombia

Oscar Fresneda
Carlos Eduardo Vélez¹

La magnitud, la eficiencia y la equidad del Gasto Público Social (GPS) son indicadores fundamentales para medir el desempeño de la actividad estatal en favor de la formación de recursos humanos -en especial, de los sectores más pobres- y en pro del crecimiento económico². Adicionalmente, existen normas constitucionales y legales que disponen un tratamiento especial a las erogaciones de carácter social. Este artículo tiene un doble objetivo: de un lado, presenta algunos elementos básicos acerca de los problemas derivados de la definición económica y la medición del GPS en Colombia, y, del otro, examina brevemente la orientación y las restricciones que la normatividad constitucional y jurídica imponen sobre la política que determina su asignación. La presentación

se divide en tres secciones que corresponden en su orden a los temas mencionados y finaliza con un resumen de los principales aspectos.

I. Definición y medición

A. Definiciones funcionales: dos polos

Hoy por hoy no existe un completo consenso acerca de la definición de los componentes y los métodos de medición adecuados, del GPS. En un sentido amplio todo el gasto del Estado podría considerarse como social ya que uno de sus fines esenciales es servir a la comunidad y promover la prosperidad general³. Esta es obviamente una definición demasiado amplia que no permite aproximarse a una diferenciación funcional del gasto público. En prin-

¹ Consultor del Ministerio de Desarrollo e Investigador del Banco de la República respectivamente. Documento elaborado parcialmente durante la estadía de los autores en la Unidad de Desarrollo Social y la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia. La Misión Social es un programa PNUD. Las opiniones expresadas no comprometen al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Desarrollo o al Banco de la República.

² Véase por ejemplo Vélez (1994, 1996a, 1996b).

³ Artículo 2o. de la Constitución Política de Colombia, de 1991.

cipio, se puede afirmar que el GPS incluye todos los sectores que pertenecen a la llamada "*infraestructura social*", esto es, la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda social o pública. No obstante, desde el punto de vista *económico*, este no es un concepto perfectamente delimitado ya que incluye tanto bienes y servicios directamente relacionados con la formación y conservación del capital humano, como servicios relativos a la red de protección social y otros bienes, los cuales se proveen con el objeto de lograr una redistribución del bienestar económico corriente a través de la provisión pública. A continuación se presentan dos perspectivas para una definición de gasto social, haciendo hincapié en sus diferencias con relación al conjunto de bienes que cada una de ellas comprende y al propósito implícito en su definición.

1. Definición I: necesidades básicas y redistribución

El enfoque de las "*necesidades básicas*" circunscribe el gasto social a las erogaciones destinadas a la satisfacción de las necesidades *esenciales* de los sectores más pobres⁴. En esta perspectiva las acciones propiamente sociales del Estado están dirigidas a las poblaciones con *carencias básicas*. Por ejemplo, en Colombia, los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- se definen como los que presentan al menos uno de los siguientes indicadores: (i) habitan viviendas con materia-

les inadecuados, (ii) carecen de servicios domiciliarios básicos, (iii) se encuentran en hacinamiento crítico, (iv) presentan un elevado número de personas dependientes por asalariado, o (v) un alto ausentismo escolar⁵. Podría afirmarse entonces que el objetivo de equidad que está asociado a este enfoque es restringido porque no pretende modificar completamente la distribución del ingreso, sino que las familias con estas carencias extremas alcancen al menos un nivel de *consumo mínimo adecuado*⁶.

Lógicamente emparentada con esta definición, figura la visión del GPS como constituido por los bienes y servicios que tienen un *efecto redistributivo directo* (puramente asistencial). Esta variante no restringe los hogares objeto de la política a los pobres por NBI, sino que toma el grado de pobreza en un sentido más general, según el nivel de ingreso relativo.

2. Definición II: la formación de capital humano

Esta segunda definición del gasto social comprende el gasto público que contribuye a la producción, expansión y renovación del acervo de "capital humano" nacional, es decir al desarrollo de las capacidades productivas de los ciudadanos. Las erogaciones en los sectores de educación, salud y nutrición, y saneamiento básico se asocian estrictamente

⁴ Esta definición es semejante a la utilizada por Haindl, Budinich e Irarrazábal (1989).

⁵ Esta aplicación se deriva de la metodología del PNUD para América Latina. Véase, por ejemplo, Boltvinik (1990).

⁶ En Colombia, la utilidad del NBI como indicador de pobreza ha llegado a ser baja pues conlleva muchos errores de exclusión e inclusión. Esto es, muchos pobres no tienen NBI y bastantes no-pobres por ingreso se clasifican como pobres por NBI. Véase Banco Mundial (1995), capítulo 1.

con este objetivo. No obstante, esta visión limita la gama de bienes y servicios en una forma peculiar, pues excluye del gasto social otras partidas destinadas a servicios y programas que también inciden directamente en el nivel de vida de los hogares, como la recreación o la seguridad social pensional o la vivienda social o los servicios públicos domiciliarios. Sólo algunas de ellas -por ejemplo, vivienda y servicios públicos domiciliarios- podrían interpretarse como dirigidas al primer objetivo, si se las considera como *insumos* en la etapa de producción de capital humano que sucede en el hogar -por fuera de la escuela y la empresa-. Nótese que esta definición no restringe el conjunto de hogares a quienes se debe proveer públicamente los servicios sociales. Sin embargo, no excluye en principio consideraciones de equidad subordinadas a su objetivo de eficiencia.

3. Lo que no es

También es posible realizar una definición del GPS a partir de lo que no es: dentro de los gastos públicos no sociales se encuentran, en primera instancia, un conjunto de bienes que tienen un destino "universal" -no individual- como los dedicados a la garantía de los derechos de propiedad, los servicios de justicia y de establecimientos carcelarios, las actividades de control administrativo, las relaciones exteriores e internacionales, la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento del

orden público, el servicio de policía para la seguridad ciudadana, los cuerpos de bomberos, la regulación y control de las relaciones laborales y el servicio civil, la regulación monetaria, los seguros de depósito bancario, la planificación económica y social y la producción de las estadísticas globales sobre la nación, la actividad de la rama legislativa y de la administración general del Estado. Todos ellos se pueden clasificar, siguiendo la terminología de la teoría económica, como *bienes públicos puros* que no admiten división al ser consumidos -esto es, *no existe rivalidad* en su consumo- y a los cuales -en principio- pueden tener acceso sin ninguna restricción todos los ciudadanos -esto es, *no hay exclusión*-. También comprende otros bienes como la construcción y conservación de infraestructura física de transportes, comunicaciones y servicios públicos que son insumos indispensables para la actividad productiva empresarial y el funcionamiento de los mercados, los cuales se denominan bienes públicos locales -impuros- en tanto presentan cierto grado de exclusión pues tienen como única limitación de acceso su ubicación espacial y algo de rivalidad ya que su uso puede eventualmente generar congestión⁷. Otros gastos que tampoco se consideran como sociales se dirigen a suministrar insumos a la producción de bienes y servicios que admiten el principio de exclusión, pero que están encaminados a apoyar o facilitar las actividades de empresas no familiares de carácter público o privado⁸.

⁷ Por ejemplo, un parque público en Bogotá es un bien público local ya que los habitantes de regiones apartadas de la capital del país están excluidos -vía costo de transporte- del consumo de dicho bien.

⁸ Por ejemplo, el crédito público a algún sector productivo, la inversión pública en empresas que producen bienes privados -como los combustibles y lubricantes de Ecopetrol, etc-.

4. Definición adoptada

La definición adoptada reúne aspectos de las dos definiciones funcionales extremas, esto es, comprende bienes y servicios provistos por el gobierno que en un sentido amplio contribuyen a la formación de capital humano, como también, los que redistribuyen el ingreso y alivian la pobreza⁹. Por lo tanto, los sectores incluidos también pertenecen a ambos lados del espectro, estos son: la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda social o pública, los subsidios por servicios públicos domiciliarios -acueducto, alcantarillado, energía y gas; los Programas Rurales Especiales dirigidos a los pequeños agricultores; la cultura, el deporte y la recreación; el agua potable y el saneamiento ambiental y, finalmente, los programas de capacitación laboral y empleo¹⁰. La mayoría de los bienes mencionados pueden eventualmente cumplir con las funciones de ambas definiciones extremas -por ejemplo, educación, salud, nutrición- sin embargo, algunos sólo satisfacen una de estas. Este es el caso del subsidio de energía eléctrica que únicamente produce una transferencia hipotéticamente redistributiva, pero no altera la dotación de capital humano ni la capacidad de los hogares para generar ingresos. Obviamente, no se puede

decir lo mismo del acueducto y alcantarillado, ya que ambos contribuyen directa y significativamente al estado de salud de la familia y a la supervivencia infantil.

5. ¿Cuál es la parte del Gasto Público Social susceptible al análisis de incidencia?

El Gasto Público Social comprende, entre otros, transferencias a los hogares en especie o en dinero, que no se asignan en forma homogénea entre ellos, ni son proporcionales a sus contribuciones fiscales respectivas. En principio la parte del GPS sujeta al análisis de incidencia depende del método seleccionado, pero evidentemente algunos servicios sociales ofrecen más dificultades para su análisis. En los sectores públicos sociales, como la educación y la salud, se proveen además de bienes privados -que se entregan directamente a hogares específicos- algunos bienes públicos o semipúblicos. En el área de educación, el gobierno suministra y produce públicamente, no sólo el servicio escolar a cada uno de los estudiantes -un bien fundamentalmente privado- sino también la regulación y vigilancia de la educación en sus niveles primario, secundario y superior, la recolección de información sobre el logro en estos mismos

⁹ La definición utilizada por Coyuntura Social, No.1 (1989) está fundada implícitamente en los mismos criterios: El gasto social es un *gasto redistributivo*, pues el Estado recoge impuestos de los contribuyentes y los asigna a un determinado objetivo, con el fin de lograr una mejor distribución de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad. (...) Es importante tener en cuenta que el gasto público social, junto con su carácter redistributivo, responde a *necesidades sentidas y manifiestas* por los ciudadanos. Representa además una *inversión en capital humano* cuya rentabilidad influye en el crecimiento económico de un país. (Fedesarrollo-Ser, Coyuntura Social No. 1, pág. 11, subrayado nuestro).

¹⁰ Este es un conjunto de bienes un poco más amplio -en magnitud- que el adoptado por la revista de Coyuntura Social (Nos. 1 y 2), que sólo incluye educación, salud, seguridad social y vivienda.

niveles, etc¹¹. En el sector salud se proveen públicamente tanto el servicio de consulta y hospitalización -básicamente un bien privado- como el servicio de regulación de los estándares de producción de alimentos y drogas, las campañas de vacunación y el saneamiento ambiental. A pesar de ello, estos sectores sociales no deben considerarse como proveedores de bienes públicos "puros", pero tampoco exclusivos de bienes privados, ya que abarcan ambos tipos de bienes. No obstante, sí se puede afirmar que dedican la mayoría de sus recursos y actividad a la provisión de bienes privados y, por ende, conforman la base empírica para aplicar una metodología de incidencia basada en la imputación de beneficios directos del gasto. Algunos autores proponen métodos más o menos precisos para asignar beneficios de bienes públicos puros o locales¹². Sin embargo, en Colombia solamente se ha aplicado la metodología de equilibrio parcial que imputa los subsidios implícitos en las transferencias públicas en especie entregadas directamente a los hogares específicos¹³. Por tanto, bajo esta metodología cubre:

el gasto social en bienes y servicios privados que son provistos -o subsidiados- por mandato público y tienen un efecto directo en los hogares y en las empresas familiares.

B. Del gasto social a lo que reciben los hogares

Considerar el GPS como la totalidad del gasto público de instituciones que proveen el tipo de bienes incluidos en la definición acogida, tiene al menos dos inconvenientes. El primero de ellos es que incluye *gastos administrativos* que no siempre representan un beneficio real para los usuarios. El segundo se refiere a que no descuentan los *pagos o aportes* que las personas hacen por los servicios que reciben. Para lograr una mejor precisión de estas diferencias debe distinguirse entre *el gasto social fiscal y el gasto social directo*¹⁴.

El *gasto social fiscal* -GSF- comprende los aportes fiscales, las contribuciones parafiscales y otros ingresos destinados a los programas sociales, excluyendo la financiación proveniente de los *aportes de los beneficiarios directos* -AB-:

$$GPS = GSF + AB$$

$$\therefore GSF = GPS - AB$$

De esta forma se delimitan los gastos que reciben los hogares como transferencias, que son los que constituyen propiamente un subsidio dentro del GPS¹⁵.

La definición de *gasto social directo* -GSD- logra una precisión adicional. Este concepto

¹¹ Se refiere a la regulación del Ministerio de Educación Nacional -MEN- y del ICFES y a la recolección de información del Servicio Nacional de Pruebas y del Programa Saber-MEN.

¹² Véase por ejemplo, Sanguinetti, et al. (1994).

¹³ Véase por ejemplo, Selowsky (1979), Vélez (1994, 1996a), Contraloría General de la Nación (1995).

¹⁴ En esta sección se siguen parcialmente las definiciones propuestas en Haindl et al (1989).

¹⁵ Existen gastos que no tienen como origen recursos fiscales o parafiscales y conllevan efectos redistributivos. Tal es el caso de empresas industriales o comerciales del Estado que con sus recursos subsidian bienes o servicios como gasolina o alimentos.

distingue la parte del gasto social fiscal o redistributivo que *llega a los usuarios* bajo la forma de bienes, servicios o dinero. *Excluye los costos indirectos de administración -CIA-* que no son imputables a un programa social particular, a pesar de que estos pueden afectar el valor de los servicios. De esta forma;

$$GFS = GSD + CIA$$

$$\therefore GSD = GSF - CIA = GPS - AB - CIA$$

Si adicionalmente se introduce un criterio de eficacia de las acciones públicas, en términos de *alcanzar a las poblaciones objetivo* de los programas sociales, se llega al concepto de *gasto social efectivo -GSE-*. En el caso del gasto social estos criterios son usualmente la equidad y la eficiencia. Si existe una población objetivo claramente definida -cuyo número de individuos es igual a P- podemos anticipar que el gasto social tiene con frecuencia filtraciones hacia sectores sociales a los cuales no está dirigido. En consecuencia, se define el *gasto social efectivo* como el que llega realmente a la población objetivo: por ejemplo, los pobres, los jóvenes en edad escolar, las mujeres embarazadas, otras poblaciones vulnerables, las zonas deprimidas, y otros dependiendo del programa. El residuo del gasto social directo, esto es el dirigido a los no pobres -con tamaño poblacional NP-, es el *gasto social no-efectivo -GSNE-*. Por lo tanto, si definimos un *índice de focalización* como $f = P / (NP + P)$ y suponemos que el gasto social directo se distribuye en proporción a los tamaños de las poblaciones receptoras, tenemos que;

$$GSD = GSDf + GSD(1-f)$$

$$GSD = GSE + GSNE$$

$$\therefore GSE = (GPS - AB - CIA) f$$

Adicionalmente, la deducción del valor de los servicios sociales a partir del presupuesto público, puede conllevar una subestimación sensible cuando se trata de actividades poco intensivas en trabajo y por lo tanto el grueso del costo lo constituyen los bienes intermedios y los servicios del capital fijo¹⁶. Sin embargo, los costos unitarios de los servicios sociales en el sector público pueden superar los del sector privado -que son los indicadores de eficiencia bajo condiciones competitivas.

Para resumir, De las cuatro definiciones mencionadas la más amplia es la de *Gasto Público Social* y las restantes son reducciones sucesivas de la primera. El *gasto fiscal social* excluye gastos que provienen de aportes y pagos de los beneficiarios, el *gasto social directo* deja de lado adicionalmente las partidas destinadas a administración y el *gasto social efectivo* excluye además los programas que a pesar de estar orientados a la población objetivo, se filtran hacia otros sectores poblacionales. Por lo tanto, se puede afirmar que en alguna medida lo que se contabiliza dentro del GPS por su magnitud es susceptible de analizarse por su incidencia¹⁷.

II. Medición

A. El Gasto Público Social y la contabilidad del sector público en Colombia

Las definiciones de la primera sección fijan parámetros básicos para delimitar el gasto social. No obstante, para obtener *mediciones* sobre su nivel y comportamiento se requiere además dar solución a ciertos problemas conceptuales y operativos relacionados con la contabilidad del sector público en Colom-

bia. A continuación se reseñan los pros y contras de utilizar la contabilidad del gasto social por su clasificación *funcional*, o la *relativa a la actividad predominante* de la institución pública.

La forma operativa que ofrece menor dificultad para medir el GPS es tomar las partidas presupuestales de las *entidades* que tienen como *actividad predominante* prestar algún *servicio social*. Sin embargo, este procedimiento conlleva una serie de imprecisiones. La identificación del gasto social a partir de la clasificación de las entidades por actividad, deja de lado gastos de carácter social efectuados por entidades que sectorialmente no tienen ese propósito principal y, considera como sociales, los realizados por entidades con actividad predominantemente social en finalidades no sociales. Por estas razones las *clasificaciones funcionales o por finalidad del gasto público* son instrumentos más precisos para delimitar los rubros sociales del presupuesto.

En el país existen distintas *nomenclaturas por actividad y finalidad* del gasto social. Dentro de las nomenclaturas por actividad se encuentra la del Dane, elaborada para propósitos de las *Cuentas Nacionales*. Con relación a las clasificaciones funcionales o por finalidad, existen las utilizadas en el *Presupuesto Nacional y las de la Contraloría General de la República y el Dane*. En este tipo de clasificaciones -con el fin de apreciar la distribución sectorial del gasto social y hacer su seguimiento- se agrupan las finalidades según la

afinidad o semejanza de sus objetivos y con la distribución de funciones de las entidades que ejecutan los programas sociales.

De acuerdo con la definición adoptada para el GPS, las clasificaciones funcionales permiten una buena aproximación inicial en tanto presentan un buen grado de correspondencia entre funciones y bienes públicos puros y locales de una parte, y bienes privados o distribuibles de otra. Sin embargo, esta correspondencia no es satisfactoria entre las funciones y el criterio de incidencia directa en el bienestar de los hogares u otros agentes económicos. Para ciertas finalidades o funciones los bienes y servicios tienen por destino, casi exclusivo, los hogares. Tal es el caso de la educación y la salud. En otras se entremezclan servicios que afectan tanto a los hogares y a las empresas económicas familiares, como a las empresas económicas no familiares, por ejemplo, los servicios públicos domiciliarios o los créditos agrícolas. En el Cuadro 1 se presenta una *clasificación de finalidades del gasto público* de acuerdo con el *tipo de bien* a que se refieren -bienes públicos puros y locales, y bienes privados o distribuibles- y *al destino que tienen* -empresas no familiares, hogares o empresas familiares, y destino mixto entre estos dos tipos de agentes económicos. Con base en lo expuesto, pueden considerarse como gastos públicos sociales las actividades que en la contabilidad del sector público contemplan como finalidades la educación, la capacitación laboral, la cultura, la recreación y el deporte, la salud, la nutrición, la seguridad

¹⁶ Selowsky (1979), p.12.

¹⁷ Véase Vélez (1996a), sección 3.2.

Cuadro 1

FINALIDADES DEL GASTO PUBLICO SEGUN DESTINO Y TIPO DE BIEN

Tipo de Bien	Empresas no familiares, hogares y empresas familiares	Hogares o empresas familiares
Público puro o local	Administración Pública General Gobierno y administración superiores Relaciones exteriores e internacionales Administración de impuestos Regulación y control de relaciones laborales y servicio civil Planificación global Estadísticas generales Ministerio Público y control fiscal Organización electoral Rama legislativa Orden público, seguridad y justicia Orden Público y Seguridad Defensa Nacional Justicia y rama judicial Servicios penitenciarios Ciencia y Tecnología Investigación General Servicios científico-tecnológicos Obras públicas civiles y medio ambiente Carreteras, vías navegables, férreas y urbanas, caminos vecinales Obras civiles para transporte aéreo Radiodifusión y televisión Conservación y recuperación del medio ambiente	
Privado o Distribuible	Agricultura, silvicultura, casa y pesca de empresas no familiares Crédito estabilización de precios y comercialización producción Minería no artesanal Extracción y producción de petróleo y derivados. Extracción y producción de minerales metálicos. extracción y producción de otros minerales. Industria manufacturera y comercio exterior Electricidad, agua, saneamiento ambiental y gas para empresas no familiares Conservación y titulación de tierras Conservación y mejoramiento de tierras. Colonización y titulación de tierras Comercio interno, turismo y construcción Comunicaciones y transporte Correo Teléfono Telégrafo Transporte Subsidios a través de precios Gasolina Otros artículos Demandados por hogares y empresas no familiares	Economía campesina Adquisición y adjudicación de tierras. Crédito, asistencia técnica y comercialización. Minería artesanal Artesanía, microempresa familiar, autoconstrucción Servicios domiciliarios Servicios sociales Educación Capacitación Salud Nutrición Atención a la familia Seguridad social pensional Bolsas de empleo Vivienda Deporte y recreación Cultura Subsidios directos en dinero y a través de precios Subs. en dinero no considerados Subs. asignados en tarifas de servicios domiciliarios Subs. asignados a través de precios de artículos demandados únicamente por los hogares.

social pensional, la vivienda, el saneamiento ambiental, el agua y otros servicios públicos domiciliarios, la protección a la familia, las bolsas de empleo y los programas de apoyo a las empresas familiares -incluidos los pequeños agricultores-.

También son parte del GPS los subsidios en dinero que reciben los hogares y los que se les asignan a través de precios. Las empresas comerciales e industriales estatales o privadas ofrecen ciertos bienes o servicios con precios subsidiados -subsidios implícitos- ya sea a través de su producción y distribución directa o mediante otros mecanismos que inciden en la oferta o la demanda de los bienes o servicios. La diferencia entre el costo económico y el precio subsidiado constituye una transferencia a los hogares beneficiarios y también forma parte del GPS. En el país estos subsidios implícitos ubicados por fuera de los servicios sociales no han sido cuantificados y su cálculo presenta dificultades considerables. Dentro de ellos se encuentran, por ejemplo, los precios de la gasolina que afectan tanto a los hogares como a las empresas no familiares. Igualmente se incluyen, los subsidios directos que se asignan mediante la fijación de tarifas diferenciales por estratos socio-económicos, como es el caso de los servicios públicos domiciliarios.

B. Gasto público social, niveles de gobierno y tipos de instituciones públicas

Otras diferencias en la medición del GPS provienen de su cobertura frente a los niveles administrativos y tipos de instituciones públicas. El GPS abarca no sólo los recursos del *sector central nacional*. Comprende igualmente el financiado por *las entidades territoriales* (departamentos, municipios, distritos y

territorios indígenas). Incorpora también los gastos sociales de las *entidades públicas descentralizadas*, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta dependientes de todos los niveles administrativos. Asimismo incluye las instituciones que se alimentan de recursos parafiscales y que producen bienes y servicios comprendidos en nuestra definición.

Para obtener una cuantificación completa del GPS es preciso superar *dos dificultades*: identificar los gastos sociales de todas las instituciones del orden nacional y las entidades territoriales, y de otra parte, evitar la doble contabilidad de aquellas transferencias que existen a su interior. En el nivel nacional las transferencias entre entidades registran un monto bajo y pueden controlarse. Las que tienen lugar entre el nivel nacional y los niveles territoriales, por el contrario, son de consideración y no existe una contabilidad consolidada que abarque todos los niveles. Tampoco se cuenta con instrumentos para tener un balance presupuestal integrado entre el sector central, las entidades descentralizadas y las otras instituciones y empresas públicas. Esto lleva a que las cuantificaciones del GPS en algunos sectores, consideren únicamente el nivel nacional. Sólo en la elaboración de las cuentas nacionales se lleva a cabo una consolidación del gasto público por finalidades para el sector de las Administraciones Públicas; con las bases de datos existentes se podría hacer lo mismo para los sectores de empresas estatales y seguridad social.

Con la descentralización administrativa, que implica un incremento de las transferencias nacionales a los niveles territoriales y una mayor autonomía en el gasto local, se

torna más compleja la cuantificación del GPS y cobra más importancia la estimación del gasto público consolidado.

C. Fuentes de información

El monto y composición del gasto público se obtiene de las disposiciones legales que fijan los presupuestos de gastos, y de documentos provenientes de las entidades que programan, controlan o ejecutan el presupuesto de entidades estatales: acuerdos de gasto, giros o pagos y/o contabilidad. A partir de estos datos se elaboran agregaciones de acuerdo con las clasificaciones funcionales o por actividad.

La información sobre el GPS del sector central y las entidades descentralizadas del nivel nacional, se ha cuantificado a partir de fuentes correspondientes a tres etapas de la ejecución presupuestal: las leyes de apropiaciones, los acuerdos de gastos y reservas, y los pagos a cargo del Tesoro. Con base en las apropiaciones definitivas del *Presupuesto de Gastos de la Nación* se cuantifica el GPS *programado o presupuestado*, que constituye el límite máximo que puede alcanzar en una vigencia determinada. La ejecución del Presupuesto de Gastos se realiza sobre la base de la aprobación de acuerdos de gastos a ser realizados durante el período cubierto en el Presupuesto, o de acuerdos de reservas para atender el pago de obligaciones contraídas con base en las apropiaciones, pero que se harán efectivas después de finalizado dicho período. A partir de los acuerdos de gastos y reservas se llega a una medida aproximada del GPS *ejecutado*, del presupuesto de un año determinado, registrando los gastos en el

momento en que se reconoce la obligación, de acuerdo con lo que se llama el *principio de reconocimiento o causación*. Los pagos de la *Tesorería General de la República* comprenden los fondos situados por esta dependencia en las entidades, en concordancia con los acuerdos aprobados. No incluyen los gastos financiados con recursos propios (administrados) de las entidades y se refieren a los desembolsos realizados en un período sin tomar en cuenta la vigencia presupuestal a que pertenecen. Se sigue así el *principio de caja*, mediante el cual el gasto se registra en el momento en el que se realiza efectivamente el pago.

Para la elaboración de las Cuentas Nacionales, el Dane recolecta información de las entidades del sector público y la agrega en tres grupos: empresas públicas no financieras, instituciones financieras públicas y administraciones públicas. Con relación a las entidades de los dos primeros grupos que comprenden empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de economía mixta y algunos establecimientos públicos, se consultan los estados financieros y la ejecución presupuestal. Para las administraciones públicas se recurre a las ejecuciones presupuestales que se producen para los organismos de control fiscal. Se sigue igualmente el principio de reconocimiento.

Las leyes de apropiación no tienen una clasificación funcional del gasto. No obstante, las últimas -a partir de la ley 21 de 1993- en cumplimiento de preceptos constitucionales, determinan como componentes del GPS partidas presupuestales destinadas a educación, salud, agua potable y saneamiento

ambiental, cultura deporte y recreación, seguridad social y vivienda social. Para conformar tales partidas se toman las apropiaciones de entidades que tienen como finalidad principal estos sectores y la de ciertos programas como los de agua potable que se encuentran en el presupuesto del DNP y del Ministerio de Hacienda¹⁸. La ley aclara que de las partidas consideradas se excluyen las transferencias entre los organismos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación.

La información sobre *ejecución presupuestal* -Acuerdos de Gastos y Reservas-¹⁹ de la Contraloría General de la República se refiere diferenciadamente al Gobierno Central Nacional (Presidencia, Ministerios, Departamentos Administrativos, ramas legislativa y judicial, entidades de control y registraduría), los Establecimientos Públicos (entidades descentralizadas), las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional y es publicada en los "*Informes Financieros*" con periodicidad anual. Los resultados de la ejecución presupuestal se presentan por entidad y se consolidan para estos subsectores. Además, los gastos del Gobierno Central Nacional se encuentran *discriminados según la*

clasificación funcional, en la cual se agrupa bajo el título de "Servicios Culturales y Sociales" los gastos en Educación, Salud, Cultura, Deporte y Recreación, Ordenamiento Urbano y Rural, y Seguridad y Asistencia Social. Para este efecto, los rubros presupuestales son ubicados en un grupo funcional independientemente a que correspondan con un programa social hacia la población. Así, por ejemplo, si una entidad cuenta dentro de su presupuesto de funcionamiento con un programa de capacitación para sus empleados, se ubica en educación. Para los otros subsectores no se publican datos con esta clasificación. Además, teniendo en cuenta que las transferencias por impuesto al valor agregado -IVA- son ejecutadas por los municipios y cajas de previsión, su componente social no se presenta desagregado de acuerdo con la clasificación funcional para el subsector del Gobierno Central Nacional²⁰.

Desde la perspectiva de las *Cuentas Nacionales*, la información sobre producción del sector público se presenta consolidada para los tres grupos institucionales (administraciones públicas, empresas públicas financieras y no financieras). Los gastos de las administraciones públicas en particular son desagregados por finalidad del gasto y

¹⁸ Por ejemplo, las instituciones consideradas con fines sociales según la ley 21 de 1993 son: SENA, Ministerio de Trabajo, el Programa de Madres Comunitarias del ICBF, el Fondo Nacional de Ahorro en el sector de Vivienda Social. No se consideran como instituciones con finalidades sociales al INCORA, ESAP y DANCOOP, ni a programas como el DRI y aquellos que tienen a cargo la Presidencia de la República, el Ministerio de Gobierno y las Corporaciones Autónomas Regionales.

¹⁹ A partir de la Ley 179 de 1994 se eliminan los Acuerdos de Gasto y los giros a las entidades están sujetos al Programa Anual de Caja -PAC-. Por lo tanto la ejecución presupuestal se registra en los pagos de las entidades, que se reportan a la Dirección General de Presupuesto.

²⁰ El último informe financiero anual publicado por la Contraloría General corresponde al año 1994.

por "nivel": administración central (sector central y descentralizado nacional), administración local (departamental y municipal) y seguridad social. No se presenta una agregación denominada gasto social, pero los datos se discriminan según su finalidad en: educación, salud y sanidad, seguridad y asistencia social, vivienda y ordenación urbana y rural, y servicios culturales y recreativos. De otra parte, en la conceptualización de esta investigación del Dane no se sigue una discriminación jurídica de las entidades públicas que sea equivalente a la utilizada en el presupuesto nacional o en los informes de la Contraloría, y se agrupan de acuerdo con criterios propios. Tales son los casos de los Fondos Educativos Regionales y los Servicios Seccionales de Salud que se ubican en las administraciones locales, el de ciertos establecimientos públicos que se tratan como empresas públicas, o el de las Cajas de Compensación Familiar que se consideran parte de las administraciones de Seguridad Social. La información del Dane cubre el período 1973-1993.

De otra parte, tanto en la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda como en la Unidad de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, se cuenta con información sistematizada que se utiliza para la programación y el seguimiento presupuestal del orden nacional. Esta información no es publicada regularmente y emplea las clasificaciones corrientes del presupuesto nacional de gastos²¹.

De lo anterior se *concluye* que las fuentes de información presentan limitaciones para una medición adecuada del GPS. Dentro de estas se destacan:

- Ausencia por parte de las fuentes, de una diferenciación precisa del gasto público destinado a las empresas familiares (economía campesina, microempresa familiar, artesanía). Como aproximación al gasto destinado a estos propósitos es preciso considerar instituciones y programas de inversión cuya acción predominante se dirija a empresas de ese tipo.

- Imposibilidad para determinar el monto de los subsidios implícitos que se asignan vía precios o tarifas diferenciales. Para ello se requiere de una información especial -encuestas, por ejemplo- de la que no se dispone, y que abarque a empresas industriales y comerciales del Estado, por cuyo intermedio se ejecuta una parte del GPS.

- Facilidad de consolidar el gasto social de los distintos niveles territoriales para el sector de las administraciones públicas con el criterio de agregación de las cuentas nacionales (lo cual sólo es factible con la información del Dane). La información de la Contraloría trata separadamente el gobierno central nacional, los establecimientos públicos nacionales, las sociedades de economía mixta, las finanzas departamentales y las municipales. Además la distinción del gasto social según una clasificación funcional se publica solamente para los gastos del gobierno central.

²¹ La Unidad de Inversiones Públicas del Departamento Nacional de Planeación, reinicia en 1995 la publicación del Informe de Evaluación de la Inversión -último 1993- por entidades, proyectos y tipos de gasto público -incluido el social-.

-Registro parcial de los datos del CONFIS que toman en cuenta las entidades consideradas en el Presupuesto General de la Nación dejando de lado las rentas propias (administradas) de las entidades, que en ciertos sectores sociales son considerables: seguridad social, nutrición y atención a la familia (ICBF) y capacitación laboral (SENA).

-En ninguna de las fuentes se obtiene la ejecución sectorial de las transferencias por IVA, cuyo componente social tiene un peso importante y requiere de un seguimiento continuo.

-Ninguna de las fuentes permite captar el gasto social fiscal o redistributivo y el gasto social directo, ni lo dedicado a programas que buscan «focalizarse» en las poblaciones más pobres.

-Las clasificaciones y conceptos no son concordantes ni permiten compatibilizar la información de las distintas fuentes.

De allí, que la magnitud del gasto calculado por esta vía sea una primera aproximación y que la verdadera medida del impacto se obtenga a través de la metodología de incidencia a partir del uso de los servicios sociales.

III. Normas constitucionales sobre el gasto social

Los *derechos sociales* de la población según la Constitución Política de 1991 se refieren a educación, cultura y capacitación laboral, salud, agua potable, saneamiento ambiental, servicios domiciliarios, seguridad social, vivienda, trabajo y remuneración laboral, protec-

ción a la familia, recreación, deporte y tiempo libre. Además reconoce derechos que cubren a poblaciones especiales (ver Cuadro 2). En cumplimiento del artículo 13 de la Constitución de 1991 el gasto en estos conceptos sería el instrumento estatal para evitar la discriminación contra ciertos grupos. Sin embargo, otros rubros presupuestales afectan igualmente la equidad e inciden en el bienestar general y la calidad de vida de la población. Obviamente, la interpretación de la formulación de esos derechos constitucionales -mas allá de una representación de un consenso normativo- debería traer consigo una acción del Estado para que todos los ciudadanos los puedan ejercer. Las directrices sobre la intervención del Estado en asuntos sociales son expresadas en la misma Constitución cuando expone ciertos principios sobre su finalidad social y el gasto social mismo. Establece como principio básico que:

"el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida de la población son finalidades sociales del Estado."

Y en seguida anota que esa actividad tiene como objetivo fundamental dar atención a las poblaciones más necesitadas:

"Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación" (artículo 366).

Este gasto no queda definido y se deja a una ley orgánica tal tarea. No obstante, establece que debe especificarse en el presupuesto

Cuadro 2

DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCION DE 1991

Educación, cultura y capacitación laboral

"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura" (artículo 67).

"Es obligación del Estado y de los empleados ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran" (artículo 54).

"El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura que todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación y de la identidad nacional" (artículo 70).

Salud, agua, saneamiento ambiental y servicios domiciliarios

"La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud" (artículo 49).

"Será objetivo fundamental de su actividad (del Estado) la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable" (artículo 366).

Subsidios para cubrir necesidades básicas de servicios domiciliarios (artículo 368).

Seguridad social

"La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado (...) se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social" (artículo 48).

"Son derechos fundamentales de los niños: (...) la Seguridad Social" (artículo 44).

"El Estado les garantizará (a las personas de tercera edad) los servicios de seguridad social integral (...)" (artículo 46).

Vivienda

"Todos los colombianos tienen derechos a vivienda digna" (artículo 51)

Trabajo

"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de especial protección del Estado" Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas" (artículo 25)

"El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (...)" (artículo 54).

Protección a la familia

"El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia" (artículo 42)

Recreación, deporte y tiempo libre

"Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre" (artículo 52).

Poblaciones especiales:

- "Personas en debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental o en condiciones de vulnerabilidad" (artículo 13 y transitorio 46).
 - Infancia (artículo 44). Adolescentes (artículo 45). Tercera Edad (artículo 46). Disminuídos físicos, sensoriales y psíquicos (artículos 47 y 54). Mujer (artículo 43). Trabajadores agrarios (artículo 64). Indígenas (artículo 68). Comunidades Negras (artículo transitorio 55).
-

nacional y se reitera el principio de su carácter prioritario:

"La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación." (artículo 350).

Además en el mismo artículo se reconoce que la distribución territorial del gasto público social debe guiarse por los principios de la equidad además de la eficiencia:

"En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley."

Y se especifica que

"El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones." (artículo 350).

El artículo 365 dictamina que

"Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado". "Es deber del Estado asegurar

su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional."

Por lo visto anteriormente, la Constitución de 1991 presenta una gran variedad de conceptos relativos al gasto social, que van desde proposiciones valorativas que se abstraen de la factibilidad de los derechos sociales hasta una serie de proposiciones que fijan pautas para la acción pública con criterios económicos de carácter normativo. En efecto, inicialmente se presenta una generosa lista de derechos sociales, seguida por una versión restringida de derechos sociales que se atenderán *prioritariamente* y luego, con un sentido más pragmático, se requiere identificar explícitamente el rubro de gasto social en la Ley de Apropiaciones, forzar senderos no decrecientes en su nivel de inversión y utilizar criterios de eficiencia y equidad para la asignación interregional e interpersonal de dichos recursos²² (ver cuadro 3).

Tal vez estos contrastes de nuestra Constitución obedecen a las dificultades que ofrecen desde el punto de vista económico -fiscal más exactamente- los derechos sociales *vis à vis*, los demás derechos -por ejemplo, el derecho a la libre expresión de las ideas-²³. En este último caso la responsabilidad del Estado consiste en impedir la obstrucción de la libre expresión del ciudadano -según sus medios- y obviamente dicha acción pública no incluye la concesión gratuita de espacio en un medio

²² La Constitución señala como criterio de equidad para la distribución regional del gasto público social el número de personas con necesidades básicas insatisfechas. Este parámetro se podría interpretar como una forma gruesa del "índice de bienes primarios" que sugiere Rawls (1982, p.169) para buscar la justicia entendida como igualdad de oportunidades (justice as fairness). Según Rawls, este principio de justicia debe asegurar a todos los ciudadanos una participación justa en los medios o bienes generalmente aceptados como necesarios para buscar cualquier forma de bienestar individual.

²³ Bobbio (1993) Igualdad y Libertad, Barcelona: Paidós.

Cuadro 3

EL GASTO PUBLICO SOCIAL EN LA CONSTITUCION

Artículo 350

"La Ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica. Excepto en los casos de guerra exterior, o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

"En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley".

"El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto social de la correspondiente ley de apropiaciones".

Artículo 375

"Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios".

"Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se inviertan en las zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución".

de prensa (escrita, radial, etc.) para su realización. Sin embargo, en el caso de los *derechos sociales* la consecuencia lógica es la utilización de los recursos públicos para expandir el consumo de los ciudadanos y garantizar su acceso a los servicios sociales prioritarios - cuando el ciudadano no los puede obtener en el mercado-. De allí que, dada la imposibilidad fiscal de asegurar el cumplimiento de estos derechos, la terminología constitucional evoluciona desde lo utópico hasta lo pragmático: pasando desde los derechos sociales en *general* hasta los *prioritarios* y se agregan además criterios económicos de eficiencia y equidad.

IV. Resumen y Conclusiones

Luego de revisar los problemas relativos a la definición, medición y normatividad del Gasto Público Social en Colombia vale la pena reiterar los siguientes aspectos:

A. La definición

Es factible derivar la definición del gasto social (privado y público) en términos de dos propósitos excluyentes o extremos, esto es, la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas o la finalidad meramente asistencial y la formación de capital humano. No obstante,

la convención aceptada -local e internacionalmente- incluye dentro del gasto social ambos polos de la definición, pues si bien abarca en su mayoría componentes del gasto social dirigido a la formación de capital humano, también incorpora aspectos del gasto con fines puramente asistenciales.

El análisis de incidencia de la totalidad de los rubros del GPS, presenta ciertas dificultades ya que muchos de ellos, a pesar de ser provistos públicamente, se consumen "públicamente", esto es, no están sujetos a rivalidad y exclusión en el consumo. Por lo tanto, no es posible identificar claramente el monto del beneficio -incidencia- que recibe cada uno de los hogares colombianos según su nivel de ingreso. Es preciso entonces, limitar el análisis de incidencia a los bienes provistos públicamente que se consumen privadamente -esto es, sujetos a rivalidad y exclusión- y que afecta directamente a los hogares.

De otro lado, el monto de gasto público no se transforma en su totalidad en servicios sociales *recibidos* por la población objetivo de la política social. El gasto público social efectivo (GPSE) debe descontar del GPS "bruto" los aportes de los usuarios de los servicios, los costos indirectos de la administración pública y el porcentaje del gasto que no llega a la población objetivo (los hogares pobres).

B. La medición

Las dificultades de medición del GPS, son de diversa índole y requieren una serie de precauciones en la recolección de datos. En primer lugar las fuentes alternativas (Cuentas Nacionales-DANE, la Contraloría General de

la Nación y el Presupuesto Nacional) ofrecen clasificaciones diferentes, ya sea por *actividades dominantes* -sociales y no sociales- de las instituciones o por *finalidad o función* de cada partida del gasto, independiente de la "actividad" de la institución. En segundo término, obedeciendo a la lógica de la definición de GPS y al subconjunto de bienes y servicios susceptible del análisis de incidencia, es indispensable clasificar dentro de la provisión pública los bienes y servicios de consumo público, semi-público y privado -sujetos a exclusión y rivalidad-. Por último, es fundamental tomar precauciones contables para (i) distinguir el gasto social nacional del que llevan a cabo las entidades territoriales (ii) corregir la doble contabilidad derivada de las transferencias intergubernamentales y (iii) evitar la subestimación del gasto cuando se ignoran los aportes generados en recursos propios de las instituciones públicas (p.ej.: Pagos de Tesorería).

C. Las Normas

La Constitución de 1991 define *derechos sociales* que abarcan una colección amplia de servicios sociales y entre ellos selecciona como *prioritarios* la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento ambiental. Exige la identificación explícita de los rubros de gasto social en la Ley de Presupuesto Anual y que la asignación del gasto social prioritario se lleve a cabo con criterios de eficiencia y equidad fiscal y administrativa.

Este rodeo conceptual de nuestra Constitución, que va desde proposiciones utópicas hasta criterios económicos de asignación, genera cierta confusión de expectativas en los ciudadanos y en los gobernantes y podría

eventualmente remediarse con una redacción más directa que reconozca las dificultades económicas que ofrece el propósito evidentemente encomiable de considerar prioritario el gasto social.

Por tanto, vale preguntarse si en lugar de esta terminología constitucional llamativa pero inconsistente -ya que genera en algunos

ciudadanos expectativas no factibles, y puede en consecuencia incrementar su desconfianza hacia el Estado- no sería preferible que nuestra constitución fuera mas directa y sincera con el ciudadano y el gobernante y se limitara a señalar "los sectores sociales prioritarios" del gasto público sujetos a la magnitud de los recursos disponibles y a una asignación con criterios de eficiencia y equidad.

Bibliografía

- Constitución Política de Colombia
- Banco Mundial (1994), *Colombia: Poverty Assessment Report*, Washington, D.C. mimeo. (Traducción al español, *La Pobreza en Colombia*. (1996) Bogotá: Tercer Mundo Editores.)
- Bobbio (1993) *Igualdad y Libertad*, Barcelona: Paidós.
- Boltvinik, J. (1990) Pobreza y Necesidades Básicas: Conceptos y Métodos de Medición. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, PNUD, Caracas.
- Contraloría General de la Nación (1995)
- Fresneda, O. (1995) Los Derechos Sociales en Colombia: un instrumento para elevar el nivel de vida y elevar la pobreza. En *Los Derechos Sociales, Económicos y Culturales en Colombia: Balance y Perspectivas*. Bogotá, PNUD Consejería Presidencial para la Política Social, pp. 54-77.
- Haindl, E., E. Budinich e I. Irarrazabal (1989) Gasto Social Efectivo: Un instrumento que asegura la superación definitiva de la pobreza crítica, ODEPLAN-Presidencia de la República, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1989.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*, Cambridge: Harvard University Press.
- (1982) Social Unity and Primary Goods. En Sen, A.K. y B. Williamson (1982) *Utilitarianism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 150-186.
- Sanguinetti, Pablo, H. Ahumada, A. Canavese, L. Gasparini, y A. Porto (1994). Impacto Redistributivo del Presupuesto Público: Aspectos Metodológicos. (mimeo), CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
- Selowsky, M. (1979) *Who benefits from government expenditure? A Case study of Colombia*. New York: Oxford University Press and World Bank.
- Vélez, C.E. (1994) La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia, *Coyuntura Social*, 11 (noviembre), pp. 97-123.
- (1996a) *Gasto Social y Desigualdad: Logros y extravíos*, Bogotá. Departamento Nacional de Planeación (próximo a publicarse).
- (1996b) Las carencias de servicios sociales y el potencial redistributivo del gasto social: el caso colombiano. Mimeo, Bogotá.

Participación privada en la provisión de servicios sociales: el caso colombiano

José Antonio Ocampo¹

Al igual que muchos otros países en desarrollo, Colombia ha iniciado en los últimos años una serie de reformas de los sistemas de provisión de los servicios sociales. Este proceso se encuentra en plena marcha y sigue siendo objeto de ajustes importantes. Tiene cinco elementos destacados, cuyo grado de desarrollo relativo, entre sí y en los distintos sectores sociales, ha sido, hasta ahora, dispar. El primer elemento es la **descentralización** de los servicios a cargo del Estado hacia los gobiernos locales, mediante el cual se reconoce no sólo la ausencia de economías de escala en su prestación sino también las ventajas de acercar el gobierno a los ciudadanos. El segundo es una mejor **focalización** del gasto hacia los sectores de menores ingresos, aunque sin eliminar las responsabilidades del Estado frente al conjunto de la población. El tercero ha sido la introducción de **esquemas de subsidio a la demanda**, en sustitución -aunque en algunos casos como complemento- a los subsidios a la

oferta. Esta reforma, que otorga a los usuarios la posibilidad de elegir el proveedor de los servicios correspondientes, puede entenderse, por lo tanto, como la introducción de **competencia** en la provisión de servicios sociales. Por este motivo, está acompañada de un cuarto elemento: la participación de **nuevos agentes** en su suministro y, en particular, la apertura de espacios para la participación privada. Por último, las reformas han estado orientadas a fomentar múltiples mecanismos de **participación ciudadana**, en la promoción de proyectos, en su desarrollo y en el control sobre la gestión pública.

Este ensayo analiza los aspectos de estas reformas directamente relacionados con la apertura de espacios a la provisión privada de servicios sociales, especialmente en educación, salud y vivienda popular urbana. Por lo tanto, algunos aspectos destacados de estas reformas

¹ Director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Documento presentado en la Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Privatización, organizada por el Banco Mundial, SELA y la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) del Perú, Lima, enero 22 y 23 de 1996. Agradezco a Juan Carlos Ramírez, Alberto Maldonado, Carlos Gerardo Molina, Margarita Peña y Alfredo Sarmiento los comentarios a versiones anteriores de este documento, y a Rafael Francesconi, María del Pilar Granados y Margarita López por la colaboración en su elaboración.

-la descentralización y la participación ciudadana, en particular- sólo son considerados en forma marginal. El documento plantea que los nuevos esquemas son una respuesta adecuada a las "fallas del gobierno" implícitas en los viejos instrumentos de monopolio o semi-monopolio público en la oferta de servicios sociales. Sin embargo, muestra las dificultades institucionales asociadas a la introducción de los nuevos esquemas y la forma como estos enfrentan viejas y nuevas "fallas del mercado", factores que han tendido a ser minimizados en muchas discusiones y diseños teóricos. Por este motivo, se argumenta que las reformas deben ser pragmáticas, involucrando un gran componente de "aprendizaje por experiencia", que exigen una activa participación y nuevas formas de intervención estatal y, no menos importante, que los nuevos esquemas de participación privada no son en todos los sectores un sustituto completo de la oferta pública de servicios sociales.

Este ensayo aboga por un sistema mixto, en dos sentidos diferentes: 1) en la oferta de servicios sociales deben participar tanto agentes públicos (fundamentalmente de carácter local) como privados, en competencia; 2) debe combinar el diseño de nuevos mecanismos para actuar sobre la demanda, con la intervención en la oferta de servicios. Esta última debe incluir la supervisión de la calidad de los servicios que prestan los agentes públicos y privados, la orientación al consumidor, cuando las características especializadas de la producción de los servicios no garantiza la transparencia de la información con base en la cual eligen a sus proveedores, y el fomento a la ampliación de la oferta, pública y privada, dirigida a los sectores más pobres de la población.

Del primero de estos elementos se deriva que la introducción de competencia es quizás más importante que la privatización; del segundo, que el esquema óptimo de intervención puede ser en muchos casos híbrido, como el que aquí denominaremos "subsidio a la oferta con criterios de demanda", o el fomento a esquemas solidarios o comunitarios de prestación de servicios que, aunque legalmente "privados", tienen esencialmente un carácter público no estatal. De ambos se concluye que los subsidios a la demanda y la apertura a la participación privada -que es por lo tanto un concepto más apropiado que el de "privatización"- deben ser en realidad, parte de un esquema más amplio de reforma estructural, que incluye los cinco elementos mencionados en el primer párrafo de este ensayo, y cuyo objetivo fundamental es garantizar el suministro de una serie de servicios y bienes públicos y/o meritorios a todos los sectores de la población, especialmente a los más pobres, independientemente de quién los produzca.

En la siguiente sección se presentan algunas consideraciones conceptuales importantes. Posteriormente se repasa la experiencia colombiana reciente con las reformas de sus sistemas de educación primaria y secundaria, salud pública y vivienda social urbana. Por último se plantean algunas conclusiones.

I. Fallas del gobierno y fallas del mercado²

El tema central de este documento se conceptualiza muy bien en términos de la controversia ya clásica entre lo que algunos autores han denominado "fallas del gobierno" y lo que la

² Las ideas que se desarrollan en esta sección profundizan algunos conceptos trabajados por el autor en Ocampo (1992) pero, en particular, aquellos que sirvieron de base para la elaboración del Plan de Desarrollo de la actual Administración (Departamento Nacional de Planeación, 1995a).

literatura económica ha reconocido como "fallas del mercado". Las primeras han sido ampliamente resaltadas en las discusiones políticas y económicas de las últimas décadas: la ausencia de incentivos fuertes para reducir costos, la alta rotación de algunos funcionarios (particularmente a nivel directivo) y la excesiva estabilidad de otros, genera ineficiencias y bajos estándares de calidad de los bienes y servicios producidos por entidades estatales. También se han discutido las rigideces que pueden producir algunas normas acordadas con sindicatos particularmente combativos; la inestabilidad de las políticas y la información imperfecta que sirve de base para la toma de decisiones y la gestión (siendo esto especialmente grave en sistemas altamente centralizados); la corrupción y la injerencia política, que da lugar a algunos de estos problemas y a otros (sesgos en la asignación sectorial o regional del gasto, que van en contravía en algunos casos de principios redistributivos).

Pese a estos problemas, conviene resaltar el avance considerable que se ha logrado en el largo plazo en la provisión de servicios y la consecuente mejoría de los indicadores sociales³. Este hecho es aún más notorio si se tiene en cuenta que tanto el gasto como el empleo públicos han sido relativamente bajos en Colombia en relación con los patrones internacionales, lo que puede tomarse como un indica-

dor de eficiencia relativa del sector público colombiano. Conviene señalar, sin embargo, que como consecuencia del crecimiento del gasto público en los últimos años, la primera de estas afirmaciones es mucho menos válida en la actualidad que a comienzos de la década de los noventas⁴.

Es igualmente importante, el notorio y creciente efecto redistributivo que se ha logrado a través del gasto público social aunque varía de acuerdo con el tipo de gasto. El Cuadro 1 resume los resultados de un estudio reciente del Departamento Nacional de Planeación y del Banco Mundial sobre los efectos distributivos del gasto público⁵. Como se puede apreciar, a través del gasto social y de los esquemas de tarifas de servicios públicos, el país logró en 1992 una redistribución del ingreso nada despreciable, equivalente a cuatro puntos porcentuales del coeficiente de Gini. El efecto distributivo fue, sin embargo, muy variable entre distintos sectores: muy alto en el caso del gasto social rural, de la educación primaria y de los programas nutricionales y para la niñez del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; intermedio para los gastos en salud (mucho mayor, en el sistema de atención pública que en el de seguridad social), educación secundaria y en las tarifas de acueducto y alcantarillado; y poco progresivo en el caso de los gastos en educación superior y en las tarifas de energía eléctrica.

³ Véase, por ejemplo, Urrutia (1990); Ocampo (1992); Departamento Nacional de Planeación (1995a), Cap. 2.

⁴ Algunas comparaciones del gasto público colombiano con los de otros países se encuentran en Departamento Nacional de Planeación (1991), Cap. V y en Olivera et al. (1995); este último trabajo analiza también el crecimiento reciente del gasto público. Comparaciones del empleo público en Colombia con el de otros países se encuentran en Echeverría (1985).

⁵ Vélez (1996) y Banco Mundial (1996a).

Cuadro 1
MAGNITUD, FOCALIZACION Y EFECTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO PUBLICO SOCIAL
1992

	Magnitud del subsidio		Focalización			Efecto redistributivo		
	Valor ¹	(%)	Partic. en subsidios		Progresividad ²	Disminución coeficiente de Gini	Eficacia redistributiva ³	
			20% más pobre	40% más pobre				
Educación	983	47.4	23.1	45.0	52.2	1.833	44.9	0.95
Primaria	339	16.7	39.3	65.6	78.9	0.975	23.9	1.43
Secundaria	367	18.1	20.6	47.3	56.6	0.757	18.5	1.03
Superior	256	12.6	5.1	14.4	10.8	0.101	2.5	0.20
Servicios	588	28.9	18.4	39.2	43.7	0.937	22.9	0.79
Energía	464	22.8	19.5	41.6	37.2	0.629	15.4	0.67
Acueducto y Alc.	125	6.1	25.2	51.4	67.3	0.306	7.5	1.22
Gas	-0.8	-0.0	63.3	100.0	-100.9	0.003	0.1	-1.83
Salud	380	18.7	21.6	45.2	71.9	0.994	24.3	1.30
ISS	81	4.0	13.9	46.8	84.4	0.247	6.1	1.53
SAP	220	10.8	27.4	53.0	60.8	0.487	11.9	1.10
ICBF	79	3.9	33.0	61.6	89.8	0.259	6.3	1.63
Rural	84	4.2	23.9	47.0	95.2	0.293	7.2	1.72
DRI	21	1.0	53.3	80.7	82.8	0.064	1.6	1.50
PNR	23	1.1	57.5	85.1	86.2	0.073	1.8	1.56
INCORA	35	1.7	57.5	84.8	106.5	0.135	3.3	1.93
Caja Agraria	5	0.3	49.3	74.7	108.6	0.022	0.5	1.97
Vivienda social	16	0.8	23.3	46.3	48.6	0.029	0.7	0.88
Total	2.032	100.0	24.0	47.1	55.2	4.084	100.0	1.00

ISS: Instituto de Seguros Sociales

SNS: Servicio Nacional de Salud

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

DRI: Desarrollo Rural Integrado

PNR: Plan Nacional de Rehabilitación

INCORA: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

¹ Miles de Millones de Pesos² Diferencia entre el coeficiente de concentración del subsidio y el coeficiente de concentración de ingreso³ Igual al cociente entre la participación en el cambio del coeficiente de Gini y la participación en el subsidio total.

Fuente: Estimado con base en Vélez (1996).

Cuando se compara con un estudio anterior, correspondiente a 1974⁶ se encuentra, además, que gracias a la extensión gradual de los servicios sociales y de los servicios públicos a los sectores más pobres de la población, el gasto público ha tenido efectos crecientemente redistributivos, muy notorios en algunos casos (en educación secundaria, por ejemplo).

La promoción de la participación privada en la provisión de servicios sociales permite superar muchas de las "fallas del gobierno", pero no está exenta de problemas. Estos, se relacionan con dos tipos de "fallas del mercado" identificadas en la literatura económica. Las primeras están asociadas con economías de escala y externalidades de diferente naturaleza; las segundas con deficiencias de información, que dan lugar, entre otros, a fenómenos de competencia imperfecta, selección adversa y riesgos morales (moral hazard)⁷.

En economías con fuertes disparidades distributivas, el problema más importante es, sin lugar a dudas, la atracción natural que genera el mercado, a que el sector privado oriente su oferta -especialmente la oferta de calidad- hacia los sectores de mayores ingresos. Según veremos en las secciones siguientes, este hecho es evidente en Colombia en todos los sectores sociales que se analizan en este ensayo. Este sistema choca con principios políticos básicos, según los cuales el Estado no debe fomentar la reproducción de las desigualdades sociales y mucho menos promover la segregación social.

Este obstáculo no se supera solamente con la introducción de esquemas de subsidios a la demanda. En efecto, bajo este mecanismo, los agentes privados más convencionales tienden a concentrar sus servicios en los rangos altos de los grupos beneficiados. Por este motivo, la oferta privada orientada a sectores más pobres de la población responde en forma inadecuada a un esquema de subsidios a la demanda; ello exige, por lo tanto, políticas especialmente dirigidas a generar una oferta privada en cantidad y calidad, e incluso la creación de nuevos agentes, que generalmente tienen un carácter solidario o comunitario. Por lo demás, no es evidente que la oferta privada que se genera sea de mejor calidad que la oferta pública dirigida a los mismos sectores sociales; cabe anotar, sin embargo, que sobre el tema de la calidad, la información es fragmentaria e incluso anecdótica, debido a la ausencia de datos y análisis sobre el particular.

Las dificultades se acentúan obviamente cuando el diseño de los esquemas de participación privada carece de claros elementos de solidaridad, como lo demuestra la conocida historia de la reforma al sistema de salud de Chile. En este caso, se pueden generar esquemas abiertamente segregados, en los cuales la oferta privada se concentra en los sectores medios y altos de la población y la pública en los más pobres. Sin embargo, la introducción de elementos de solidaridad no soluciona automáticamente el problema. Como veremos, para evitar precisamente las deficiencias del esquema

⁶ Selowsky (1979).

⁷ Véase, por ejemplo, Stiglitz (1994).

chileno, el nuevo sistema colombiano de seguridad social en salud incluyó elementos de solidaridad, pero la respuesta privada dirigida a los estratos más pobres de la población ha sido igualmente frustrante durante su fase inicial.

Estos no son, por supuesto, los únicos problemas que puede generar la participación privada. Debido a economías de escala, costos de transporte y fenómenos de aglomeración en la oferta de profesionales (que se asocian, a su vez, a imperfecciones en los mercados laborales correspondientes), la oferta privada no responde en la misma forma en distintas regiones. Así, puede esperarse una respuesta mayor en ciudades de cierto tamaño, pero claramente insuficiente en pequeñas poblaciones o en el sector rural, donde puede haber "monopolios naturales" en muchos servicios, en condiciones en las cuales, por lo demás, su provisión no es rentable. No en vano, en muchas localidades sólo existe la posibilidad de disponer de un centro de salud o de una escuela y, generalmente, cuando los hay, uno y otra son públicos. Aún en las grandes ciudades, los costos y tiempos de transporte pueden reducir considerablemente las opciones entre las cuales una persona de escasos recursos puede escoger, generando "monopolios naturales" similares.

Por otra parte, los problemas de información son mucho más graves en los mercados de servicios que en los de bienes. Esto genera problemas de competencia imperfecta (claras segmentaciones del mercado entre consu-

midores con acceso a diferente información⁸), y prácticas erróneas tanto en los sistemas públicos como privados de provisión de algunos servicios. Así por ejemplo, los seguros médicos, bien sean públicos o privados, inducen a los agentes a comportamientos nocivos para el sistema: incentivan a los pacientes a sobreutilizar los servicios y a los proveedores (médicos y hospitales) a recomendar tratamientos relativamente costosos. Por estos motivos, pero también por economías de escala, algunos autores consideran que la privatización de los servicios de salud no reduce costos (o, lo que es equivalente, no mejoran la calidad del servicio a un precio determinado)⁹.

Los problemas de información son igualmente graves en cualquier sistema en el cual el consumidor tiene alguna elección y, por ello, cualquier esquema de competencia, aún si involucra únicamente entidades públicas, debe estar acompañado de mínimos sistemas de información. Sin estos sistemas, no es posible diseñar buenas políticas, ya sean ellas dirigidas a entidades públicas o privadas. En cualquier caso, las insalvables asimetrías en la información entre quienes prestan servicios muy especializados y quienes los reciben (médico y paciente, en el caso de la salud, en particular), exigen, además, instrumentos muy desarrollados de protección a los consumidores.

Los altos costos fijos, unidos a externalidades, que tornan difícil su recuperación, pueden generar otro tipo de dificultades. No es extraño,

⁸ Por ejemplo, la tendencia a escoger el médico que recomiendan familiares o amigos, o a repetir generacionalmente la asistencia a un mismo plantel educativo.

⁹ Urrutia (1992).

por este motivo, que pocas universidades privadas tengan hoy en Colombia buenos programas de ciencias básicas o de historia, o incluso buenas bibliotecas.

Así las cosas, la participación privada abre buenas posibilidades de romper viejos problemas asociados a la provisión pública de servicios sociales, pero ciertamente no es una alternativa perfecta, e incluso exige nuevos instrumentos dirigidos a solucionar problemas de información y protección de los consumidores y a garantizar una oferta adecuada dirigida a los sectores más pobres de la población. Expresado en forma muy simple, la participación privada es una oportunidad pero no una panacea. La buena política social en las condiciones actuales consiste, por lo tanto, en aprovechar esta oportunidad, pero también aquella que ofrecen entidades públicas bien administradas, sujetas a competencia, y en desarrollar los nuevos esquemas de intervención dirigidos a solucionar las deficiencias comunes a unas y otras, entre las cuales se destacan los sistemas de control e información sobre la calidad de los servicios sociales.

Aparte de los problemas mencionados, existen dificultades prácticas y costos nada despreciables asociados a cualquier transición institucional, que tienden a perderse de vista al diseñar esquemas nuevos. En primer término, la sustitución de un esquema de subsidios a la oferta por otro de subsidios a la demanda, puede ocasionar, en la transición entre uno y otro, problemas financieros que afectan la oferta de las instituciones que tradicionalmente han sido financiadas con los primeros, sin que aumente al mismo ritmo la proveniente de nuevas entidades. No es fácil, por lo demás,

diseñar esquemas que generen claros incentivos para que las instituciones que han dependido tradicionalmente de subsidios a la oferta se transformen en entidades que venden sus servicios en competencia, bajo el esquema de subsidios a la demanda. Inclusive el reajuste administrativo de una entidad, que al final puede adecuarse exitosamente al nuevo arreglo institucional, (por ejemplo, un hospital público que pase de recibir recursos automáticos a vender sus servicios) genera costos y dificultades y exige apoyos especiales. Cuando la naturaleza legal de la entidad cambia, la liquidación de las prestaciones sociales del personal requiere recursos adicionales y no está exenta de complicaciones (particularmente la división de las cargas entre los distintos niveles de gobierno, si varios de ellos han aportado a su financiamiento en el pasado). Por su parte, cuando los recursos de los subsidios a la demanda son adicionales a los que ha recibido el sector correspondiente en el pasado reciente, el rezago en la oferta puede producir presiones inflacionarias que terminan aumentando el costo de prestación de los servicios y reduciendo los beneficios del nuevo esquema.

Este proceso puede complicarse cuando coincide, además, con la descentralización de los servicios sociales, que cambia las entidades públicas responsables de los sectores correspondientes. Aún si se lleva a cabo un proceso previo y ordenado de desarrollo de la capacidad local, la acumulación de experiencia puede ser a la postre insustituible, generando costos inherentes a la transición. La ausencia de economías de escala necesarias para la prestación de ciertos servicios en municipios pequeños puede crear problemas adicionales, particularmente si no existe la tradición de asociación entre ellos para

su administración y si la entidad territorial intermedia -el departamento, en el caso colombiano- ha sido tradicionalmente olvidada en los procesos de descentralización.

A estos problemas se agregan aquellos asociados con la inercia de las instituciones y el conservatismo inherente al personal que ha laborado durante algún tiempo en una misma actividad y que puede verse agravado por rigideces adicionales asociadas a la actividad sindical, y a la ruptura que genera la suspensión de prácticas cotidianas que no son sustituidas al mismo ritmo por nuevas prácticas, igualmente cotidianas.

Estos problemas de transición no deben ser subestimados. Nuevamente, la clave de una buena política social no reside sólo en diseñar un buen esquema sino en ponerlo en funcionamiento minimizando los costos de transición y, especialmente, ajustándolo en función de la experiencia adquirida.

II. La experiencia colombiana

A. Educación

Colombia siempre ha tenido un sistema mixto de prestación de servicios educativos. De acuerdo con la Encuesta de Caracterización Socio-Económica (CASEN), el 31% de la población que había alcanzado algún nivel educativo en 1993 había hecho sus estudios en establecimientos privados; esta participación era, sin embargo, muy variable por nivel educativo: 42% en preescolar, 20% en primaria, 36% en secundaria y 63% en educación superior. Mientras la participación de la educación privada en la matrícula primaria no ha variado

mucho a lo largo del tiempo, la participación de la educación secundaria y superior ha evolucionado en sentido contrario en las últimas décadas: la primera se redujo de más del 50% hasta comienzos de la década de los setenta a menos del 40% en los diez últimos años, en tanto que la educación superior privada avanzó en forma rápida durante los años setenta y ha continuado aumentando desde entonces, aunque a un ritmo inferior; en los últimos años, ha representado más del 60% de la matrícula total del país en este último nivel.

La expansión del sistema educativo en las últimas décadas ha permitido un mayor acceso de sectores pobres de la población al sistema escolar. La comparación de la distribución por quintiles de la matrícula en 1974 y 1992 muestra, en particular, un crecimiento de la cobertura de la educación primaria en el primer quintil y de la secundaria en los quintiles 2 y 3. En educación superior ha habido un acceso creciente, aunque todavía incipiente, de los estratos bajos, mucho más marcado en el caso de los estratos medios (quintiles 3 y 4). Como un todo, ello ha mejorado significativamente la progresividad del sistema educativo. Sin embargo, este resultado está estrechamente asociado a la expansión de la educación oficial. En efecto, según lo indica el Cuadro 2, el acceso a la educación privada sigue siendo muy restringido para los estratos bajos, aún en el caso de la educación superior. En la educación primaria y secundaria el sistema privado supera al oficial únicamente en el último quintil; en la educación superior en los quintiles cuatro y cinco¹⁰. Conviene anotar, sin embargo, que la educación privada tiene una incidencia menos regresiva a medida que aumenta el grado de urbanización¹¹.

Cuadro 2
PORCENTAJE DE ASISTENCIA ESCOLAR POR NIVELES EDUCATIVOS, SECTOR Y
NIVEL DE INGRESO, 1992

Quintil	Primaria		Secundaria		Superior	
	Oficial	Privado	Oficial	Privado	Oficial	Privado
1	92.7	7.3	82.1	17.9	60.2	39.8
2	85.4	14.6	77.9	22.1	58.8	41.2
3	78.8	21.2	67.6	32.4	50.1	49.9
4	62.0	38.0	57.5	42.5	44.0	56.0
5	36.8	63.2	35.4	64.6	26.7	73.3
Total	79.3	20.7	64.6	35.4	38.1	61.9

Fuente: Estimado con base en Dane, Encuesta de Hogares, Etapa 77 (Septiembre de 1992).

Aunque la educación oficial ha permitido que estratos cada vez más pobres de la población tengan acceso a servicios educativos, no ha estado exenta de problemas. El más importante ha sido su incapacidad para cerrar la gigantesca brecha rural-urbana¹², pese a la introducción de grandes innovaciones en la educación rural (la "escuela nueva"). No menos relevantes han sido las deficiencias asociadas a la inestabilidad de las normas legales y de las políticas para el sector, la indefinición de las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno, las inequidades en la distribución regional de recursos (tanto entre regiones como al interior

de ellas), las rigideces que establece el estatuto docente y el esquema salarial único nacional para la racionalización de las plantas de maestros, y las deficiencias de los esquemas administrativos existentes en todos los niveles¹³.

Los análisis de calidad, basados en datos de las pruebas del ICFES para bachilleres, indican que los colegios privados son mejores, en promedio, que los oficiales, pero la varianza de calidad de los primeros es también mayor. Sin embargo, la superioridad de los colegios privados no es válida si se ajusta por nivel socioeconómico, ya que los estudiantes de los colegios

¹⁰ Estas conclusiones pueden ser también corroboradas con la encuesta CASEN de 1993 para la educación primaria y secundaria. En el caso de la educación superior, esta encuesta indica, sin embargo, que los planteles privados superan a los oficiales en todos los quintiles de la distribución del ingreso. Véase Sánchez y Núñez (1995).

¹¹ Molina et al. (1993).

¹² De acuerdo con la encuesta CASEN, la asistencia escolar a nivel primario era, en 1993, del 92.9% en zonas urbanas y del 81.1% en el sector rural; las diferencias eran mucho más notorias en educación secundaria (81.5 vs. 50.4%) y superior (31.3 vs. 16.9%), y más marcadas en todos los niveles educativos para los estratos más pobres de la población. Véase Sánchez y Núñez (1995).

¹³ Véase, al respecto, entre muchos otros estudios, el reciente análisis del Banco Mundial (1996b).

privados a los cuales tienen acceso los estratos medios y bajos de la población, tienen resultados inferiores a los de aquellos estudiantes de los mismos estratos que asisten a colegios públicos. La mejor calidad de los colegios de élite se obtiene, además, a costos que son superiores a los de los colegios públicos. Los efectos de las estructuras de costos sobre la calidad relativa de los planteles educativos públicos y privados (la tendencia de los primeros a gastar más en personal, y de los segundos a hacerlo en infraestructura y ayudas pedagógicas) no ha sido, sin embargo, suficientemente analizada¹⁴.

Así las cosas, el sector oficial ha sido un canal relativamente eficaz para extender la cobertura de la educación básica hacia sectores pobres de la población, con estándares de calidad comparables o superiores a los de los planteles privados que ofrecen servicios a esos mismos sectores, aunque con no pocos problemas internos.

A pesar de las contribuciones del sector público a los aumentos en cobertura, las deficiencias en la educación de niños y jóvenes de familias de bajos recursos que todavía se apreciaba a comienzos de la década de los noventas, especialmente a nivel secundario, llevaron a la Administración Gaviria a diseñar,

en el "Plan de Apertura Educativa 1990-1994", una estrategia orientada a incentivar la oferta educativa privada con miras a apoyar los esfuerzos de ampliación de la cobertura de la educación secundaria. El programa creó un nuevo sistema de becas para estudiantes de bajos recursos que ingresaran a sexto y séptimo grado (y en grados superiores, a medida que los estudiantes avanzaran en el sistema educativo) y contaran con resultados académicos satisfactorios¹⁵.

Las evaluaciones en curso de este programa indican que las instituciones privadas han participado en este esfuerzo, canalizando en 1995 subsidios para 78.000 estudiantes, 90% de los cuales corresponden a los sectores de bajos recursos (estratos 1 y 2, donde se concentra el 47% más pobre de la población colombiana). Existen, sin embargo, dudas sobre los cupos disponibles en el sector privado, ya que los estudiantes que esperan ingresar a secundaria continúan encontrando dificultades para su admisión; esto puede ser una señal de que la oferta privada no ha respondido de la manera esperada. Por otra parte, la calidad de los establecimientos a los cuales han asistido los estudiantes beneficiados ha sido, en general, baja¹⁶; este problema se ve agravado por la falta de buenos sistemas de información para los padres de

¹⁴ Coyuntura Social, No. 2, mayo de 1990, pp. 57-61, y No. 11, noviembre de 1994, pp. 1-24; Zuleta et al. (1992), Cap. VI.

¹⁵ La estrategia diseñada entonces permitía también el acceso de establecimientos privados a créditos de la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), pero esta autorización no ha tenido hasta ahora resultados prácticos.

¹⁶ Morales (1993) encontró, por ejemplo, que sólo el 9% de 32 colegios de Bogotá inscritos en el programa correspondían a aquellos con calificaciones altas en las pruebas del ICFES, contra 33% para el conjunto de los planteles privados de la ciudad y 42% para los planteles oficiales. Por otra parte, 39% de los colegios inscritos tenían bachillerato incompleto (un elemento que está asociado a la baja calidad de la educación, de acuerdo con los estudios existentes) y 31% eran planteles nuevos, con cuatro años o menos de antigüedad.

familia sobre la calidad de los planteles. La capacidad institucional de las entidades territoriales que manejan directamente los sistemas de becas ha sido también objeto de discusión entre los evaluadores del programa.

Por estos motivos, sin desmontar el programa en curso para los estudiantes que vienen recibiendo las becas, a partir de 1996 el Gobierno Colombiano ha puesto en marcha un programa adicional de subsidios que tiene dos características sobresalientes: busca, por una parte, garantizar la ampliación efectiva de la oferta de cupos escolares públicos o privados y, por otra, tener un mayor control sobre la calidad de la oferta educativa. Para lograr estos objetivos, la entidad territorial contratará con la institución educativa, pública o privada, durante un período mínimo de tres años, la atención de un número definido de estudiantes de bajos recursos. Esto permite a la entidad territorial tener algún control sobre la calidad de los establecimientos asociados al programa, de acuerdo con los estándares establecidos por el Ministerio de Educación Nacional. El establecimiento educativo recibe dos estímulos importantes para ampliar la oferta: por una parte, una transferencia que cubre los costos totales por alumno, que incluyen aquéllos correspondientes a personal docente y administrativo, utilización de infraestructura física y materiales educativos; por otra, la garantía de un período mínimo de tres años de contratación. Gracias a este programa, la oferta total de becas de educación secundaria para estudiantes pobres aumentará a 150.000 en 1996¹⁷.

Mientras el programa anterior dejaba a los estudiantes la tarea de encontrar su cupo en un establecimiento privado, sin incidir de ninguna manera sobre la oferta, el nuevo esquema estimula el crecimiento de esta última, ya sea pública o privada, y garantiza algún control sobre la calidad, manteniendo un mecanismo de respuesta ante la demanda manifiesta de cupos de estudiantes de bajos recursos. Se trata, por lo tanto, de un programa de "subsidios a la oferta con criterios de demanda", en el cual el agente fundamental es la entidad territorial, quien define la necesidad de ampliar la cobertura, controla la calidad y suministra parte del financiamiento.

El Programa busca, por último, promover la participación activa de organizaciones comunitarias que presten servicios educativos, replicando tanto experiencias nacionales exitosas como aquéllas que se han llevado a cabo en otros países latinoamericanos (el Programa EDUCO de El Salvador y esquemas similares de Brasil, Perú y Chile).

Un reciente análisis sobre los determinantes de las tasas de escolaridad y de transición a niveles educativos superiores, muestra que la estrategia de subsidiar la matrícula puede ser insuficiente e incluso regresiva. En particular, muestra que la distancia a las escuelas es un determinante muy importante de la escolaridad a nivel secundario y que la disponibilidad de colegios oficiales tiene efectos marcados sobre las tasas de transición en este nivel educativo. Ello indica que es necesario actuar tanto sobre

¹⁷ Departamento Nacional de Planeación (1996).

la matrícula como sobre estos factores para aumentar significativamente la cobertura del sistema educativo. Por otra parte, concluye que en el caso de la educación superior un sistema generalizado de reducción de matrículas sería regresivo, ya que la población más pobre ha tenido altas tasas de deserción en niveles inferiores, lo cual impide su acceso a la educación superior¹⁸.

El desarrollo de programas de becas de secundaria para estudiantes pobres ha estado acompañado del diseño de nuevos mecanismos de información sobre la calidad de la educación. Así, a partir de 1991 comenzaron a aplicarse periódicamente instrumentos para medir el logro de los estudiantes en educación básica, particularmente en lenguaje y matemáticas, y para identificar los factores que explican dichos resultados. Este tipo de pruebas permitirá a las autoridades educativas tomar decisiones sobre la orientación de las inversiones para el mejoramiento de la calidad. Adicionalmente, a partir de 1996, el Ministerio de Educación Nacional pondrá en marcha un nuevo sistema de medición de la calidad de los establecimientos educativos, utilizando indicadores de infraestructura (espacio físico, características de las aulas, biblioteca, laboratorios, etc.), disponibilidad de material educativo y calidad de los recursos humanos, en particular. Este sistema servirá de base para la selección de los planteles elegibles para los programas de subsidios por estudiante y estímulos a la calidad, así como para la regulación de matrículas y pensiones. Sin embargo, los sistema de información y control de calidad, necesarios para el funcio-

namiento adecuado de un sistema en el cual el consumidor de servicios educativos tiene una mayor libertad de elección, se encuentran todavía en una etapa incipiente.

Como lo señalan las consideraciones anteriores, los programas de participación privada en servicios educativos han estado orientados a la ampliación de la cobertura, particularmente de educación secundaria, y no a la sustitución de la oferta pública existente por la privada. De esta manera, a diferencia de la experiencia de la salud y la vivienda, a la cual nos referiremos enseguida, los problemas derivados de la transición institucional no han sido importantes. La atención principal ha girado, por lo tanto, hacia cómo garantizar una oferta creciente de calidad dirigida a estratos pobres de la población, ante la evidencia de una respuesta inadecuada de la oferta con esquemas puros de subsidio a la demanda.

B. Salud

Tradicionalmente, la oferta de salud para los sectores más pobres de la población colombiana ha provenido del Sistema Nacional de Salud a través de clásicos mecanismos de subsidios a la oferta. Sin embargo, todavía en 1992, una parte importante de la población pobre (32% en el quintil 1 y 26% en el quintil 2) no era atendida, fundamentalmente en razón de los costos que debía asumir el beneficiario (gastos de laboratorio, medicamentos, algunos suministros en caso de hospitalización, etc.) y, secundaria-mente, por la ausencia de centros médicos en la cercanía de su residencia. Paradójicamente, a

¹⁸ Sánchez y Núñez (1995).

pesar del carácter gratuito de la mayor parte de los servicios recibidos, la proporción del ingreso destinado a salud fue en dicho año mucho mayor para los hogares de menores ingresos (Cuadro 3).

La afiliación al sistema público de seguridad social, compuesto por el Instituto de Seguros Sociales y las cajas o fondos de previsión públicos, ha sido limitada e inequitativa, beneficiando apenas a una quinta parte de la población, concentrada fundamentalmente en aquellas personas de los estratos medios y altos que laboran como asalariados en el sector formal urbano (Cuadros 4 y 5). No obstante, como las cotizaciones aumentan proporcionalmente con el nivel de ingresos, pero los beneficios son similares para todos los afiliados, el sistema ha tendido a generar efectos moderadamente redistributivos al interior de la población cotizante (Cuadro 1). Por otra parte, como los afiliados a la seguridad social son en gran medida cotizantes de las Cajas de Compensación Familiar, se benefician igualmente de los planes complementarios de salud que ofrecen algunas

de estas Cajas. Sin embargo, vistos a través de los datos disponibles sobre consulta externa, los servicios de salud de las Cajas de Compensación son ligeramente más regresivos que los de la Seguridad Social.

En 1992, sólo un 4% de la población, concentrada fundamentalmente en el quintil más rico de la distribución del ingreso, tuvo acceso a seguros médicos privados; una población ligeramente inferior, de trabajadores de algunas empresas grandes, tenían beneficios médicos proporcionados por los empleadores, que irradiaban también a los quintiles 3 y 4; los sectores de mayores ingresos accedían a servicios privados de consultorios y clínicas de alto costo. La asistencia a servicios privados estaba igualmente concentrada en los estratos altos, especialmente en el caso de los servicios de hospitalización. En su conjunto, todos los servicios privados de salud, incluidos los de las Cajas de Compensación, tenían una incidencia altamente regresiva, con la excepción parcial de los seguros contratados por las empresas (Cuadros 4 y 5).

Cuadro 3
RAZONES DE NO ASISTENCIA A LOS SERVICIOS DE SALUD 1992

Quintil	% enfermos que no asistieron	Razones de no asistencia a los servicios de Salud				Gasto en salud % del ingreso del hogar
		Es costoso	No hay centro médico	No lo atendieron	Otro	
1	31.9	56.8	13.7	2.5	27.0	7.5
2	26.1	55.6	8.5	2.7	33.2	3.9
3	18.2	49.9	10.5	5.4	34.2	2.8
4	12.2	40.4	5.6	4.0	50.0	2.5
5	8.1	27.4	2.2	2.8	67.6	1.4
Total	19.2	50.5	9.7	3.3	36.5	2.4

Fuente: Estimado con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, Etapa 77 (septiembre de 1992).

Cuadro 4
QUIEN ATENDIO Y QUIEN PAGO LAS HOSPITALIZACIONES
(Como % del total de personas hospitalizadas)

	Quintil de ingresos					
	1	2	3	4	5	Total
Quien atendió						
Hospitales de Seguridad Social ¹	0.64	2.87	3.44	4.42	7.66	19.04
Hospital o Clínica Oficial	13.16	11.63	10.85	6.57	8.80	51.01
Hospital o Clínica Privada	0.00	2.49	4.13	4.58	11.25	22.46
Otros ²	0.42	1.21	2.58	1.38	1.91	7.49
Total	14.22	18.20	21.00	16.95	29.62	100.00
Pago por terceros						
Seguridad Social ³	0.61	2.70	4.40	4.91	9.45	22.08
Seguro Médico Privado	0.00	0.19	0.32	0.71	3.29	4.51
Empresa donde trabaja	0.28	0.06	1.06	0.95	1.23	3.59
Total	0.89	2.95	5.79	6.58	13.98	30.18

¹ ISS, Cajanal y las Cajas de Previsión departamentales y municipales.

² Cajas de Compensación y Otros.

³ ISS, Cajanal, Cajas de Previsión Departamentales y Municipales y Cajas de Compensación.

Fuente: Estimado con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, Etapa 77 (Septiembre de 1992).

¹ ISS, Cajanal y las Cajas de Previsión departamentales y municipales.

² Cajas de Compensación y Otros.

³ ISS, Cajanal, Cajas de Previsión Departamentales y Municipales y Cajas de Compensación.

Fuente: Estimado con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, Etapa 77 (Septiembre de 1992).

La Ley 100 de 1993 reformó en forma integral el sistema de seguridad social. En materia de salud, permitió la participación privada en todos los niveles y generó mayores recursos al sistema a través de un aumento en las cotizaciones (del 7 al 12% del salario), aunque pasando al mismo tiempo de cobertura personal a familiar. La reforma previó dos tipos de participantes en el sistema, verticalmente desintegrados: Entidades Promotoras de Salud (EPS) e Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), que pueden ser públicas o privadas en uno u otro caso. Desde el punto de vista del Sistema Nacional de Salud, la Ley consideró su incorporación gradual al Sistema de Seguridad Social, mediante la conversión de las entidades públicas prestadoras de servicios en Empresas Sociales del Estado, que competirán con entidades privadas

en un sistema que convergirá gradualmente hacia un esquema único, basado enteramente en subsidios a la demanda.

Lo que es más importante, la Ley 100 introdujo firmes principios de solidaridad, que abren la puerta para que la población sin capacidad de pago se afilie gradualmente a la seguridad social, y evitan la "selección adversa" que podría afectar a personas con mayores riesgos de salud. El esquema de solidaridad tiene dos componentes. En primer término, define una unidad de pago por capitación que es diferencial por edad, sexo y región, pero independiente del nivel de ingreso del cotizante; esto garantiza una solidaridad plena entre cotizantes, tanto entre generaciones, como entre hombres y mujeres, y entre estratos socioeconómicos.

Cuadro 5
QUIEN ATENDIO Y QUIEN PAGO LAS CONSULTAS EXTERNAS
 (Como % del total de personas que acudieron a consulta)

	Quintil de ingresos					Total
	1	2	3	4	5	
Quien atendió						
Seguridad Social ¹	0.50	1.63	3.10	3.96	6.71	15.90
Cajas de Compensación ²	0.19	0.46	0.97	1.60	2.86	6.08
Servicio Médico de la Empresa	0.01	0.09	0.35	0.46	0.83	1.73
Servicio Médico público ³	7.24	8.59	6.87	6.09	3.69	32.47
Servicio Médico privado ⁴	4.88	6.05	6.03	8.64	16.43	42.04
Otros	0.32	0.30	0.24	0.42	0.49	1.78
Total	13.15	17.11	17.56	21.17	31.02	100.00
Pago por terceros						
Seguridad Social ⁵	0.82	2.20	3.88	5.54	8.92	21.37
Seguro Médico Privado	0.10	0.23	0.26	0.51	2.58	3.69
Empresa donde trabaja	0.08	0.20	0.75	0.83	1.77	3.64
Total	1.01	2.64	4.90	6.88	13.27	28.70

¹ ISS, Cajanal y Cajas de Previsión departamentales y municipales.

² Cajas de Compensación y Subsidio Familiar Caja Agraria.

³ Centros de Salud, Hospitales y Clínicas oficiales.

⁴ Consultorios, Centros Médicos, Hospitales y Clínicas particulares.

⁵ ISS, Cajanal, Cajas de Previsión departamentales y municipales y Cajas de Compensación.

Fuente: Estimado con base en Dane, Encuesta Nacional de Hogares, Etapa 77 (Septiembre de 1992).

En segundo lugar, el sistema se compone de un régimen contributivo y uno subsidiado, este último orientado específicamente a la afiliación de los más pobres. Todos los afiliados al régimen contributivo deben destinar uno de los 12 puntos de la cotización a financiar el régimen subsidiado, generando, de esta manera, un elemento adicional de solidaridad. El régimen subsidiado se nutre, además, de aportes paralelos del Gobierno Nacional y de las Cajas de Compensación Familiar; las cuales deben destinar a este propósito entre el 5 y el 10% de sus recaudos por subsidio familiar y pueden optar por manejar directamente los recursos correspondientes, si se integran como administradoras del régimen subsidiado. Por su parte, los municipios deben

destinar a subsidios a la demanda el 60% de las transferencias que reciben de la Nación con destino a la salud; gradualmente, las transferencias a los departamentos deben comenzar a adquirir igual carácter.

Los regímenes contributivo y subsidiado deben converger hacia un único Plan Obligatorio de Salud (POS) en el año 2.001. Durante el período de transición, los POS son diferentes, ya que el del régimen subsidiado (POS-S) no incluye la mayor parte de las atenciones de segundo y tercer nivel, las cuales son cubiertas con cargo a los recursos de los subsidios a la oferta. Para 1996, el valor del POS ha sido fijado en \$144.595 (US\$135 a la tasa de cambio pro-

medio prevista para el año) y el POS-Sen \$89.625 (US\$84). La inclusión de los medicamentos, tanto en el POS como en el POS-S, tiene un efecto particularmente redistributivo, dada la alta proporción de los ingresos familiares de los sectores de menores ingresos destinados a tal propósito.

Bajo las consideraciones de la primera sección de este ensayo, el diseño del esquema es apropiado, aunque sobreestima la capacidad de respuesta de la oferta en entidades territoriales de menor tamaño. Incluye, en efecto, la participación de agentes privados y públicos en un régimen de competencia y un sofisticado esquema de solidaridad. Sin embargo, dado que implica un completo reajuste institucional, los problemas que se han enfrentado durante el período de transición han sido severos.

La respuesta inicial de los agentes privados ha sido dinámica, pero se ha concentrado en el régimen contributivo. En efecto, según lo indica el Cuadro 6, en diciembre de 1995 se había autorizado la operación de 25 EPS, de las cuales 19 eran privadas. Sin embargo, sólo una de las EPS privadas, con una capacidad de afiliación muy limitada, se constituyó para participar en el régimen subsidiado. Si se excluye al ISS, las EPS privadas concentraban un 76% de la capacidad de afiliación en el régimen contributivo (72% de la afiliación efectiva), pero menos del 1% de aquélla correspondiente al régimen subsidiado. Varias Cajas de Compensación han solicitado participar como administradoras del régimen subsidiado, para manejar directamente

los recursos que por ley deben destinar a subsidios de salud de los sectores más pobres.

Debido a los rezagos en la conformación de EPS destinadas al régimen subsidiado, la afiliación a este régimen ha sido lenta y ha estado concentrada en aquella que han llevado a cabo las Direcciones Seccionales de Salud de los Departamentos y Distritos, autorizadas para operar temporalmente como EPS; aún en este caso, el proceso sólo ha sido dinámico en las regiones más desarrolladas del país. La confusión de los municipios en torno al uso de los recursos de inversión obligatoria, y la escasa divulgación entre las comunidades, han obstaculizado igualmente el arranque de este subsistema. Decisiones adoptadas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud desde fines de 1995, que permiten la participación de una gran cantidad de entidades públicas, privadas y comunitarias como administradoras del subsistema, el apoyo financiero a las instituciones hospitalarias para la prestación de los servicios no incluidos en el POS-S, la movilización de recursos municipales hacia la afiliación al sistema y la asistencia técnica a las entidades territoriales, permiten prever una afiliación mucho más dinámica durante 1996. Para este año, el Gobierno ha previsto que la cobertura del régimen subsidiado se amplíe en 5.5 millones de personas¹⁹.

Conviene anotar que la participación privada ha sido también dinámica en el caso de las IPS. Tanto el ISS como otras EPS han contratado la prestación de una parte importante de los

¹⁹ Departamento Nacional de Planeación (1996).

Cuadro 6
EMPRESAS PROMOTORAS DE SALUD A DICIEMBRE DE 1995

EPS	Afiliados	%	Capacidad de afiliación	
			Régimen contributivo	Régimen subsidiado
EPS privadas	1,119,287	9.54	3,676,106	11,640
Salud Colmena EPS S.A.	307,425	2.62	337,614	
Susalud EPS	198,833	1.69	211,600	
EPS Saludcoop	110,633	0.94	360,003	
EPS Sanitas S.A.	88,717	0.76	600,000	
Cafesalud EPS S.A.	74,608	0.64	293,939	
Unimec EPS S.A.	69,368	0.59	181,663	
Bonsalud S.A. EPS	68,361	0.58	61,500	
Compensar EPS	63,342	0.54	54,333	
EPS Famisanar Ltda.	51,408	0.44	152,030	
Salud Total S.A. EPS	25,514	0.22	197,940	
Coomeva EPS S.A.	16,189	0.14	145,450	
EPS Prog Comfenalco Antioquia	12,442	0.11	70,000	11,640
Comfenalco Valle EPS	11,740	0.10	25,000	
Colseguros EPS	8,006	0.07	631,562	
Serv. Med. Colpatria S.	6,772	0.06	60,851	
Humana Vivir S.A. EPS	5,929	0.05	95,621	
EPS S.O.S. S.A.			57,000	
Cruz Blanca EPS S.A.			120,000	
Corporanónimas EPS			20,000	
EPS públicas	10,618,612	90.46	11,344,531	2,055,735
I.S.S. EPS (*)	10,187,000	86.79	10,197,720	
Cajanal EPS	329,797	2.81	824,349	
Caprecom EPS	101,815	0.87	221,994	1,750,000
EPS Risaralda Ltda			23,512	280,596
EPS Convida			66,380	15,715
Capresoca EPS			10,576	9,424
Total	11,737,899	100.00	15,020,637	2,067,375

(*) Estimado

Fuente: Superintendencia de Salud y Ministerio de Salud.

servicios de salud con IPS privadas. Sin embargo, estas últimas tienen una mayor participación relativa en los servicios no hospitalarios (consulta externa, farmacias y laboratorios) y se concentran en las ciudades más grandes. La atención hospitalaria ha sido contratada en una proporción importante con IPS públicas.

Por otra parte, el Gobierno ha considerado necesario adoptar una política explícita dirigida a fortalecer la oferta, tanto pública como privada, especialmente aquella orientada hacia la población de menores recursos²⁰. Con este propósito, en 1995 la actual Administración puso en marcha un programa de formación de recursos humanos, mejoramiento de la dotación hospitalaria del sector público y desarrollo de IPS privadas que suministren servicios a los sectores más pobres de la población o se localicen en los municipios de menor tamaño relativo. Para este último propósito, se estableció una línea especial de crédito del Instituto de Fomento Industrial, que incluye un componente de subsidio financiado con recursos presupuestales. Este programa ha tenido una buena dinámica. A fines de 1995, las solicitudes correspondientes ascendían a \$35.000 millones (aproximadamente US\$35 millones), de los cuales se habían desembolsado recursos por \$5.000 millones.

Los problemas de transición más severos se han enfrentado en el sector público, donde el cambio del sistema de subsidios a la oferta a uno de subsidios a la demanda ha resultado traumático. Pese a esfuerzos realizados por el Ministerio de Salud Pública para montar un

sistema de facturación en los hospitales públicos, éste es aún incipiente y no ha sido acompañado de una transición real de dichas instituciones al nuevo esquema. Los desequilibrios financieros han sido enormes. Así, mientras el Fondo de Solidaridad y Garantía acumuló durante 1995 unos excedentes considerables, por la falta de una dinámica adecuada del régimen subsidiado, y los municipios no supieron cómo utilizar los recursos que por ley deben destinar a subsidios a la demanda, el esquema tradicional de subsidios a la oferta enfrentó una severa restricción de recursos; este problema se vio agravado por las presiones sindicales que enfrentó el sector, particularmente durante el segundo semestre de 1994. Por este motivo, a fines de 1995, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud debió destinar \$80.000 millones del Fondo de Solidaridad y Garantía para financiar el sistema público tradicional.

La conversión de las IPS públicas en Empresas Sociales del Estado ha sido lenta, y se ha visto obstaculizada por complejos problemas de liquidación de su carga pensional y de apropiación de ésta por parte de los gobiernos de los cuales hacen parte. Es evidente, además, que la "microeconomía" de la transición no ha sido aclarada: ninguna IPS pública tiene realmente incentivos para mudarse del sistema actual, ya que cuenta tanto con la seguridad de los ingresos que tradicionalmente ha recibido como con los nuevos ingresos de venta de servicios a las EPS. Problemas igualmente complejos de resolver se relacionan con la transformación de las transferencias nacionales tradicionalmente destinadas a subsidios a la

²⁰ Departamento Nacional de Planeación (1995b), Tomo I, Cap. 7.

oferta en subsidios a la demanda. Debido a las enormes complejidades de la transición que se han enfrentado hasta ahora, este tema sólo ha comenzado a ser objeto de atención recientemente, en torno a las discusiones relativas a la reforma a la Ley de Competencias y Recursos (Ley 60 de 1993). La sustitución del sistema actual de reparto regional de los recursos de salud, basado en gran medida en la inercia histórica de las transferencias a las entidades territoriales, por un sistema de capitación, que ha sido objeto de atención en este debate, permitiría un tránsito más ordenado hacia un régimen único de subsidios a la demanda en el futuro.

El nuevo sistema de seguridad social ha implicado también el desarrollo de nuevos instrumentos de control a la calidad de los servicios. Así, la Superintendencia de Salud, que venía cumpliendo desde 1977 funciones de control policivo sobre las instituciones hospitalarias y de vigilancia del recaudo de los recursos de las rentas destinadas a la salud cedidas a los departamentos, se ha transformado en un organismo técnico encargado de desarrollar y aplicar normas, indicadores e instrumentos para evaluar la calidad de los servicios, y de exigir que se introduzcan los correctivos necesarios. Las normas que regulan el licenciamiento y acreditación de los hospitales fueron expedidas en 1994 y aquéllas que integran el Sistema de Garantía de Calidad serán decretadas a comienzos de 1996. Adicionalmente, la Ley 100 de 1993 creó el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), entidad que tiene a su cargo, como su nombre lo indica, el control de la calidad de los medicamentos y alimentos que se consumen en el país. Esta entidad comenzó a funcionar en 1994.

Cabe anotar por último, que a comienzos de 1993, cuando todavía se discutía la reforma al sistema de seguridad social, el Ministerio de Salud Pública comenzó a promover las Empresas Solidarias de Salud, como instituciones comunitarias que participan en la atención de primer nivel y en programas de saneamiento básico. Estas instituciones fueron autorizadas posteriormente para participar en el nuevo régimen de seguridad social. Su conformación ha tenido una buena dinámica. Hasta fines de 1995, se habían creado 169 empresas solidarias en varias entidades territoriales, de las cuales 125, con 1.5 millones de beneficiarios, se encontraban legalmente constituidas. El Ministerio de Salud Pública las ha venido apoyando con subsidios a la demanda, programas de capacitación y educación y un apoyo a los procesos de transformación de estas organizaciones comunitarias en entidades más desarrolladas de carácter empresarial.

C. Vivienda social urbana

La construcción de vivienda social, y aún de vivienda en general, descansó durante varias décadas sobre dos entidades públicas, creadas en los años treinta: el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT); a ellas se agregó en 1968 el Fondo Nacional del Ahorro (FNA).

En 1972 fueron creadas las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV), a las cuales se les otorgaron las funciones tradicionales de bancos hipotecarios de vivienda y otras edificaciones, y el monopolio sobre la canalización de un nuevo instrumento de ahorro indizado (Unidades de Poder Adquisitivo Constante, UPAC). El nuevo esquema tuvo una respuesta dinámica

del sistema financiero, con lo cual se convirtió rápidamente en el principal instrumento de financiación de vivienda en Colombia. El BCH se articuló exitosamente a él. Las Corporaciones fueron obligadas, desde su creación, a canalizar una parte de sus créditos hacia vivienda destinada a sectores de la población de menores ingresos. Así mismo, desde 1982, se exigió que las Cajas de Compensación Familiar más grandes destinaran recursos a programas de vivienda de interés social. Sin embargo, la mayor parte de la financiación de este tipo de vivienda siguió dependiendo del crédito subsidiado del ICT, o simple y llanamente, especialmente en el caso de los sectores de menores ingresos, de procesos no regulados ni apoyados de autoconstrucción, muchos de ellos promovidos por urbanizadores privados ilegales ("piratas").

El ICT fue decisivo en el desarrollo urbano del país, especialmente en los años cincuentas y sesentas, cuando era el principal constructor de grandes urbanizaciones²¹. Aún en la fase de consolidación del nuevo sistema de Ahorro y Vivienda, siguió desempeñando un papel importante, especialmente durante la ejecución del plan de vivienda sin cuota inicial de la Administración Betancur²². Sin embargo, adoleció de fallas, que se acentuaron con el tiempo y llevaron finalmente a su sustitución por el meca-

nismo de subsidios a la demanda, creado mediante la Ley 3a. de 1991. Entre los principales problemas del esquema anterior, se pueden señalar: i) La ineficiencia de la construcción directa por parte del Estado. ii) Las grandes deficiencias en el manejo de la cartera que, conjuntamente con la tasa de interés subsidiada, llevaron al otorgamiento de subsidios ex-post equivalentes, en promedio, al 75% de los préstamos otorgados, descapitalizando el Instituto y generando una situación de insolvencia, dadas las deudas acumuladas con los intermediarios financieros a través de las inversiones forzosas que estaban obligados a hacer en títulos del ICT. iii) El excesivo centralismo, que reducía la iniciativa municipal e incluso suministraba en algunas ocasiones soluciones habitacionales inadecuadas para las condiciones culturales y climáticas de algunas regiones. iv) La inadecuada focalización del programa, ya que, al no desarrollar programas apropiados para familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos (como lotes con una unidad básica de vivienda), que sirvieran de base para el desarrollo progresivo de la solución habitacional, prácticamente no llegó al 30% más pobre de la población urbana²³.

La Ley 3a. buscó promover tanto la participación privada como municipal en los pro-

²¹ El ICT canalizó el 66% de la financiación disponible para vivienda en el país en la década de los cincuentas y el 57.2% en la de los sesentas (Roda et al., 1992, Cuadro 1). Por su parte, en el caso de Bogotá, los datos de Jaramillo (1981, Apéndice II) indican que el Instituto concentró el 28.3% del total de nuevas unidades de vivienda construidas por sistemas formales (diferentes a autoconstrucción) en el período intercensal 1951-1964, y 29.9% en el período 1964-1973.

²² Así, entre 1973 y 1991, siguió concentrando el 34.4% de las unidades de vivienda construidas y financiadas por el sistema institucional. Durante los años pico del plan de vivienda de la Administración Betancur, 1983-1984, dicha participación se elevó al 49.3% (Roda et al., 1992, Cuadro 5).

²³ Departamento Nacional de Planeación (1991), Capítulo III.

gramas de vivienda de interés social, y diseñar nuevos mecanismos orientados a las poblaciones de menores recursos. El esquema básico de la nueva política fue el diseño de un sistema de subsidios directos a través de dos modalidades: individual y colectiva. La primera estaba destinada a viviendas terminadas que pudiesen adquirir familias con ingresos entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales (correspondientes, aproximadamente, a los deciles 4 a 6 de la distribución del ingreso) en el mercado privado de vivienda; el subsidio equivalía a doce salarios mínimos mensuales y era entregado al vendedor, para evitar desviaciones de los recursos. El subsidio colectivo estaba destinado a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales, que difícilmente podrían acceder a alternativas en el mercado tradicional de vivienda; el monto del subsidio era superior (quince salarios mínimos mensuales) y estaba destinado a planes autogestionados de lotes con servicios, preferiblemente con un espacio básico construido²⁴.

Para la administración del nuevo programa de subsidios se creó el Instituto Nacional de Reforma Urbana y Vivienda de Interés Social (INURBE), al cual se adscribieron las funciones del ICT en liquidación. La Ley mantuvo la obligación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda de canalizar una parte de sus opera-

ciones de crédito a vivienda de interés social, aumentando incluso dicha obligación en forma gradual (del 15% en 1991 al 23% a partir de 1995²⁵). Este mecanismo crediticio se visualizaba inicialmente como un complemento de los subsidios en la mayoría de los programas de vivienda social. Por su parte, las Cajas de Compensación Familiar mantuvieron igualmente la obligación de participar en los programas de vivienda social, destinando recursos a subsidios de vivienda, con prioridad para sus propios afiliados de menores ingresos.

El programa tuvo un despegue satisfactorio en el período de 1991-1994, pero enfrentó algunos problemas que llevaron a los ajustes introducidos por la actual Administración desde fines de 1994²⁶. La participación de empresas privadas constructoras se concentró, como era de esperarse, en los programas individuales dirigidos a familias con ingresos relativamente más altos, donde ha participado con el 70% de las soluciones de vivienda. Por el contrario, los programas asociativos fueron desarrollados por organizaciones comunitarias (en algunos casos bajo la promoción de fundaciones privadas) y por los gobiernos municipales. Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y las Cajas de Compensación Familiar se concentraron igualmente en los estratos de mayores ingresos objeto del programa, dejando casi sin atender a los de menos de dos salarios mínimos.

²⁴ Conviene anotar que un tercer programa, destinado al sector rural, se orientó preferencialmente a programas colectivos de saneamiento básico. Este programa ha tenido un carácter municipal, con buena participación de las comunidades, pero muy escasa participación privada no comunitaria. Por ello, no será objeto de atención en este documento.

²⁵ En este último año, se permitió, sin embargo, que la mitad de dicha obligación pudiese ser cumplida con créditos para vivienda usada, con rangos más amplios a aquellos que se aplican en el caso de la vivienda social.

²⁶ Banco Mundial (1996a); Departamento Nacional de Planeación (1995b), Tomo I, Cap. 11.

La focalización de los programas de INURBE mejoró en relación con el esquema anterior, especialmente en los programas asociativos. Así, durante la Administración anterior, el 65% de los recursos se destinaron a subsidiar hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, 78% en el caso de los programas asociativos y 48% en el de los individuales. Sin embargo, según lo indica el Cuadro 1, el efecto redistributivo continuó siendo moderado, ya que sólo el 46% de los recursos llegó en 1992 al 40% más pobre de la población. Una proporción muy importante de las soluciones de vivienda (44%) se destinaron a lotes con servicios, muchos de los cuales no tuvieron un desarrollo posterior; esto es particularmente válido en el caso de las soluciones individuales. Por otra parte, una proporción importante de los subsidios otorgados (25.3% de las asignaciones vencidas a fines de 1995) no ha sido reclamado antes de su vencimiento, indicando que los hogares correspondientes no encontraron las soluciones habitacionales esperadas; este problema ha afectado principalmente a los hogares de menores ingresos.

Las reglas inadecuadas de selección de solicitantes generaron un exceso de demanda, que alcanzó niveles críticos en 1994, cuando las solicitudes presentadas pendientes de trámite llegaron a 150.000 (en diciembre). Este hecho llevó a la nueva Administración, entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, a suspender la recepción de solicitudes, mientras se depuraban las existentes y se diseñaban nuevas reglas de

acceso al sistema que evitaran este tipo de problemas²⁷.

Como elemento complementario, cabe anotar la escasa importancia que confirió el programa en su etapa inicial a los problemas del entorno de los trabajadores de menores ingresos, que son igualmente determinantes de sus condiciones de vida. Así mismo, los programas hicieron poco uso de los mecanismos de reforma urbana orientados a habilitar tierras aptas para vivienda social, así como de los instrumentos de ordenamiento urbano, tales como los bancos de tierras, la extinción de dominio y expropiación, los mecanismos de reajuste de tierras e integración inmobiliaria, la contribución al desarrollo municipal para captar plusvalías, entre otros. Esto ha generado graves problemas de oferta de tierra para programas de vivienda de interés social en muchas ciudades.

Es preciso señalar además, que la respuesta de las empresas constructoras privadas en los rangos superiores, y de las organizaciones comunitarias en los rangos inferiores, no estuvo acompañada de un dinamismo similar por parte de las Cajas de Compensación, las cuales se rezagaron en el cumplimiento de sus obligaciones. Por otra parte, según lo señalamos, la idea de complementar los subsidios del INURBE con crédito de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda sólo ha funcionado para los rangos más altos de ingresos de la población beneficiada. Los problemas institucionales más seve-

²⁷ El proceso de depuración mostró que había un número importante de solicitudes de familias con ingresos superiores a cuatro salarios mínimos mensuales, propietarias de vivienda o beneficiarias anteriormente de él o de programas del ICT, todo lo cual las inhabilitaba para acceder a los subsidios.

ros se enfrentaron, sin embargo, en la reorganización definitiva de la cartera del ICT, la cual dio lugar a recurrentes soluciones de emergencia. Sin embargo, estos obstáculos institucionales no fueron un freno decisivo a la puesta en marcha del programa de subsidios directos.

Para resolver estos problemas, la política diseñada para el período 1995-1998 ha ampliado los programas dirigidos a los sectores más pobres, fomentando la participación comunitaria a través de nuevos esquemas institucionales y diseñando programas complementarios de mejoramiento de los barrios, incluida la infraestructura de servicios comunitarios. La meta cuatrienal de familias a las cuales se destinan los subsidios aumentó de 211.000 a 500.000, previendo además que el 82% de los recursos se dirigirían a hogares con ingresos inferiores a dos salarios mínimos, en comparación con 65% durante el cuatrienio anterior.

Los programas para estos estratos poblacionales son preferencialmente de carácter asociativo y están dirigidos tanto al mejoramiento de la vivienda como del barrio. Los subsidios se dirigen a financiar el saneamiento básico de la vivienda, las conexiones de servicios públicos, la cimentación y estructuras, y la legalización de títulos. Estos subsidios están complementados con apoyos del gobierno nacional o municipal destinados a mejorar las vías de acceso y crear espacios de recreación,

unidades educativas preescolares y centros de salud, entre otros. A estos grupos poblacionales pueden estar también dirigidas soluciones nuevas, ya sea unidades básicas o viviendas mínimas²⁸; por el contrario, los lotes con servicios, que concentraron una proporción importante de los recursos durante el cuatrienio anterior, solamente serán financiados cuando apliquen los instrumentos de la reforma urbana para habilitar tierras aptas para vivienda social urbana, y cuando cuenten con esquemas de participación comunitaria y financiación adecuada para hacer viable su desarrollo posterior. Los programas dirigidos a familias de menos de dos salarios mínimos se articularon además, a la Red de Solidaridad Social, involucrándolos a los mecanismos de participación comunitaria en la formulación de los proyectos y en la priorización sobre uso de los recursos ("Mesas de Solidaridad")²⁹.

A estos programas se adicionan aquéllos de carácter individual dirigidos a familias entre dos y cuatro salarios mínimos mensuales. Con base en la experiencia adquirida, aunque en contraste con las expectativas que existían al iniciarse el programa de subsidios, se espera que los créditos complementarios de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda se orienten fundamentalmente hacia este grupo poblacional. Por otra parte, aunque se decidió que las Cajas de Compensación deberían continuar orientando sus programas hacia estos grupos,

²⁸ Las unidades básicas son aquéllas que, adicional al lote urbanizado, entregan un espacio de uso múltiple con cocina, unidad sanitaria completa y lavadero de ropa. La vivienda mínima incluye adicionalmente una alcoba.

²⁹ La magnitud de la demanda represada fue reconocida en algunas Mesas de Solidaridad, motivo por el cual se han asignado subsidios a programas de mejoramiento sin componente de entorno y a soluciones de lotes urbanizables o urbanizados.

se espera que al menos el 30% de sus recursos de vivienda beneficien a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales, duplicando, de esta manera, los resultados del cuatrienio anterior. Estas entidades fueron, además, autorizadas para contratar directamente algunos de sus programas de vivienda y no simplemente para otorgar subsidios a compradores de viviendas construidas por terceros.

Durante la fase inicial de la nueva política, los resultados han sido muy satisfactorios en términos de focalización de los subsidios hacia los sectores más pobres. En efecto, hasta diciembre de 1995, el INURBE había adjudicado cerca de 93.000 subsidios a familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos mensuales, un registro muy cercano a los 98.000 subsidios otorgados a estos sectores durante todo el cuatrienio anterior; a ellos se orientó el 95% de los recursos del Instituto. Al mismo tiempo, se logró reducir sustancialmente la congestión generada por el exceso de solicitudes existentes al inicio del gobierno (a 58.000 a fines de 1995), y se han mejorado los sistemas de selección de beneficiarios, gracias a la utilización activa del SISBEN (Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales), que ya ha sido aplicado en más de 500 municipios colombianos y se ha iniciado su aplicación en un número similar.

Los grandes problemas se han presentado, sin embargo, en los programas dirigidos a familias con ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos mensuales, donde solamente se ha

cumplido el 59% de la meta prevista para la fase inicial de la administración. A ello se agregan el rezago en el cumplimiento de sus obligaciones por parte de las Cajas de Compensación y la dificultad creciente de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda para cumplir sus compromisos, lo cual ha sido subsanado en parte, en este último caso, con un cambio en las normas que las regulan³⁰. El problema esencial es, sin duda, el desequilibrio que se ha generado con el fuerte incremento que han experimentado los precios de la vivienda desde comienzos de la década, lo que se ha traducido en una reducción sustancial de la proporción de los precios de las soluciones habitacionales completas que pueden ser financiadas con los subsidios. Este hecho, unido a los aumentos en las cuotas de pago generados por las altas tasas de interés que han prevalecido desde el segundo semestre de 1994, han implicado que los sectores medios-bajos de la población enfrenten dificultades crecientes para acceder a la vivienda. Es posible que la única solución a estas dificultades sea aumentar el valor individual de los subsidios.

Conviene agregar que la nueva política previó liquidar definitivamente el ICT, lo que permitió que el INURBE se desentendiera de las cargas administrativas asociadas a la atención de los asuntos del antiguo Instituto. Durante la fase final de liquidación, estos asuntos estarán a cargo de una Unidad Administrativa Especial del Ministerio de Desarrollo Económico. Esta medida, autorizada legalmente a fines de 1995 permitirá reducir sustancialmente la planta de personal del INURBE.

³⁰ Véase, al respecto, la nota 24.

III. Conclusiones

La revisión de la experiencia colombiana indica que los instrumentos tradicionales de oferta pública de servicios sociales han sido eficaces en extender sus beneficios a los sectores más pobres de la población y mejorar sensiblemente los indicadores de bienestar, empleando recursos fiscales que han sido moderados para los patrones internacionales. Sin embargo, los servicios correspondientes presentan problemas de calidad y de costos y, en algunos casos, dificultades para llegar a los estratos más pobres, en grado variable en distintos sectores (más en vivienda social que en salud y educación).

La participación tradicional del sector privado en la provisión de algunos servicios sociales y los nuevos mecanismos diseñados en los últimos años con tal propósito indican, por su parte, que la oferta privada responde en forma dinámica en Colombia a las oportunidades que se le proporciona. Sin embargo, al menos en sus formas más tradicionales, la oferta privada tiende a concentrarse en los estratos medios y altos de la distribución del ingreso. Este problema no se soluciona exclusivamente con esquemas de subsidio a la demanda. Los mecanismos de participación comunitaria, combinados con acciones de fundaciones privadas son, sin duda alguna, los más eficaces para aumentar la oferta de servicios privados a los sectores más pobres de la población. Por otra parte, aún no está demostrado que la calidad de los servicios privados suministrados a los sectores más pobres pueda ser de mejor calidad que la oferta pública a igual costo. Por todas estas razones, y las señaladas en el párrafo anterior, existe una justificación amplia para adoptar reformas orientadas a diseñar sistemas mixtos, que

involucren agentes públicos y privados, en competencia.

Aparte de los problemas señalados, los esquemas puros de subsidio a la demanda tienen una eficacia relativa diferente en distintos sectores. En general, la experiencia demuestra que deben ser acompañados de instrumentos paralelos dirigidos a aumentar la oferta, tanto pública como privada, y mejorar la calidad de los servicios que prestan unos y otros agentes; entre estas políticas de oferta se encuentran aquellas orientadas a desarrollar mecanismos de participación comunitaria en la provisión de servicios sociales para los sectores más pobres de la población. En algunos casos, puede ser conveniente optar por esquemas intermedios, que hemos denominado de "subsidijs a la oferta con criterios de demanda", los cuales permiten actuar sobre la oferta, incluida la calidad de los servicios, y obtener al mismo tiempo los beneficios tradicionales de los esquemas de subsidio a la demanda en términos de focalización de los beneficiarios.

La experiencia indica también que, cuando las reformas orientadas a ampliar los espacios para la participación privada implican cambios institucionales complejos, los procesos de transición pueden generar costos nada despreciables. Esto puede ser particularmente notorio cuando se combina el diseño de nuevos esquemas para la participación privada con la descentralización de las entidades estatales prestadoras de servicios.

Por último, conviene resaltar que uno de los grandes beneficios de las reformas orientadas a facilitar la participación privada y, en general, el desarrollo de esquemas competitivos de prestación de servicios sociales, es el diseño de

mecanismos de información y control sobre la calidad de los servicios prestados. Esta es una nueva área de acción gubernamental que es

todavía incipiente en Colombia y a la cual deben orientarse esfuerzos crecientes en los próximos años.

Bibliografía

- Banco Mundial, (1996a), *La pobreza en Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo-Banco Mundial.
- , (1996b), *Reforming the Decentralization Law: Incentives for an Effective Delivery of Services*, Washington, enero.
- Departamento Nacional de Planeación, (1991), *La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, Bogotá.
- , (1995a), *El Salto Social: Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*, Bogotá.
- , (1995b), *Las Políticas de El Salto Social*, Bogotá.
- , (1996), "Profundización del Plan de Desarrollo para el Año Social", *Documento CONPES*, No. 2831, enero 17.
- Echeverría, Rafael, (1985), "Empleo público en América Latina", *Investigaciones sobre Empleo*, Santiago: PREALC.
- Jaramillo, Samuel, (1981), *Producción de vivienda y capitalismo dependiente: El caso de Bogotá*, Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.
- Molina, Carlos Gerardo, Mauricio Alviar y Doris Polanía, (1993), *El gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia*, Informe de Investigación, Bogotá: Fedesarrollo.
- Morales, Patricia, (1993), *Subsidios a la demanda: Estudio de caso Programa PACES-Becas*, Tesis, Universidad de los Andes, mayo.
- Ocampo, José Antonio, (1992), "Reforma del Estado y desarrollo económico y social en Colombia", *Análisis Político*, No. 17, septiembre-diciembre.
- Olivera, Mauricio, Manuel Fernando Castro y Fabio Sánchez, (1995), "Análisis de la evolución y composición del sector público", *Planeación y desarrollo*, septiembre.
- Roda, Pablo, Gabriel Piraquive y Fernando Gaitán, (1992), "Etapas de la financiación de la vivienda en Colombia", en *La financiación de la vivienda en Colombia*, Bogotá: Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda.
- Sánchez, Fabio y Jairo Augusto Núñez, (1995), "Por qué los niños pobres no van a la escuela? (Determinantes de la asistencia escolar en Colombia)", *Planeación y Desarrollo*, diciembre.
- Selowsky, Marcelo, (1979), *Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*, Washington: Banco Mundial.
- Stiglitz, Joseph E., (1994), *Whither Socialism?*, Cambridge: MIT Press.
- Urrutia, Miguel (ed.), (1990), *40 años de desarrollo: su impacto social*, Bogotá: Banco Popular.
- , (1992), "El plan y la infraestructura social", *Debates de Coyuntura Social*, No. 4, mayo.
- Vélez, Carlos Eduardo, (1996), *¿Gasto social y desigualdad: A quién le toca?*, Bogotá: Tercer Mundo Departamento Nacional de Planeación.
- Zuleta, Luis Alberto et al., *Privatización en Colombia: Experiencias y perspectivas*, Informe de Investigación, Bogotá: Fedesarrollo.

La debilidad del Ministerio de Educación y la politización de la educación pública en Colombia: dos problemas a enfrentar en el Plan Decenal¹

Jesús Duarte²

I. Introducción

En las discusiones sobre los problemas educativos del país hay algún consenso acerca de los objetivos generales de las políticas del gobierno en el sector para los próximos cinco años: universalizar la educación básica (y uno o dos años de preescolar) y mejorar la calidad de la educación que se imparte en nuestras escuelas. Sin embargo, hay menos consenso, y sobre todo menos claridad, en cómo lograrlo, y en qué obstáculos hay que enfrentar, y vencer, para facilitar el logro de tales objetivos. En este documento, orientado a alimentar el debate en torno a las propuestas del plan decenal de educación, me referiré a dos problemas (entre otros muchos) que en mi opinión han impedido que esfuerzos pasados y presentes por mejorar la educación de los colombianos hayan dado mejores frutos: en primer lugar, la poca capacidad del Ministerio

de Educación Nacional (MEN) para adelantar políticas nacionales y para imponer estándares mínimos a lo largo del país, la cual ha sido una debilidad heredada históricamente; y en segundo lugar, la aguda politización de la administración de la educación pública en el país. Al final del documento se presentan algunas recomendaciones orientadas a resolver estos dos problemas.

II. La incapacidad histórica del MEN para desarrollar las políticas educativas nacionales

Una rápida mirada a la historia de la educación pública en Colombia nos muestra que el Gobierno Central nunca ha tenido influencia real en las regiones y que ha sido incapaz de imponer su autoridad en materia educativa en el territorio nacional³. Una cosa ha sido la retórica gubernamental y el contenido de la

¹ Trabajo preparado para las discusiones del Plan Decenal de Educación coordinado por el Ministerio de Educación Nacional. Las ideas presentadas en este documento son responsabilidad del autor y no representan necesariamente los puntos de vista del Ministerio.

² Doctor Ciencias Políticas, Universidad de Oxford.

³ Para una revisión de la educación en la historia colombiana véanse: Helg (1987) y (1980); Safford (1976); Jaramillo (1984); Fresneda y Duarte (1984); Loy (1979); Silva (1989); Lebot (1972) y (1979); y Arnove (1978).

legislación sobre educación, y otra, muy distinta, la capacidad del Ministerio de Educación para hacer realidad las políticas centrales.

A. El Sistema educativo oficial en el siglo pasado

Durante el siglo XIX la mayor parte de la legislación y de las políticas educativas aprobadas por los gobiernos centrales no se cumplieron o no se pusieron en práctica. Todo el período entre la independencia y 1886 puede ser caracterizado por los intentos del gobierno nacional por expandir la instrucción primaria y la educación técnica, y por construir un sistema nacional de educación. Pero, cualquiera que fuera el contenido de las reformas, ninguna de ellas estuvo acompañada por la asignación de los recursos financieros necesarios para asegurar su implementación. Por ejemplo, aunque los gobiernos radicales de mitad del siglo XIX declararon que "la Paz, los Caminos y las Escuelas" eran la única vía hacia el progreso económico y la civilización, los pocos datos disponibles para el período muestran una disminución en la cobertura y en los recursos del gobierno nacional orientados a educación, hasta tal punto que en algunos años, en el presupuesto nacional no se asignaron partidas para el sector⁴.

A pesar de que no faltaron ideas ni reformas en las políticas educativas de los gobiernos nacionales en el pasado siglo, muy pocas fueron implementadas. Muy poco se puso en

marcha de, por ejemplo, las reformas promovidas por Mariano Ospina Rodríguez en 1844, orientadas a impulsar la educación técnica y a dotar al país de un sistema de educación elemental. No hay evidencias, dice Jaime Jaramillo Uribe, de las escuelas de preescolar, o de las escuelas de adultos, o de las escuelas-talleres propuestas en la reforma de Ospina⁵. La reforma escolar de 1870, impulsada por el presidente Eustorgio Salgar, propuso educación elemental obligatoria para todos los niños, neutralidad religiosa, y un sistema educativo nacional uniformemente organizado, dirigido y supervisado por el gobierno central. Sin embargo, esta reforma fue una de las causas de la guerra civil de los años 1876 y 1877, y aunque el gobierno central ganó la guerra, las consecuencias para la educación fueron desastrosas: las clases fueron suspendidas por largos períodos, textos y pupitres fueron destruidos, y muchas aulas fueron usadas como barracas militares durante el conflicto⁶.

El estancamiento económico, las múltiples guerras civiles, y la inestabilidad política de la segunda mitad del siglo XIX debilitaron la posibilidad de éxito de los proyectos educativos aprobados por el gobierno central. La escasa educación pública existente era financiada y controlada por las regiones y la participación del gobierno central tanto en la financiación como en la administración de las escuelas era mínima. Durante el primer gobierno de Núñez, en el cual se desmontaron todos los elementos conflictivos de la reforma

⁴ Fresneda y Duarte (1984).

⁵ Jaramillo (1984).

⁶ Véase Loy (1979) y (1978).

de Salgar, uno de los secretarios de Instrucción Pública reconocía la poca capacidad del gobierno central en materia de educación: "al director jeneral de instrucción pública se le ha abrumado de muchos i trascendentales deberes de pura iniciativa, pero no se le han dejado a su alcance sino mui reducidos medios de acción propia i de impulso directo: ni tiene a su disposición inmediata los fondos i elementos que son precisos para la propagación de la enseñanza en donde quiera i en el momento en que la necesidad se haga sentir"⁷. Los diferentes gobiernos de la Regeneración desmontaron uno a uno los puntos conflictivos de la Reforma de Salgar, y con la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887 le entregaron a la Iglesia Católica el control social sobre los maestros y directivos, y sobre los contenidos de la educación pública. Al hacer esto, el estado central estaba tácitamente admitiendo la inmensa debilidad que tenía en los asuntos educativos de la nación. En 1886 la Dirección Nacional de Instrucción Pública fue transformada en Ministerio de Instrucción Pública, con lo cual la administración de la educación dejó de estar subordinada al Ministerio de Gobierno. Aún así, las autoridades educativas del nivel central siguieron careciendo de instrumentos adecuados para llevar a la práctica las políticas educativas nacionales.

B. La primera mitad del siglo XX

Esta situación permaneció inalterada durante la mayor parte de los primeros treinta años

del presente siglo. Así lo ilustra Aline Helg en su libro sobre la historia de la educación en Colombia, en el que afirma que la presencia del Ministerio de Instrucción Pública era inexistente en los departamentos: "[el Ministerio]...no tiene ningún poder de nombramiento sobre los niveles inferiores de la jerarquía educativa. El aislamiento y la impotencia del Ministerio de Instrucción Pública, tanto como la independencia de los departamentos, son sorprendentes. La instrucción pública es en efecto un deber de los departamentos, más no de la Nación"⁸.

Durante la República Liberal se tomaron ciertas medidas para incrementar el rol del gobierno central en la educación pública: la reforma constitucional de 1936 le otorgó la suprema inspección de la educación, estableció la obligatoriedad de la educación elemental y debilitó el control de la Iglesia en la administración y las políticas educativas. Así mismo, los gobiernos liberales de este período introdujeron nuevas ideas pedagógicas e intentaron asignarle al centro una mayor capacidad de intervención en materia educativa. Sin embargo, una mirada a las cifras de cobertura y de presupuesto permiten argüir que la mayoría de las transformaciones de esa época, fueron mas retóricas que reales. No hubo cambios en las tasas de cobertura en primaria y secundaria: la tasa bruta de primaria permaneció alrededor del 42% y la de secundaria por debajo de 5%⁹. La participación del gasto público en educación en el

⁷ Citado en la Memoria del Secretario de Instrucción Pública Dirigida al Presidente de Colombia, 1881, (Bogotá, 1881), Imprenta Medardo Rivas, p. 17.

⁸ Helg (1987).

⁹ Ver cifras de cobertura en Lebot (1972) y Londoño (1990) anexo estadístico.

PIB, la cual es un buen indicador para medir el esfuerzo del gobierno central, en lugar de aumentar disminuyó de 1.4% en 1938 a 1% en 1946.

Así, a pesar de la legislación introducida en ese período, Jorge Eliécer Gaitán, como Ministro de Educación en 1940, tuvo que reconocer el reducido rol del gobierno central en la educación nacional: "En el funcionamiento de la escuela pública colombiana hay una verdadera sociedad anónima formada por la Nación, el Departamento y los Municipios, que se debate en medio de la incongruencia. Allí todos son responsables y ninguno tiene la responsabilidad. Su desarmonía, que va desde la dirección administrativa hasta lo económico como lo pedagógico, se traduce en pugnas, formulismos, litigios y abandono de lo que debería ser el central objetivo de las actividades. Enfrente de todo lo cual, al Ministerio de Educación, que debería contar entre lo primordial la educación primaria, le corresponde el triste papel inoperante de convidado de piedra..."¹⁰. La debilidad del Ministerio de Educación también se reflejó, por ejemplo en que apenas tenía 18 inspectores para cubrir cerca de 8.300 escuelas públicas dispersas en toda la geografía nacional¹¹.

C. La expansión educativa a partir de 1950

La expansión de la educación en Colombia sólo comenzó en los años cincuenta, y sólo se

consolidó durante las dos décadas siguientes. La cobertura bruta de primaria (para la cohorte de 6 a 11 años) pasó de 45% en 1950 a 90% en 1970 y 100% en 1978. La cobertura de secundaria subió de 5% en 1950 a 38% en 1976 y la de educación superior pasó de 0.1% a 7% en el mismo período. Esta expansión estuvo asociada con el incremento en el presupuesto del gobierno central para educación y con una mayor intervención del centro en materia educativa¹²: el gasto público en educación se incrementó a 3% del PIB y su participación en el presupuesto del gobierno central pasó de 9% en los años cincuenta a 20% en la década de los setenta.

La expansión educativa coincidió con una mayor centralización de las finanzas y la administración de la educación pública. En 1960 el gobierno de Lleras Camargo decidió asumir la responsabilidad de la financiación de la educación primaria pública. Durante los años sesenta fueron creados un gran número de Colegios Nacionales de secundaria y los Institutos Nacionales de Educación Media (INEM), financiados y administrados directamente por el MEN. Durante el período de Carlos Lleras Restrepo, el gobierno reorganizó la estructura administrativa del MEN, estableció una serie de organismos nacionales adscritos para el manejo de la educación superior, la ciencia y la tecnología, las construcciones escolares, la cultura y el deporte, y otras funciones antes concentradas en el Ministerio. En esa reforma, además se crearon los FER -Fondos Educativos Regionales-, con

¹⁰ Véase Lebot (1972).

¹¹ Véase Helg (1987).

¹² Véase Londoño (1990).

el fin de reforzar el control del Ministerio y del gobierno central sobre los fondos transferidos a los departamentos para educación pública. En 1975 la administración de López Michelsen nacionalizó el gasto del sector oficial en la educación secundaria.

Los FER fueron diseñados por el centro para debilitar el control de los departamentos sobre las finanzas de la educación oficial, y para obligarlos a seguir las políticas nacionales en materia de gasto educativo. Debe recordarse que antes de los FER los fondos transferidos por el gobierno nacional a los departamentos eran frecuentemente desviados por los gobernadores hacia otros fines, y no era inusual que a los maestros públicos no se les pagara por largos períodos, o que hubiera masivas contrataciones de maestros sin fondos para pagarles en los períodos previos a las elecciones¹³. Esto condujo a numerosas huelgas de maestros durante los años sesenta y a una situación de caos en la administración de la educación pública en los departamentos.

Con los FER el gobierno central, después de muchos intentos fallidos desde el siglo XIX, pudo tener un instrumento para intervenir más activamente en la administración de la educación pública a nivel de los departamentos. Así, en 1971, Luis Carlos Galán, siendo Ministro de Educación, pudo afirmar que los FER eran el único vínculo real entre el

MEN y los departamentos. Galán, sin embargo, al mismo tiempo admitía la debilidad y las imperfecciones de ese vínculo: "A los FER se acude muchas veces en busca de que el Ministerio solucione problemas de orden financiero, pero se les da poca o nula participación en la toma de decisiones administrativas, muchas de las cuales originan esos mismos problemas"¹⁴. Arnove (1978) señala los problemas que enfrentaron los FER durante los años setenta y reporta las frecuentes violaciones a los contratos entre los departamentos y los FER, y sobre todo el poco poder que tenía el gobierno nacional para castigar a los departamentos transgresores. El autor cita a uno de los directores de los FER para mostrar la poca capacidad de maniobra que tenía el MEN cuando los departamentos cometían irregularidades: "Cuando el departamento no se ajustaba al contrato, el Ministro con frecuencia se enojaba y hablaba de suspender el pago mensual al departamento, pero nunca lo hizo. Usted debe recordar que él también es un político, y él debe trabajar con los gobernadores que también son políticos. El Ministro puede presionar a los gobernadores pero también esta sujeto a las presiones políticas por parte de ellos"¹⁵.

A pesar de los problemas señalados, los FER fueron un instrumento eficaz para mejorar la administración de los recursos transferidos por el centro a los departamentos, para financiar la educación pública. Hacia finales

¹³ Para un análisis de los FER véase E. M. Hanson (1983) y (1989).

¹⁴ MEN, Proyecto de Ley por la cual se Dicta el Estatuto General de la Educación, Bogotá, Imprenta Patriótica, Bogotá, 1971, p.29.

¹⁵ Arnove (1978).

de los años setenta, sin embargo, las funciones de los FER se fueron ampliando y empezaron a ser vistos por los políticos regionales como otra cuota burocrática a la que tenían derecho. A partir de allí empieza la etapa de politización de los FER, y empieza su transformación: pasaron de ser instrumentos técnicos cuyo objetivo era garantizar el buen uso de los recursos para educación, a ser instituciones cada vez más politizadas y burocratizadas. La politización de los FER puede ilustrarse con el hecho de que el nombramiento de los Delegados de los FER, que en un comienzo se realizaba autónomamente por el Ministro de Educación, empezó a ser negociado entre el Ministro y los políticos regionales, y en los años ochenta, con contadas excepciones, fue impuesto por los grupos políticos regionales a los ministros de turno.

D. Las reformas recientes¹⁶

A partir de 1980 buena parte de las tendencias que caracterizaron los decenios anteriores cambiaron de dirección. El crecimiento de la cobertura en primaria se detuvo y en algunos años llegó a ser negativo. La expansión de la secundaria y la educación superior continuó pero a un ritmo muy inferior al experimentado en las dos décadas anteriores. El gasto público total en educación creció hasta 1984 (3.6% del PIB), año a partir del cual disminuyó hasta el final del decenio, con un aumento moderado en los años noventa. Igualmente, se empezaron a dar pasos hacia la descentralización de las funciones que el MEN había concentrado. A comienzos de los años ochenta se inició, muy desigualmente a través del país y

también con desiguales resultados, la nuclearización de la educación a nivel local. En 1986 el gobierno transfirió a los municipios la función de construir y mantener las escuelas y los establecimientos deportivos. En 1988 la Ley 24 le otorgó una nueva estructura al MEN, trasladando a los departamentos la administración de los establecimientos educativos. En 1989, la Ley 29 transfirió la administración de los maestros pagados por el nivel central a los alcaldes municipales.

En los años noventa se aprobaron nuevas medidas para profundizar el proceso de descentralización de la educación pública. La Ley 60 de 1993 reguló las transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios, destinadas a financiar la educación y la salud. La Ley General de Educación de 1994 asignó un mayor rol a los departamentos en la administración de los fondos públicos para educación y transfirió los FER del nivel central al nivel departamental.

El proceso de descentralización de la educación de los últimos 15 años se ha caracterizado por su desorden e incoherencia. Muchas medidas se aprobaron sin dotarlas de los instrumentos necesarios para llevarlas a la práctica; otras normas contradecían o duplicaban medidas que seguían vigentes; otras se aprobaron sin haberle dado tiempo a reformas recientes de probar sus beneficios. Por ejemplo, la nuclearización fue lanzada con bombos y platillos por el MEN como una solución a la falta de una estructura organizativa a nivel local para el manejo de las escuelas y al poco tiempo fue abandonada por sus mismos pro-

¹⁶ Ver Sarmiento (1991).

motores. La nuclearización además tuvo que enfrentar, por un lado, la falta de apoyo y en muchos casos el sabotaje de las Secretarías Departamentales de Educación (SEDs) y de los supervisores departamentales, y por otro, la oposición de algunos sindicatos departamentales de maestros que veían en ella sólo una forma más de control sobre los docentes. La nuclearización además no siempre tuvo en cuenta la división municipal del territorio, lo cual condujo a posteriores conflictos con los alcaldes, que aún no han sido completamente resueltos.

La Ley 24 de 1988, para mencionar otros ejemplos, no había empezado a ser desarrollada cuando fue reformada, tan solo un año después, por la Ley 29 de 1989. Las reformas a la estructura interna del MEN aprobadas en la Ley 24 de 1988 no habían empezado a concretarse cuando nuevas reformas al MEN fueron aprobadas en 1992 y luego en 1994. La Ley 29 entregó a los alcaldes el manejo de la planta física de las escuelas que, sin embargo, seguían perteneciendo a los departamentos y no a los municipios. La Ley 60 de 1993, hasta la fecha la más comprensiva medida para la descentralización de la educación, buscó alcanzar con el mismo mecanismo demasiados objetivos a la vez: regular las transferencias financieras para educación a los departamentos y municipios, garantizar recursos financieros para cumplir con los mandatos constitucionales de coberturas mínimas en educación básica, premiar a los departamentos o municipios con mayor esfuerzo fiscal y redistribuir los fondos educativos en favor de las regiones más pobres. Objetivos, si bien

todos muy importantes, algunas veces contradictorios entre sí, y en todo caso imposibles de alcanzar con un solo mecanismo. Finalmente, para poner fin a esta lista incompleta de incoherencias en la legislación sobre descentralización de la educación, la Ley General de Educación asignó un papel protagónico a la comunidad y a la institución escolar, pero no le garantizó a la comunidad ningún mecanismo que le diera poder real en el manejo de las escuelas, ni le otorgó a las escuelas instrumentos para el manejo autónomo de sus recursos financieros y humanos.

E. La debilidad del MEN y sus deficiencias administrativas

Este repaso a la historia de la educación pública en Colombia muestra que el nivel central siempre ha tenido muy poco control e influencia sobre lo que realmente sucede en las escuelas y colegios públicos en el país. Los vínculos entre el MEN y los niveles departamentales y locales han sido siempre débiles. El MEN, si bien constitucionalmente establece las políticas nacionales y ejerce la inspección sobre todo el sistema educativo, no ha tenido instrumentos para imponer las primeras, ni mecanismos para desarrollar la segunda. El MEN, como afirma Hanson, ha jugado, en el mejor de los casos, un papel de asesor frente a los departamentos y municipios, y estos, cuando lo han encontrado conveniente, han ignorado repetidamente la legislación y las políticas educativas nacionales¹⁷. Aún en el período más centralista de la historia educativa del país, en los años setenta con los FER, el MEN limitó su acción a la reducción del

¹⁷ Véase Hanson (1989).

caos en la administración de los fondos públicos para educación, y fue muy poco lo que pudo hacer para que los sistemas educativos departamentales acataran las normas y políticas nacionales.

La debilidad histórica del MEN para penetrar con sus políticas y normas mínimas al país se expresa en la falta de instrumentos para desarrollar sus funciones básicas de diseño de política, evaluación e inspección general del sector, y asesoría a los niveles departamentales y municipales. En primer lugar, el MEN carece de un adecuado sistema de información que le permita saber qué está pasando con la educación en el país. Así por ejemplo, sólo hasta 1991 tuvo datos más o menos confiables de cuántos docentes oficiales había y qué nivel los pagaba. Los datos sobre escuelas y alumnos son poco confiables, no tanto porque no exista el instrumento para recolectarlos, sino porque no hay control de calidad de la información recogida, ni capacidad para el procesamiento ágil y el análisis oportuno de la información. Los esfuerzos para crear un sistema de información sobre la calidad de la educación son recientes y han carecido, desafortunadamente, de continuidad.

En segundo lugar, no existe un sistema efectivo de supervisión e inspección que le permita al Ministerio saber cómo esta funcionando la administración de la educación pública en el país. No hay mecanismos en el nivel central para evaluar si las Secretarías Departamentales de Educación, y las demás agencias educativas departamentales, cumplen con las normas nacionales para la administración de los docentes. Del nivel departa-

mental hacia abajo, la situación no es diferente. Los supervisores departamentales son nombrados más por recomendaciones políticas que por méritos, y ni sus funciones ni los instrumentos para ejercerlas han sido claramente definidos. Con el establecimiento de los directores de núcleo, sus anteriores funciones pasaron a ser ejercidas por éstos, pero su peso político ha impedido su desaparición y han sobrevivido a varios intentos del MEN para eliminarlos de la estructura organizativa. De otra parte, los directores de núcleo, donde funcionan, cumplen un papel más de asesores pedagógicos que de inspección, de tal forma que nadie ejerce esa función dentro del sistema.

En tercer lugar, el MEN no tiene mecanismos adecuados para controlar y evaluar el uso de los recursos financieros transferidos a los departamentos y municipios, ni tampoco el uso de los fondos destinados a proyectos de inversión en educación. Los FER, que fueron diseñados para tal fin, se politizaron y burocratizaron hacia finales de los años setenta y dejaron de cumplir con esa función. En el nuevo esquema descentralizado que se está construyendo, los FER pasaron a ser organismos del orden departamental. Así, el MEN tiene que diseñar nuevos instrumentos para evaluar y controlar el uso de las transferencias a las regiones.

En cuarto lugar, a pesar de los esfuerzos para introducir esta función, el Ministerio carece de un sistema que le permita ejercer el seguimiento y evaluar el impacto de las políticas y programas educativos nacionales, para que el gobierno central pueda ajustar las políticas en ejecución¹⁸.

En los últimos años se ha venido haciendo un gran esfuerzo por modernizar al MEN, incorporar funcionarios altamente calificados, y dotarlo de instrumentos para adelantar las funciones de diseño de políticas, normas nacionales, evaluación e inspección. Ese esfuerzo está apenas en sus inicios y requiere continuidad y perseverancia. El Plan Decenal de Educación puede ser un instrumento ideal para poner término a la debilidad histórica de esta institución, y dotar al gobierno central de un Ministerio de Educación capaz de ejercer sus funciones.

En algunas discusiones sobre el proceso de descentralización en educación se ha presentado la imagen de un MEN todopoderoso que ha concentrado la mayor parte de las funciones del sector y ha dejado muy poco espacio a la iniciativa de las regiones. Nuestra revisión de la historia de la educación en el país muestra una visión completamente diferente. El nivel central ha tenido en el papel muchas funciones pero ha carecido de instrumentos para ejercerlas y su capacidad para desarrollar las políticas educativas nacionales ha sido mínima. Ahora que el país se está moviendo hacia una administración descentralizada de la educación, lo que se requiere es, no debilitar aun más a la capaci-

dad del MEN, sino por un lado definirle con claridad sus funciones y, sobre todo, dotarlo de instrumentos para que cumpla eficazmente esas funciones. La actual debilidad del MEN es un obstáculo para construir un sistema educativo descentralizado.

III. La politización de la administración de la educación pública¹⁹

Aunque en Colombia hay una serie de normas nacionales que regulan la administración de los docentes oficiales, un análisis de las relaciones entre los docentes y las instituciones estatales encargadas de su manejo (hasta hace poco las SED, los FER y otras entidades departamentales, y ahora, en algunos municipios del país, las alcaldías), nos indica que estas en buena parte están mediadas por el clientelismo político. El clientelismo también interviene activamente en la distribución de los recursos de inversión en el sector.

A. La Politización de la administración de la educación oficial²⁰

En la educación pública colombiana hay normas claramente definidas para la selección, los nombramientos, y las transferencias del personal docente y administrativo. También

¹⁸ Sobre las deficiencias institucionales del sector educativo véase Sarmiento et. al. (1987); Molina et al. (1993); y Banco Mundial (1994) capítulos 3 y 6.

¹⁹ Gran parte de las afirmaciones que se hacen en este capítulo se basan en los resultados del trabajo de campo realizado por Duarte (1995b) y en el estudio de Lozada (1992).

²⁰ Sobre este tema véase el análisis del caso de dos departamentos en Colombia en Duarte (1994b). Cubillos (1982) analizó el impacto del clientelismo en la Secretaría de Educación de Cali. *El Tiempo*, del 16 de Agosto de 1992 (p. 1E), reporta casos de clientelismo en la educación de Bogotá. *Cambio 16*, del 22 de Noviembre de 1993 (p. 17), analizó el predominio del clientelismo en la educación oficial en Casanare y Arauca. Esto sólo para mencionar algunos casos reportados en la prensa nacional. En la prensa regional no es difícil encontrar noticias reportando prácticas clientelistas en la educación oficial.

existe una escala nacional de salarios para los docentes, claros procedimientos para el pago de sus respectivas pensiones y otros derechos laborales y normas mínimas que deben cumplir aquellos que aspiren o estén en la planta docente oficial o en la administración de la educación pública²¹. Las normas establecen, por ejemplo, que su selección y nombramiento debe ser por mérito, a través de concursos públicos, y que los traslados no deben afectar los estudios de los niños. Estas normas, con todas sus imperfecciones y rigideces, forman las bases de lo que se podría llamar un modelo universalista de interacción entre los docentes oficiales y el estado colombiano, en el cual el acceso al sistema, y la circulación dentro del mismo, está regulado por normas que deben ser aplicadas por igual a todos los individuos²².

Sin embargo, la evidencia encontrada en algunos departamentos y los resultados de análisis en varias regiones del país indican que buena parte, si no la mayor parte, de la interacción entre maestros públicos y las entidades departamentales y municipales

encargadas de la educación pública es completamente diferente del modelo universalista previsto en las normas nacionales. El tipo de interacción entre docentes y Estado en nuestro país puede ser descrito más adecuadamente como un sistema en el cual los objetivos de las transacciones son particularistas, mientras la naturaleza de las transacciones es individualista²³. Los objetivos particularistas obtenidos a través de transacciones individualistas son típicos de los sistemas clientelistas de interacción social²⁴.

Los concursos públicos han sido más la excepción que la norma para la selección y nombramiento de maestros oficiales (pagados por la nación o los departamentos) y rectores de escuelas y colegios públicos, a pesar de que ellos fueron establecidos como obligatorios desde 1979. Los concursos, con muy contadas excepciones, parecen ser desconocidos por las autoridades municipales, y los docentes municipales han sido nombrados casi siempre "a dedo por" los alcaldes. Así, una gran parte de los docentes oficiales han sido nombrados no por sus méritos y calificaciones académicas sino por sus "palancas" políticas.

²¹ Véanse entre otros: el Decreto 2277 de 1979 (Estatuto Docente); el Decreto 2621 de 1979; los Decretos 250, 297 y 897 de 1981; los Decretos 175, 176 y 177 de 1982; la Resolución 20974 de 1989; y la Ley General de Educación de 1994.

²² Sobre las diferencias entre modelos universalistas y clientelistas de interacción social véase Eisenstadt y Roginer (1984).

²³ Objetivos particularistas son aquellos que se buscan para satisfacer las necesidades de un individuo o su círculo inmediato familiar o de amigos. Objetivos categóricos o colectivos, los cuales son opuestos a los particularistas, están orientados a satisfacer las necesidades de grupos sociales. De otra parte, las transacciones individualistas se caracterizan por el contacto personal y directo entre clientes y patrones o intermediarios, mientras las transacciones colectivas, opuestas a las individualistas, se caracterizan por las discusiones y negociaciones entre organizaciones representativas de grupos sociales, o grupos de interés, y partidos políticos. Las transacciones particularistas son usualmente realizadas en la etapa de ejecución de las políticas o programas, mientras las colectivas se llevan a cabo en las etapas legislativas. Sobre este tema véase Valenzuela (1977), especialmente la parte II, capítulo 7.

²⁴ Sobre clientelismo político ver Eisenstadt y Roginer (1982); Chubb (1982); Valenzuela (1977), capítulo 7; y Chapham (1982).

Las cartas de recomendación son un requisito indispensable para ser nombrado en el sistema de educación oficial. Esta situación parece haber sido, y parece continuar siendo, tan común, que en 1985 la misma Ministra de Educación, Doris Eder, denunció que "el cien por ciento de los educadores en Colombia han sido nombrados por recomendaciones políticas y es raro que un funcionario no nombre a un maestro con una carta de un dirigente"²⁵. Con la descentralización de la educación a los municipios, el clientelismo en los nombramientos de docentes, que usualmente se concentraba a nivel de las Secretarías Departamentales de Educación, en lugar de disminuir se ha exacerbado.

Las presiones clientelistas sobre las autoridades educativas departamentales o municipales han conducido al nombramiento de personas sin las calificaciones mínimas requeridas por la ley para ejercer la docencia, en despidos injustificados de docentes y en la rotación continua de una parte de los docentes, especialmente de aquellos maestros de carácter departamental y municipal, o aquellos que trabajan por contrato. Frecuentemente, cuando hay cambios en la dirección de las secretarías departamentales de educación, la mayoría de los docentes por contrato son cambiados. Con los nombramientos de nuevos alcaldes, la mayoría de los maestros municipales son reemplazados. De otra parte, a pesar de las normas existentes, no ha sido excep-

cional que las autoridades departamentales y municipales nombren maestros sin que existan los recursos financieros para pagarles²⁶. Algo similar ocurre con las transferencias de maestros: la mayoría de ellas se hacen sin seguir las normas establecidas, sin tener en cuenta las consecuencias negativas para el normal desarrollo de la vida escolar, y se consiguen a través de intermediarios políticos.

Las "palancas" políticas también son usadas para asegurar y acelerar otro tipo de aspectos administrativos de los docentes como las promociones, o para agilizar el pago de pensiones y otros beneficios sociales. Si bien en teoría todos los maestros tendrían derecho a estos beneficios de manera automática, los procedimientos para acceder a ellos son complejos y en muchos casos los recursos son insuficientes para cubrir a todos los maestros. Por consiguiente, a los docentes no les queda otra opción que entrar en transacciones clientelistas para acelerar los procedimientos o asegurar los recursos adeudados.

Los jefes de los diversos grupos políticos de los partidos tradicionales controlan las posiciones claves en la estructura de poder de los sistemas educativos departamentales y municipales. Ellos monopolizan el acceso de los maestros a la mayoría de los procedimientos administrativos y controlan su distribución en las escuelas y municipios. En

²⁵ Véase La Opinión, Cúcuta, 17 de Mayo de 1985, p. 3.

²⁶ El Tiempo del 16 de agosto de 1992 (p. 1E), reportó que en 1992 se habían nombrado 2.408 maestros por intermediación clientelista. Duarte (1995a), presenta numerosos casos de nombramientos de docentes sin fondos para pagarles en Sucre y Nariño en los años ochenta. Otro caso famoso fue el de un gobernador de Córdoba en 1988 que nombró cerca de dos mil maestros una semana antes de las elecciones de Mitaca, con lo cual dejó en quiebra al departamento por un largo período.

esta forma, los "barones" políticos regionales han llegado a convertirse en los intermediarios obligatorios entre los maestros públicos y la administración de la educación oficial. Los políticos regionales tienen en la educación pública una fuente importante de votos y de respaldo político, no sólo por el poder que tienen sobre la selección y el nombramiento de los docentes y el personal administrativo, sino porque controlan muchos de los procedimientos administrativos de la vida diaria de los maestros. Esto tiene como resultado la competencia entre estos grupos por el control de las SED y los FER y otras entidades educativas del orden departamental. La gran fragmentación que caracteriza a los partidos políticos tradicionales en los departamentos y la existencia de numerosas facciones dentro de cada partido a nivel regional, genera una gran competencia entre los diversos grupos por controlar estas instituciones y explica los frecuentes cambios del personal directivo y de los grupos técnicos de estas instituciones.

Los docentes y candidatos a ingresar al sector educativo oficial han aprendido por experiencia propia que es muy poco lo que se puede obtener en las entidades encargadas de la administración de la educación pública sin la intervención de patrones políticos. Los intermediarios que arreglan las transacciones entre los docentes y los políticos son en la mayoría de los casos supervisores, o funcionarios de las SEDs o los FERs, o de otras dependencias educativas departamentales o municipales. Los políticos usan las conexiones que tienen en los puestos claves de las dependencias oficiales para lograr los favores que

necesitan para sus clientes. Los bienes que intervienen en las transacciones son nombramientos, transferencias, promociones y aceleración de trámites, por el lado de los patrones, a cambio de asegurar un número mínimo de votos en las elecciones, participación en los comités de barrio de los grupos políticos, apoyo en la consecución de dinero para financiar las campañas, y activismo político para movilizar votantes a favor del grupo del jefe político durante las campañas electorales.

Desde comienzos de los noventa la administración de los docentes oficiales ha sido transferida a los municipios. El desarrollo de este proceso ha sido lento y desigual a lo largo del país, pero hasta la fecha cerca de dos terceras partes de los municipios han recibido la administración de los docentes. Las SEDs, los FERs y otras entidades departamentales han perdido por consiguiente mucho de su anterior poder, pero el nivel de clientelismo en las áreas aún bajo su control permanece inalterado. El nivel de politización de la educación pública a nivel municipal, en cambio, se ha incrementado con el aumento de las funciones municipales. La descentralización de la administración de los docentes oficiales a nivel local ha resultado frecuentemente en una municipalización del clientelismo en la educación pública.

B. La politización de la ejecución de proyectos de inversión en educación²⁷

El clientelismo no sólo es una característica de la administración de los docentes oficiales

²⁷ Sobre este tema véase Duarte (1995b).

sino que juega un papel importante en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector educativo.

Uno de los aspectos que más sorprende al analizar la educación en Colombia es la gigantesca disparidad entre los propósitos y metas de los proyectos de inversión en el sector y los modestos resultados alcanzados. La explicación tradicional de esta disparidad es la debilidad administrativa de las entidades ejecutoras, y el mal manejo de los proyectos. Es cierto que buena parte de los retrasos en los proyectos y de las fallas en su ejecución se deben a deficiencias de tipo administrativo. Sin embargo, una mirada más atenta al contexto en el que se desarrollan los proyectos nos indica que las diferencias entre objetivos y resultados tienen un origen, no sólo administrativo, sino también político: la política partidista interviene en casi todos los niveles de desarrollo de los proyectos, especialmente en la ejecución a nivel regional, y en la mayoría de los casos los grupos políticos utilizan mecanismos clientelistas para conseguir sus propósitos.

Las presiones políticas a nivel del diseño de los programas nacionales de desarrollo educativo, para incluir ciertos departamentos o áreas geográficas, o para acelerar el desembolso de recursos a ciertas regiones, son más conocidas y visibles y son parte integral de los procesos mismos del diseño de las políticas a nivel central. Muchos de esos procesos no necesariamente son clientelistas, sino que constituyen parte del juego normal de los distintos grupos políticos representados en el gobierno o en el Congreso, en su búsqueda

por conseguir beneficios para los grupos y zonas que los eligieron. Menos conocida y menos visible, es en cambio la intervención de los grupos regionales en la ejecución misma de los proyectos, y las consecuencias que esto tiene sobre sus resultados.

Los proyectos de inversión en el sector educativo son modificados permanentemente durante su etapa de ejecución, y, aunque los ajustes son parte integral de todo proceso de ejecución, la mayoría de éstos tienen origen político y tienden a cambiar el carácter mismo de los proyectos. Por ejemplo, los proyectos financiados por el Banco Mundial para universalizar la educación primaria tenían como objetivo la ampliación de cobertura, el mejoramiento de la calidad y la creación de una estructura local de administración escolar. Una primera modificación realizada, debido a las presiones de grupos departamentales opuestos a la nuclearización, fue dejar a un lado la creación de la administración local. Luego, debido a la presión de grupos políticos para beneficiar con los servicios del plan las áreas donde tenían sus fortines políticos, que no necesariamente coincidían con las áreas más necesitadas, la meta de universalizar la primaria fue en la práctica abandonada y el proyecto se convirtió en uno orientado básicamente a distribuir ciertos servicios a las escuelas existentes.

La política partidista regional interviene en el rediseño de los proyectos a través de múltiples mecanismos. En las juntas departamentales de los proyectos, donde participan los directores de las SEDs, los FERs, los CEPs* y anteriormente el ICCE**, quienes son mayo-

* Centros Experimentales Piloto.

** Instituto Colombiano de Construcciones Escolares.

ritariamente nombrados con criterios clientelistas, no es raro que se cambien los beneficiarios originales de los proyectos y que los recursos se orienten hacia las áreas de mayor interés para los grupos políticos que controlan tales agencias. La política clientelista tiene gran influencia en las entidades ejecutoras de los proyectos a nivel departamental. Allí, a través de mecanismos administrativos se reorientan recursos, o se bloquean decisiones tomadas en los organismos decisorios que no les convienen a los grupos políticos. Por ejemplo, buena parte de los retrasos en la ejecución de los proyectos del Banco Mundial para primaria se explican por las peleas entre los FER y las SEDs, cuyos directores, pertenecientes usualmente a grupos políticos diferentes, y en ocasiones opuestos entre sí, no lograban ponerse de acuerdo en cómo se distribuían finalmente los recursos. Los grupos políticos también intervienen activamente en la administración cotidiana de las agencias ejecutoras, presionando por imponer las fechas que más les convienen para la distribución de los servicios de los proyectos, o acompañando a los funcionarios de las entidades ejecutoras en la repartición de los bienes o en la inauguración de las obras. En muchos casos, con la complicidad de los funcionarios responsables de la ejecución, los políticos reparten personalmente los bienes de los proyectos, muchas veces en época pre-electoral, con el fin de maximizar los beneficios políticos de su intermediación²⁸.

De esta manera, los grupos políticos regionales reorientan buena parte de los recursos de los proyectos nacionales hacia las áreas donde se ubican sus seguidores políticos, las cuales no siempre son las áreas que más necesitan los recursos.

C. Corrupción en la administración de la educación oficial

Al lado del clientelismo en el manejo de la educación pública, o tal vez estimulada por éste, la corrupción también se ha hecho presente en el sector. Muchos docentes denuncian la existencia de "mafias" en las secretarías de educación dedicadas a vender nombramientos y traslados de docentes, o a exigir dinero a cambio de intervenir ante las oficinas pertinentes para acelerar promociones o papeleos, o para garantizar certificados de estudios no realizados, o certificados falsos de tiempo de trabajo²⁹. Otro tipo de corrupción existente en otras áreas del sector público, son los sobornos en la adjudicación de contratos para la construcción o mejoramiento de escuelas, o para la provisión de mobiliario escolar o materiales educativos.

La co-existencia de la corrupción y del clientelismo en el sector educativo no tiene nada de extraño: ambos tienen cosas en común. Los objetivos y la naturaleza de las transacciones son similares: beneficios parti-

²⁸ Sobre este punto ver también Losada et al. (1992).

²⁹ Otra esfera de corrupción en el sector se dio en el pasado con la existencia de los "auxilios parlamentarios". Algunos colaboradores de los senadores o representantes "vendían" las becas financiadas con los dineros de los "auxilios". Un ejemplo de este tipo de corrupción puede verse en *El Tiempo*, 5 de Febrero de 1994: "Procuraduría destituyó a Ex-Asistente del Senado". Para un análisis de la corrupción en la educación oficial en Colombia ver Duarte pp. 81-95, en Cepeda (1994).

culares a través de transacciones individualistas. La diferencia reside en la naturaleza de los bienes intercambiados. En ambos casos hay una privatización de los recursos del Estado con fines particulares. Pero en el caso del clientelismo los fines de los patrones o intermediarios son políticos, mientras en el caso de la corrupción los fines son de enriquecimiento personal. En ambos casos, sin embargo, la falta de control e inspección del MEN en la administración de los docentes, la falta de supervisión y de una adecuada interventoría (en el caso de los contratos para construcción y compra de bienes), y la falta de control de los ciudadanos sobre la administración de la educación, facilita la aparición y permanencia de estas prácticas en el sector.

D. Consecuencias del clientelismo en la educación

La intervención del clientelismo tanto en la administración de los maestros oficiales como en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector ha tenido consecuencias negativas en la eficiencia y equidad en la educación colombiana.

Debido a la naturaleza clientelista de las entidades educativas departamentales y municipales, la preocupación por los contenidos y el impacto de las políticas educativas es mínimo; la preocupación principal es cómo controlar el uso y la distribución de los recursos humanos y financieros del sector para consolidar el poder político de los grupos regionales. La poca capacidad administrativa de esas entidades y su ineficiencia en el manejo de los asuntos administrativos de los docentes, puede ser explicada por el hecho de que su

objetivo principal no es responder a las necesidades educativas de la población sino responder a las demandas de las redes clientelistas que controlan el sistema educativo departamental o local. Asimismo, la eficiencia en el manejo de los proyectos de inversión en el sector se ve afectada no sólo por las debilidades administrativas de las entidades ejecutoras, sino por la intervención del clientelismo político en la ejecución de los proyectos. Gran parte de los retrasos en este nivel son consecuencia directa de los conflictos entre las diversas agencias ejecutoras, motivadas por el interés de los grupos que las controlan de obtener mayores beneficios o de impedir que otros se beneficien de ellos. Los grupos políticos usan las complejidades de la administración pública para bloquear decisiones que no les convienen, o para negociar y presionar por una mayor participación en los beneficios de los proyectos. La lógica clientelista en la distribución de los recursos de los proyectos nacionales también ha producido una inadecuada mezcla en los servicios y bienes entregados a las escuelas (por ejemplo la entrega de textos sin capacitación de docentes, o aulas sin maestros), con lo cual se reduce significativamente la efectividad y el impacto de las políticas.

El "caos administrativo" que caracteriza gran parte de la administración de la educación oficial no es sólo consecuencia de la ausencia de técnicas modernas de administración, o de descuido en el manejo de las instituciones. No es únicamente un problema técnico de administración, como comúnmente se piensa, sino también un problema político: las estructuras de manejo de la educación pública sirven menos para mejorar la educa-

ción de la población que para favorecer las redes clientelistas que las controlan. El crónico desorden administrativo de esas instituciones es en realidad un medio altamente eficaz para desviar importantes recursos humanos y financieros del sector con el fin de pagar favores políticos y beneficiar a los amigos de los grupos políticos, y consolidar el poder político a nivel regional.

El clientelismo político es ante todo un sistema peculiar de distribución de recursos públicos. En educación la mayoría de los recursos están materializados en los maestros (otros recursos se concretan en la planta física o en los materiales educativos). El papel predominante que juega el clientelismo en la administración de los docentes ha producido una distribución muy desigual e inequitativa de los maestros oficiales a través de las municipalidades del país: hasta antes de la Ley 60 de 1993, algunos análisis indican que las municipalidades con más altos índices de pobreza y menor cobertura de la educación primaria tendían a tener un menor porcentaje de maestros pagados por el nivel central, y una menor proporción de maestros con estudios de educación superior. Debe recordarse que la distribución de los docentes pagados por el gobierno nacional dentro de cada departamento era, y en muchos casos todavía es, el resultado de las decisiones autónomas de las autoridades departamentales. Si esto se traduce en términos de subsidios a la educación, el resultado es que entre más pobre sea un municipio, más bajo es el nivel de subsidio (por unidad) del gobierno central para la educación de sus niños. Esto también significa que los municipios más pobres, por carecer de suficientes docentes pagados por el nivel

central, tienen que hacer un esfuerzo relativo mucho mayor que los municipios menos pobres para ofrecer educación a su población.

De manera similar, debido a la intervención del clientelismo político en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector, estos generalmente no benefician a las poblaciones con mayores carencias educativas, que son precisamente aquellas a las que inicialmente están dirigidos. Como consecuencia de los criterios clientelistas que predominan en la distribución de los recursos destinados a proyectos de inversión en el sector, sus metas redistributivas generalmente no se alcanzan.

En la primera parte de este documento se vio cómo el gobierno central siempre ha tenido una influencia muy débil en las regiones, en materia educativa. Como lo afirmó hace 50 años Jorge Eliécer Gaitán, el MEN usualmente juega un "triste papel inoperante de convidado de piedra" en la educación pública, o como lo afirma más recientemente Hanson, el MEN cumple, si acaso, el rol de consejero respecto a los departamentos. La inhabilidad del nivel central para asegurar el cumplimiento de las normas nacionales en el sector educativo ha sido resultado de la histórica debilidad institucional del MEN, que se expresa en la falta de mecanismos mínimos de información, de inspección y de seguimiento de las políticas nacionales. La incapacidad del MEN para hacer cumplir las normas y políticas nacionales ha permitido la persistencia y el predominio de las transacciones clientelistas en la administración de los docentes oficiales, y ha facilitado la corrupción. La transformación de los canales institucionales y las normas

generales que rigen el manejo de la planta docente en transacciones individualistas, para obtener objetivos particularistas, ha sido facilitada por la incapacidad del MEN en la evaluación institucional y la inspección. Igualmente, el inadecuado sistema de información y sus deficientes, casi inexistentes, instrumentos para supervisar y realizar seguimiento a los proyectos de inversión en el sector, han permitido que los patrones políticos regionales intervengan activamente y alteren la distribución de los servicios y bienes de los proyectos nacionales, para beneficio de las demandas particularistas de sus amigos y electores.

El análisis anterior ayuda a entender los vínculos negativos que existen entre clientelismo y desarrollo social en el país. Si se tiene en cuenta que el principal objetivo del clientelismo es maximizar el poder político de ciertos grupos, la intervención del clientelismo en el sector educativo socava los objetivos centrales de las políticas educativas nacionales y de los proyectos de inversión en el sector, los cuales están orientados a mejorar la calidad, la cantidad y la equidad de los servicios educativos oficiales. Las prácticas clientelistas en la administración de los docentes oficiales son el principal obstáculo para la implementación de las normas y estándares mínimos nacionales, establecidos en la legislación, los cuales están orientados (no obstante sus defectos y rigideces) a establecer un sistema de selección, nombramiento, promoción y transferencias basado en méritos profesionales, y a cerrar la brecha educativa entre regiones ricas y pobres. El resultado de la intervención del clientelismo en la ejecución de los programas nacionales

de desarrollo educativo ha sido el desvío de los fondos requeridos para mejorar la equidad y la calidad de la educación, hacia fines relacionados con los objetivos políticos de las redes clientelistas. El clientelismo va en contravía de los esfuerzos del gobierno nacional para establecer un sistema de educación pública más moderno, eficiente, y equitativo. Con la presente estructura de distribución de los servicios educativos, en la cual el clientelismo juega un destacado papel, las reformas deseadas y requeridas en la calidad y la cobertura de la educación en Colombia no tienen muchas posibilidades de llegar a ser realidad.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El MEN ha sido históricamente débil y ha carecido de los medios para hacer cumplir las normas y estándares nacionales mínimos y las políticas centrales de educación. La debilidad del MEN ha facilitado la permanencia de las prácticas clientelistas, tanto en la administración de los docentes oficiales como en la implementación de los proyectos de desarrollo educativo impulsados por el gobierno central. Estos dos elementos característicos del MEN y del sistema de educación público han sido, y continúan siendo, un grave obstáculo para que el país mejore la cobertura y la calidad de la educación de los colombianos. El Plan Decenal de Educación debe tener en cuenta estos dos problemas que padece la administración educativa en Colombia y debe diseñar estrategias para transformar esta situación. La coyuntura actual, en la cual la educación ha ganado importancia como un tema de política nacional, y el horizonte de mediano plazo del

Plan Decenal, pueden ser favorables para la puesta en marcha de acciones encaminadas a fortalecer al MEN y acabar con la politización en la administración de la educación pública. De otra parte, las medidas que se adopten para corregir ambos problemas deben tener en cuenta las reformas encaminadas a descentralizar la educación oficial, y pueden beneficiarse de ellas.

Corriendo el riesgo de caer en lugares comunes, o de repetir propuestas ya mencionadas en otros documentos, en esta parte final haré una lista incompleta (y de ninguna manera novedosa) de acciones que deben desarrollarse en los próximos años para modernizar y fortalecer al MEN y despolitizar el manejo administrativo del sector. Dos criterios deben orientar estas acciones: en primer lugar, no se trata de impulsar una mayor centralización del sector, ni de desmontar las medidas de descentralización adoptadas en los últimos años. Por el contrario, se trata de reorganizar el sistema educativo estatal sobre la base de un esquema descentralizado, en el cual debe haber un centro con funciones claras y, sobre todo, con capacidad de ejercer dichas funciones. En segundo lugar, en congruencia también con el funcionamiento descentralizado del sector, se deben diseñar mecanismos para garantizar una mayor participación de la comunidad en el control de la administración y en la evaluación de los resultados de los sistemas educativos descentralizados. Con un centro que tenga instrumentos para garantizar estándares mínimos a lo largo y ancho del sistema de educación oficial, y un adecuado control por parte de la comunidad y las familias sobre los sistemas regionales y locales

de educación, será posible disminuir la politización de la educación pública en Colombia.

A. Las funciones del nivel central

Las funciones del MEN como nivel central del sistema educativo han sido redefinidas varias veces desde la Ley 24 de 1988. Cualquiera que sea el esquema institucional que se adopte, el MEN debe estar orientado a garantizar el ejercicio de las siguientes funciones básicas:

a) La formulación de las políticas nacionales en educación, lo cual incluye el diseño del currículo nacional mínimo, el diseño de las normas y estándares mínimos para garantizar una enseñanza de calidad en todas las escuelas y colegios del país, el establecimiento de normas nacionales mínimas para la administración descentralizada de los docentes oficiales y los recursos físicos y financieros del sector:

b) Debe garantizar el cumplimiento de las políticas y normas nacionales, pedagógicas y administrativas, en todo el territorio nacional, para lo cual debe tener instrumentos adecuados para supervisar la calidad de la educación y evaluar e inspeccionar los sistemas administrativos descentralizados:

c) Debe garantizar un adecuado y equitativo financiamiento de la educación básica en todo el país. Esto significa garantizar por un lado un nivel mínimo de gasto por niño en los departamentos, y por otro, establecer mecanismos financieros para apoyar a las regiones educativamente atrasadas, y con poca capa-

cidad de generar recursos propios, para la mejora de la cobertura y la calidad de sus niveles básicos de educación. Esto también significa asegurar que funcionen los mecanismos de supervisión del uso de los recursos públicos

d) Finalmente, debe además diseñar e implementar los programas nacionales de inversión en el sector educativo orientados a mejorar la educación de los colombianos.

B. Fortalecer el sistema de información educativa

Para ejercer adecuadamente sus funciones básicas, el MEN debe fortalecer su sistema de información. Esta debe ser una tarea prioritaria del Plan Decenal, por cuanto sin este esencial instrumento, poco puede hacer el centro para ejercer sus funciones básicas. A pesar de que las normas recientes (Ley 60 de 1993 y Ley General de Educación) ordenan al MEN establecer las normas básicas para un sistema único de información educativa, desarrollar un registro único de docentes y establecer un sistema descentralizado de información educativa, es poco lo que se ha avanzado hasta el presente, no obstante los esfuerzos de los últimos ministros. El MEN no carece de datos, pero estos son usualmente poco confiables, desorganizados y sin actualizar.

El MEN tiene un instrumento para recolectar la información educativa básica sobre cobertura escolar, el C-600, pero ha fallado en el control de calidad de la información recogida. Se debe en primer lugar garantizar una mejor supervisión en la recolección de los

formularios para garantizar información verídica y cobertura total de los establecimientos escolares. En segundo lugar, se debe garantizar el procesamiento oportuno de la información a nivel de los municipios y posteriormente de los departamentos. Muchos departamentos procesan la información de los C-600, pero lo hacen con retraso y sin controles de calidad. Una asesoría a los municipios y departamentos para establecer sistemas de información educativa está a la orden del día. La información recogida, como se ha insistido en muchos documentos, debe servir tanto al MEN como a los departamentos y municipios, y sobre todo a los mismos establecimientos, quienes son los responsables de diligenciar los formularios. Por último se debe establecer un mecanismo para que el MEN reciba y procese oportunamente la información de los departamentos. En el pasado se justificaba que en todo este proceso el Dane interviniera. Hoy con los avances de los computadores y su uso generalizado es posible que el MEN dirija y controle todo el proceso sin la intervención del Dane.

La información sobre estudiantes y escuelas debe ser complementada con información sobre docentes y el uso de los fondos públicos. Si bien en 1991 hubo un censo de docentes que ayudó al MEN a conocer las características de estos en el país, es necesario tener esta información de manera actualizada y permanente si se quiere garantizar el cumplimiento de las normas mínimas sobre selección, nombramiento, transferencias y promociones de los docentes oficiales. Igualmente, para ejercer la inspección sobre el uso de los fondos públicos transferidos a los departamentos y municipios para educación debe tenerse infor-

mación desagregada a nivel municipal. Adicionalmente si la descentralización se orienta a darle mayor autonomía administrativa y financiera a los establecimientos educativos, debe haber información desagregada a nivel de las escuelas.

En Colombia, el sistema de información sobre calidad de la educación está apenas en sus inicios. Hasta ahora, solamente se han practicado pruebas de calidad con base en muestras pequeñas, de algunos grados, asignaturas y departamentos. Este sistema debe fortalecerse y debe orientarse hacia un sistema de pruebas anuales o bianuales con cobertura universal, en las asignaturas centrales (matemáticas, lenguaje, ciencias y sociales) y en por lo menos dos grados de primaria (tercero y quinto) y dos grados en secundaria. El actual examen del ICFES debería reorientarse hacia una evaluación del bachillerato, más que hacia la selección para la educación superior (las universidades podrían seguir utilizando los resultados de calidad como criterio de selección).

Sólo así tendrá el país, los municipios, departamentos y los padres de familia, información adecuada para evaluar la calidad de la educación recibida por los niños. Este sistema debe estar íntimamente relacionado con el organismo encargado del diseño del currículo nacional, pues su objetivo es evaluar dicho currículo. Sin embargo, deberá tener un alto grado de autonomía respecto al MEN y los sistemas educativos descentralizados, en la medida en que estaría evaluando la labor pedagógica de ambos. Debe ser una entidad altamente profesional, manejada por

expertos en el tema, con autonomía sobre su organización interna y el manejo de sus recursos, y con financiación del estado central. Esta entidad deberá recoger la experiencia existente en el SNP del ICFES, pero debe ser independiente de ese organismo.

C. Fortalecer la inspección, evaluación y control de la administración y el uso de las transferencias

El MEN nunca ha tenido instrumentos adecuados para cumplir sus funciones de inspección, evaluación y control administrativo de los sistemas educativos departamentales o municipales. Ni se ha desarrollado la normatividad en esta área, ni se han establecido las unidades técnicas encargadas de esta función. Un estudio reciente sobre la normatividad existente en el sector educativo encontró que sólo 1.2% de las normas en educación tienen que ver con controles administrativos, 1.2% con controles normativos, y 5.6% con controles de calidad³⁰. Esto sugiere que en primer lugar hay que desarrollar las normas sobre inspección, evaluación y control de la administración del sector, y evaluación y control del uso de las transferencias para educación.

La última reestructuración del MEN (Decreto 1953 de 1994) creó una Oficina de Inspección y Vigilancia de la Calidad de la Educación, dependiente del Ministro, y estableció como una de las funciones de la Dirección General de la Organización Escolar, diseñar los medios para la creación del sistema nacional de evaluación, inspección y vigilan-

³⁰ Véase Gómez et al. (1995).

cia. Esto es insuficiente. Se debe, eso sí, como lo establece la norma, diseñar ese sistema, en el cual el centro controle y supervise los departamentos y estos a su vez establezcan sus propios mecanismos de control y evaluación en sus regiones. Pero igualmente se debe establecer una unidad técnica especial encargada de cumplir con esta función. Su objetivo debe ser velar porque las normas nacionales de administración de los docentes, de los recursos físicos y de los recursos financieros transferidos por la nación sean acatadas por los sistemas educativos descentralizados. La labor de esta unidad debe restringirse al control de los sistemas descentralizados. El control de los sistemas locales de educación oficial (los núcleos, por ejemplo) o las instituciones escolares no le corresponde al centro, sino a los sistemas descentralizados.

La inspección, evaluación y control administrativo de los sistemas descentralizados debe ser complementada con mayores poderes a la comunidad y a los padres de familia para supervisar el manejo de la educación pública y con una mayor divulgación de información sobre la calidad de la educación, por municipio y por plantel, según la cantidad, calidad y costo de los servicios que presten. Los controles centrales tienden a volverse ineficientes si no se acompañan con una mayor intervención de la comunidad y de los padres, en el control de las instituciones responsables de la prestación del servicio educativo.

D. Fortalecer la evaluación de los proyectos nacionales de inversión en educación

Otra área que el MEN debe fortalecer es el seguimiento y la evaluación de los proyectos de inversión en educación financiados con

recursos del nivel central. Por ejemplo, en los últimos 15 años el MEN ha venido ejecutando, junto con las agencias departamentales pertinentes, proyectos de inversión para la universalización de la primaria, que suman cerca de 250 millones de dólares. Sin embargo, no obstante lo elevado de la inversión, hay muy pocas evaluaciones de los resultados de estos proyectos y de la forma como se ejecutaron. Debe haber una unidad especial, diferente a la unidad responsable de la implementación de los proyectos, encargada de hacer el seguimiento y la evaluación de estos proyectos, que le indique al MEN si ellos están cumpliendo sus objetivos y le sugiera los correctivos necesarios.

E. Aumentar el poder de la comunidad en la fiscalización de la administración de la educación pública

Incrementar la participación de la comunidad y de los padres de familia en el manejo y control de la educación pública es la mejor garantía para una eficiente prestación del servicio educativo. Debe incrementarse el poder de la comunidad y de los padres en el control de la administración de los docentes, en la administración de las escuelas y en el manejo de los recursos financieros transferidos a las regiones. El mecanismo para ello es reestructurando la Junta Nacional de Educación (JUNE), las Juntas Departamentales de Educación (JUDE), las Juntas Municipales de Educación (JUME) y los consejos directivos de las escuelas para garantizar una participación mayoritaria de la comunidad y de los padres en ellas, y reformulando sus funciones para que se incluyan la fiscalización y el control. Hasta ahora estas juntas son mayoritariamente controladas por la burocracia educativa, lo

que impide el control y la fiscalización por parte de la comunidad sobre el manejo de la educación pública. El mayor poder otorgado a la comunidad y los padres debe acompañarse con la circulación oportuna de más información sobre la calidad, cantidad y los costos de la educación, desagregada por establecimientos educativos y municipios.

Así mismo, el gobierno central debería promover la aparición de nuevas formas de control comunitario sobre la administración de la educación pública, tales como las veedurías populares de la educación pública, u otras formas de organización de las comunidades.

F. Asegurar un mayor nivel profesional en los funcionarios del MEN, mayor permanencia en sus puestos y una menor rotación de los ministros de educación

Muchos de los esfuerzos para mejorar y modernizar el MEN han fracasado debido a la gran rotación de los ministros (los cuales sólo permanecen en promedio un año en esa posición), la poca permanencia del grupo de directivos del MEN y la baja calificación de los funcionarios del Ministerio. Sería inconcebible que esta situación se diera en el Ministerio de Hacienda, en el Departamento Nacional de Planeación, o en el Banco de la República, pero se considera, erróneamente y con efectos muy negativos, normal en el caso del MEN. La educación pública no puede seguir atada a los cambios políticos de corto plazo del gobierno central. Es necesario garantizar una mayor permanencia de los ministros

de educación y de los directivos del MEN, y continuar con el esfuerzo del presente gobierno de elevar el nivel profesional de la planta del Ministerio empleando personal con altas calificaciones y conocimiento del sector. Este esfuerzo debe ser replicado en los sistemas descentralizados.

G. Desarrollar estímulos en las universidades y centros de investigación para que evalúen permanentemente las acciones estatales en educación

Las políticas y programas educativos del gobierno nacional no son objeto de evaluación por parte del mismo gobierno, ni tampoco por parte de las universidades (la mayoría de las cuales tienen facultades de educación), ni de los centros de investigación (con muy contadas excepciones). Se deben crear estímulos para que las universidades y centros de investigación ejerzan el seguimiento y la evaluación de la descentralización en educación, estudien la administración del sector, y evalúen los programas nacionales de educación de manera permanente. El resultado de estos estudios beneficiará tanto al MEN como a la sociedad civil, y proveerá de instrumentos a la comunidad y a los padres para desarrollar, con mejores elementos de juicio, su tarea de fiscalización. Para ello se debe reorientar el programa nacional de estudios científicos en educación de Colciencias para darle cabida a este tipo de estudios, o se debe crear un nuevo programa nacional en esa institución con ese fin. A la vez el MEN debería promover y financiar con sus propios recursos investigaciones de este tipo en universidades y centros de investigación.

Bibliografía

- Arrove, R. (1978) "Políticas Educativas durante el Frente Nacional 1958-1974", en *Revista Colombiana de Educación*, No. 1, Bogotá.
- Banco Mundial (1994) "Colombia: Poverty Assessment Report", Report No. 12673CO, (Washington D.C., April).
- Clapham, CH. (ed.) (1982) *Private Patronage and Public Power*, FP, London.
- Cubillos, J.S. (1982) "El Fenómeno del Clientelismo en Educación", tesis de maestría en Ciencias Políticas, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Chubb, J. (1982) *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy*, CUP, Cambridge, UK.
- Duarte, J. (1994a) "Corrupción en la educación pública e Inequidad en Colombia: Algunas observaciones en F. Cepeda (Coordinador), *La Corrupción Administrativa en Colombia, Diagnóstico y Recomendaciones para combatirla*", Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- (1994b) "Salto Educativo, Weakness of the State and Clientelism in Colombian Education", ponencia presentada en la Universidad de Londres, abril.
- (1995a) "The Politics of the Administration of Public Teachers in two Colombian Regions", mimeo, Oxford.
- (1995b) "State Education and Clientelism in Colombia (The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions)", tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Universidad de Oxford.
- Eisenstadt, S.N. y L. Roginer (1984) "Patrons, Clients and Friends" (*Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*), CUP, Cambridge, UK.
- Fresneda, O. y Duarte, Jairo (1984) *Elementos para la Historia de la Educación en Colombia, Alfabetización y Educación Primaria*, mimeo, Universidad Nacional, Bogotá.
- Gómez, M. et al. (1995) "Revisión de la Normatividad y Estudio Exploratorio en Descentralización en la Educación". Mimeo, Bogotá.
- Hanson, E.M. (1983) *Administrative Development in the Colombian Ministry of Education: a Case Analysis of the 1970s*, en *Comparative Education Review*, Vol 27, No. 1.
- (1989) *Descentralisation and Regionalisation in Educational Administration: Comparisons of Venezuela, Colombia and Spain*, en *Comparative Education*, vol. 25, No. 1.
- Helg, A. (1987) "La Educación en Colombia 1918-1957. Una Historia Social, Económica y Política", Cerec, Bogotá.
- (1980) "La Educación Primaria y Secundaria durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo", *Revista Colombiana de Educación*, No. 6.
- Jaramillo J. (1984) *El Proceso de la Educación del Virreinato a la Época Contemporánea*, en *Colcultura* (ed.), *Manual de Historia de Colombia*, Colcultura, Bogotá.
- Lebot, I. (1972) "Elementos para la Historia de la Educación en Colombia en el Siglo XX", en *Boletín mensual de Estadística*, No. 249.
- (1979) "Educación e Ideología en Colombia", La Carreta, Bogotá.
- Londoño, J.L. (1990) "Income Distribution During the Structural Transformation: Colombia 1938-1988", Harvard University.
- Lov, J. (1979) *La Educación Primaria durante el Federalismo: La Reforma escolar de 1870*, en *Revista Colombiana de Educación*, No.3.
- (1982) *Los Ignorantistas y las Escuelas: La Oposición a la Reforma durante la Federación Colombiana*, en *Revista Colombiana de Educación*, No. 9.
- Lozada, R. et al. (1992) "Evaluación del Plan de Universalización de la Educación básica primaria, informe final", Instituto SER, Bogotá.
- Molina, C.G. (1993) "El Gasto Público en Educación y Distribución de Subsidios en Colombia" (Informe final), Fedesarrollo, Bogotá.
- Safford, F. (1976) *The Ideal of the Practical, Colombia's Struggle to Form a Technical Elite*, University of Texas Press, (Austin & London).
- Sarmiento, A. (1991) "Proceso de Descentralización en Colombia", mimeo, Bogotá.
- (1987) *Análisis del sector educativo con énfasis en sus aspectos administrativos y financieros*, MEN, Bogotá.
- Silva, R. (1989) "La Educación en Colombia. 1880-1930", en *Nueva Historia de Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá.
- Valenzuela, A. (1977) "Political Brokerage in Chile: Local Government in a Centralized Polity", Duke University Press, Durham, N.C.



**Ahorrar
mientras
está
asegurado.**

VIGILADO SUPERINTENDENCIA
BANCARIA



*Seguro de Vida
de Ahorro, con participación.*



Agrícola de Seguros

Compañía Agrícola de Seguros de Vida S.A.

Consulte en nuestras sucursales.

Cuatro propuestas para el Plan Decenal de Educación¹

Abel Rodríguez Céspedes

I. Introducción

Este documento se divide en dos partes. En la primera se analizan cuatro importantes deficiencias del sistema educativo: 1) la falta de continuidad entre niveles, 2) la debilidad de las instituciones escolares, 3) la dualidad del sistema educativo, y 4) la deficiente cobertura del mismo. En la segunda parte se enuncian algunas propuestas para reestructurar el sistema educativo y se desarrollan los mecanismos más adecuados para su implementación.

II. Cuatro deficiencias del sistema educativo

A. La falta de continuidad entre niveles

La noción de sistema nos remite a una estructura o conjunto complejo en el que todos sus componentes están acoplados, funcionan

armónicamente y contribuyen al logro de unos propósitos determinados. En este sentido, cuando se habla de sistema educativo se hace referencia a un conjunto integrado y ordenado de tipos, niveles, ciclos y modalidades de educación, ofrecidos por unas instituciones escolares para asegurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y el desarrollo intelectual, afectivo y psicomotor del individuo. Sin embargo, en el caso colombiano, amén de que no existe un sistema único de educación, sino dos, uno estatal y otro privado, la organización por niveles antes que integrar el sistema lo fractura y antes que garantizar la continuidad del proceso educativo la bloquea.

El problema planteado se presenta, entre otras razones, por el excesivo número de niveles que conforman el sistema y por la inorganicidad del mismo. El exceso de niveles, aún después de expedida la Ley General de

¹ Estas propuestas fueron presentadas como un aporte al Plan Decenal de Educación y hacen parte del trabajo realizado por el autor para el proyecto "La Educación Un Propósito Nacional", que auspician la Corporación Tercer Milenio, Viva la Ciudadanía, la Fundación Social, la Fundación Restrepo Barco y la Fundación FES.

Educación de 1994, aparte de que facilita la desarticulación, se presta para la elitización de los niveles medio y superior. La inorganicidad se traduce en la falta de articulación o de continuidad entre un nivel y otro y en la atomización o dispersión institucional.

La desarticulación o falta de continuidad entre niveles afecta especialmente el paso entre la Primaria y la Secundaria y entre la Media y la Superior. Esta desarticulación ha propiciado que los distintos niveles se conviertan en niveles terminales cuando en realidad no tienen dicho carácter, y que se genere una distribución social inequitativa e injusta de los diferentes niveles educativos. La Primaria es el nivel educativo al que tienen posibilidad de acceso los pobres, es decir, la mayoría de los colombianos; en este sentido, bien puede definirse como el nivel popular del sistema educativo. Siendo así, al cursar el Grado Quinto termina para este grupo de la población su paso por la organización escolar regular. La Educación Secundaria y Media, o Bachillerato, es el nivel escolar al que pueden acceder las clases medias y altas, y algunas franjas urbanas de las clases populares. La Educación Superior, por su parte, es el nivel más elitista del sistema educativo, pues dada su escasa cobertura, está reservado únicamente para aquellos ubicados de la clase media hacia arriba, y en un pequeño porcentaje para integrantes de la capa media baja.

La separación institucional entre la escuela y el colegio, instituciones encargadas de impartir la Enseñanza Primaria y Secundaria respectivamente, ha imposibilitado la implantación de la Educación Básica, medida que el país ha querido implementar desde

hace cerca de tres lustros. Así mismo, esto ha impedido superar las altas tasas de deserción y repitencia que se presentan en el paso de un nivel a otro. Y lo que es más grave, no ha permitido llevar a cabo la necesaria e indispensable unificación de la visión del conocimiento en los dos niveles.

Las pocas reformas introducidas a la estructura del sistema educativo en las últimas décadas no han logrado resolver el problema planteado. A pesar de que desde 1976, mediante el Decreto 088, se estableció la Educación Básica de nueve años, esta no funciona en la realidad; los dos ciclos que la conforman, la Primaria y la Secundaria, siguen desarrollándose sin continuidad comprobada en dos instituciones bien diferentes: la escuela y el colegio, nombres sinónimos de niveles y procesos bien diferenciados social y pedagógicamente. Como ya se anotó atrás, los alumnos pertenecen a clases sociales disímiles. Los mismos maestros provienen en su mayoría de instituciones con tradición y nivel académico nada similares: la escuela normal y las facultades de educación.

Salvo excepciones que el sistema no ha sabido estimular ni promocionar, la escuela primaria se concibe y funciona como una organización simple, sin identidad institucional, carente de pensamiento y de modelo pedagógico y sin vocación cultural. En la mayoría de los casos carece de espacios adecuados y suficientes, de dotación pedagógica, recursos administrativos y capacidad de gestión. El colegio, no obstante sus precariedades, es otro tipo de institución; dispone de algunas condiciones y saberes que le dan una mayor potencialidad y cierta supremacía

sobre la escuela. Si no fuera por las dificultades académicas que deben sortear los niños, el paso de la escuela al colegio significaría para muchos de ellos una verdadera liberación.

El nivel pre-escolar, que también fue institucionalizado en 1976, mediante el mismo Decreto, continúa funcionando lejos de la escuela, sin ninguna comunicación con ésta, en pequeños locales que muy poco se asemejan a un centro educativo. En el sector privado, que es donde funciona el 57% de la matrícula (dato de 1993), se le asimila con la educación infantil; y en el sector estatal se confunde con la guardería de niños. De ahí que lo que el Estado ofrece como educación infantil sean los servicios prestados por los centros infantiles y hogares comunitarios que atiende el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Como lo precisa el Profesor Pinilla, la Educación Secundaria carece de identidad; no cuenta con estructura orgánica definida; en el plano administrativo se rige por las formas de organización del Bachillerato y curricularmente no ha logrado configurarse como Educación Básica; los métodos de enseñanza son los mismos de la Media; estadísticamente tampoco se diferencia de aquella. Todas estas características hacen que la Educación Secundaria no pueda definirse como un ciclo o nivel de educación diferente a la media y mucho menos que se le pueda asociar a la primaria. El paso de la Primaria a la Secundaria suele ser demasiado brusco e implica grandes tensiones para los estudiantes. El

paso del Quinto al Sexto grado suele implicar para el joven un cambio de institución y en ocasiones de medio geográfico, si se tiene en cuenta que en las zonas rurales y pequeñas poblaciones no existe colegio de bachillerato. Implica, así mismo, un cambio de visión del conocimiento, al pasar de uno global y unificado en la primaria, a uno más analítico, centrado en la distinción de áreas y disciplinas, en la secundaria. Se modifican, igualmente, las relaciones personales de los alumnos: otros compañeros, otros maestros, en este último caso, ya no de curso sino de asignatura, con lo cual la relación alumno maestro se vuelve más impersonal².

La Educación Media sigue siendo un nivel de enseñanza indeterminado, que no ha logrado definir sus objetivos; más que un nivel característico del sistema educativo actual, parece una prolongación de la llamada Básica Secundaria. No obstante los esfuerzos por darle una orientación vocacional y técnica, sigue siendo fundamentalmente académica, sin mayor relación con el mundo del trabajo y la cultura técnica. La estrategia de la diversificación puesta en marcha desde finales de los setenta ofrece un resultado nada alentador, porque "se redujo a la organización de diversas modalidades vocacionales, generalmente de carácter práctico y aplicado, que no constituyen una verdadera alternativa -ni educativa ni de estatus social- a la modalidad académica predominante"³. Salvo algunos casos excepcionales que han resultado supremamente costosos, los resultados del man-

² Pinilla (1990).

³ Gómez (1994).

tenimiento de la desueta dicotomía entre educación académica y educación técnica son francamente pobres. En cambio, sí ha afectado sensiblemente la formación técnica, tan indispensable para el desarrollo del país, la cual continúa siendo considerada como una educación de segunda clase. Por el carácter excluyente del bachillerato y el poco reconocimiento social que tiene la formación laboral, a los sectores que tienen acceso a él no les gusta que sus hijos se preparen para ser obreros calificados o simples técnicos. Por esta razón, el Bachillerato Académico continúa acentuando su preeminencia sobre los bachilleratos técnicos. Tanto es así que mientras en 1954 representaba el 61.9% de la matrícula, en 1990 alcanzó el 78.4%. Entre tanto, la modalidad técnica industrial apenas representaba el 3.4%, la pedagógica el 3.5%, la agropecuaria el 2.6% y la comercial el 12%.

El fracaso de los esfuerzos por darle una orientación técnica a la Enseñanza Secundaria y Media se debe, entre otras razones, a la confusión imperante entre formación de cultura técnica o formación para el trabajo, y formación ocupacional o formación para el empleo. No obstante que el país, no se sabe si por convicción o por conveniencia, separó desde 1957 la formación para la ocupación de la formación regular, al asignarle la primera al SENA, todas las políticas y medidas introducidas para restarle fuerza al carácter academicista de la educación secundaria y media siempre terminaron favoreciendo la formación ocupacional más que la formación propiamente técnica. De ahí que la diversificación nunca llegó a constituirse en un alternativa académica para las capas que tienen acceso al bachillerato, pues estas no

tienen interés en que sus jóvenes se capaciten para el desempeño de un oficio sino de una profesión, para lo cual el acceso a la universidad resulta indispensable.

También ha contribuido a restarle prestigio social a la Educación Técnica, la discriminación institucional que contra ella se presenta en la Educación Superior. Mientras la categoría de universidad se reserva para las carreras liberales o académicas, las instituciones que imparten las técnicas y tecnológicas tienen que contentarse con el nombre de institutos y cuando más de instituciones universitarias, categorías jurídicas diferentes a universidad.

Aunque la desarticulación entre la primaria y la secundaria conlleva a desarticulaciones en materia de objetivos, áreas de estudio y modos de evaluación, estas no se resuelven, como se ha intentado, solamente mediante integración curricular: el problema es ante todo un asunto de integración y proyecto institucional. Una prueba fehaciente de ello se puede apreciar en los establecimientos privados, que ofrecen desde el Pre-escolar hasta el grado Once. En la mayoría de ellos sí opera una integración más real de los niveles educativos. La diferencia entre un nivel y otro es formal, no institucional ni pedagógica. Por lo demás, salvo contadas excepciones, en estos planteles no se aplica la diversificación; allí se imparte una educación general, que prepara tanto para el ingreso a la universidad como para el trabajo. De ahí su mejor calidad.

Además del excesivo número de niveles y de la atomización institucional del sistema, se

presenta el problema de la incomunicación, prácticamente absoluta entre un nivel y otro. Son muy escasas las oportunidades en que los profesores de Quinto y Sexto grado se reúnen para intercambiar experiencias y opiniones sobre su quehacer pedagógico. Situación similar ocurre entre directivos y profesores de la educación media y superior. Con razón el Profesor Sergio Fajardo propone "bombardear el sistema de instancias de interacción"⁴.

B. La debilidad de las instituciones escolares

Sin contar las de educación superior, en 1993 funcionaron en el país 61.091 instituciones educativas, de las cuales 47.908 (el 78.4%) eran estatales y 13.183 (el 21.6%) privadas. Si se tiene en cuenta que en el mismo año la matrícula escolar, excluyendo la superior, alcanzó la cifra de 7.901.219 alumnos, el pro-

medio de estudiantes por institución apenas llegó a ser de 129.3. En el nivel de primaria del sector estatal dicha relación no alcanza a 100.

Por niveles educativos, la distribución de los establecimientos por sectores y la proporción alumno establecimiento (A/E) fue como se indica en el cuadro 1.

Como puede apreciarse, la atomización afecta principalmente a los niveles inferiores y al sector estatal; dentro de este último de manera especial a la educación primaria, en donde por cada colegio existen más de once escuelas.

En una atomización tan pronunciada resulta imposible encontrar una institución escolar fuerte y con espíritu de renovación. En efecto, fuera de la dispersión tenemos el grave problema de la debilidad de las instituciones, la cual se manifiesta en una organi-

Cuadro 1
DISTRIBUCION DE ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS POR SECTORES

Años	Preescolar		Primaria		Secundaria	
	Número de instituciones	A/E	Número de instituciones	A/E	Número de instituciones	A/E
1965	2.4	-	3.9	-	3.9	-
1970	-	-	-	-	-	-
1975	4.7	-	6.5	-	6.5	-
1980	8.7	-	12.4	-	12.4	-
1985	10.8	-	8.2	-	11.3	-
1990	14.0	-	10.5	-	14.0	-
1995	21.9	19.7	16.6	16.5	22.3	19.5

Fuente: Cálculos del autor.

⁴ Fajardo (1994).

zación académica y administrativa, una capacidad de gestión y una infraestructura física y operativa, especialmente de las estatales y privadas populares, verdaderamente precarias. La inmensa mayoría de los establecimientos carece de ideario, de pensamiento y de modelo pedagógico, es decir, de proyecto educativo institucional; de manual de convivencia; de gobierno democrático; de recursos administrativos, de presupuesto e instrumentos de planeación y evaluación; y de organizaciones representativas de los padres de familia, de los alumnos y de los maestros.

La experimentación y la innovación pedagógicas son prácticamente inexistentes. Las actividades de extensión cultural o extraescolares son cada vez más escasas, lo cual explica el desarraigo de la escuela con respecto a la comunidad. Su capacidad instalada y su dotación es supremamente pobre. En fin, muchos centros educativos no son mas que unos salones, la mayoría de las veces destartalados, donde unos maestros van a dictar unas clases y unos niños van a recibirlas.

La planeación, que solamente se realiza en las dos primeras semanas del año lectivo, se reduce a la distribución de cursos o de carga académica, a la elaboración del horario de clase y de un plan de aula, que muchos maestros no vuelven ni siquiera a revisar. La evaluación, por su parte, se limita a unas pocas actividades mas mecánicas que analíticas, consistentes en una autoevaluación de los maestros y de la institución.

La organización administrativa se reduce a un director, en no pocos casos sin oficina y con frecuencia sin recursos e instrumentos para el cumplimiento de su labor.

En materia de organización estamental, a veces se integra una directiva de los padres de familia, cuyo papel no va más allá de bendecir o realizar actividades de recolección de fondos para la atención de las necesidades mas apremiantes del plantel.

En las condiciones descritas, seguramente en forma demasiado cruda, es completamente imposible cumplir una labor educativa eficiente y de buena calidad.

Con respecto a la organización institucional de la educación, habría que registrar que todas las reformas realizadas en las últimas décadas se han ocupado indistintamente del fortalecimiento del Ministerio y las secretarías del ramo. Hasta el nivel zonal y local ha llegado el afán reformador. Recuérdese el famoso y costoso programa de distritalización y nuclearización llamado Mapa Educativo, del cual el país no conoce una evaluación de sus resultados. La única institución que ha estado completamente ausente de tales reformas ha sido la institución escolar. Por ello, el estado de precariedad en que se encuentra.

Por fortuna, el panorama descrito comienza a cambiar. En este campo, la Ley General de Educación también contiene avances significativos. La obligatoriedad del Proyecto Educativo Institucional (Art. 73), el otorgamiento de una relativa autonomía para definir su plan de estudios (Art. 77), la introducción del manual de convivencia (Art. 87), la entrega al Ministerio de facultades para fijar a las instituciones escolares requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, financiación y dirección (Art. 138), la exigencia de biblioteca

e infraestructura cultural y deportiva (Art. 141), la creación del Gobierno Escolar con autoridades unipersonales y colegiadas - Director, Consejo Directivo y Consejo Académico- (Art. 142), son medidas que le transfieren un importante grado de autonomía a los centros educativos y que están llamadas a jugar un destacado papel en la transformación de la institución escolar.

Sin embargo, estas importantes medidas pueden resultar ineficaces si no se supera la atomización institucional del sistema y se fortalece en todos los ámbitos la institución educativa. En estos dos aspectos la Ley General es bastante pobre. En cuanto al primero, si bien es cierto que en el Artículo 138 se estipula que "los establecimientos educativos por niveles deben contar con la infraestructura administrativa y soportes de la actividad pedagógica para ofrecer al menos un grado de pre-escolar y los nueve grados de educación básica", la reglamentación expedida (Decreto 1860 de 1994) no asegura la solución del problema. En dicho Decreto se establece que los establecimientos que sólo ofrezcan enseñanza básica en el ciclo de primaria, incluirán progresivamente, grado por grado, el ciclo de secundaria, de tal manera que sus alumnos puedan cursar la totalidad de la educación básica sin necesidad de interrumpir la secuencia ni ser sometidos a nuevas admisiones. El establecimiento educativo podrá realizar esta ampliación directamente o también por convenio con otro establecimiento localizado en la misma vecindad.

El procedimiento de la ampliación directa ofrece varios problemas que bien vale la pena analizar. En primer lugar, no asegura en el

corto plazo el establecimiento efectivo y real de la institución de educación básica ni su calidad; lo primero, porque la gran mayoría de las escuelas no dispone de condiciones para ampliar su infraestructura física ni su planta de personal; y lo segundo, porque no es dable esperar que una institución de nivel inferior pueda, desde el punto de vista del saber, impartir una educación de nivel superior.

El otro procedimiento, el del convenio, puede convertirse en un formalismo únicamente útil para asegurar el paso de los niños de quinto a sexto, que desvirtúa por completo el espíritu de la reforma. En tal caso, la educación básica seguiría siendo lo mismo que es hoy con la variable ya señalada.

C. La dualidad del sistema educativo

Al abordar el estudio de la organización educativa nacional el primer problema que se advierte es la convivencia de dos sistemas educativos bien diferenciados el uno del otro. Esta situación se presenta a pesar de que desde el nacimiento institucional de la República, la educación fue asumida como una función pública. De ahí que el carácter público de la educación se haya considerado en las constituciones del período independentista y se haya mantenido en todas las expedidas durante el siglo pasado, incluso en la de 1886, que no obstante haberle conferido a la Iglesia Católica la tutela espiritual y moral de la educación, la continuó considerando pública⁵.

Si desde los comienzos de la República la educación ha sido considerada como una

función pública, fue para distinguirla de la impartida por la familia (que sí es esencialmente privada), someterla a la regulación e inspección del Estado, asegurar que ella se realizara conforme a un proyecto educativo nacional y garantizar la participación de la sociedad civil en su orientación y administración. No obstante esta vieja prescripción constitucional, ratificada por la reforma constitucional de 1936 y por la Carta del 91, en Colombia funciona en la realidad un sistema dual de educación, o lo que es lo mismo, dos sistemas educativos paralelos bien diferenciados: uno estatal y otro privado. Este es un hecho que desafortunadamente ha ganado reconocimiento social, cultural e institucional; tanto en el lenguaje popular como en el gubernamental se habla de educación privada y de educación pública; en este último se usan los vocablos oficial y no oficial.

A esta situación se llegó por dos razones: en primer lugar, por la ausencia de un proyecto educativo nacional y la incapacidad del Estado para ejercer la "suprema inspección y vigilancia" de los centros educativos gestionados por los particulares. En segundo término, porque la libertad de enseñanza, que según la doctrina se define como una protección contra la acción intolerante del Estado, fue asimilada con la libertad de

empresa y tomada por un sector de la sociedad como un recurso para montar un sistema educativo privado, autónomo e independiente del instituido por el Estado.

La falta de un proyecto educativo nacional llevó a establecer una diferencia profunda de fines y sentido entre una y otra educación. Mientras la educación privada fue asumida como una educación para formar los cuadros dirigentes del país, la prestada por el Estado tomó el carácter de una educación asistencialista, cuya finalidad era enseñar las primeras letras y, cuando más, preparar para el desempeño de un oficio.

La inspección y vigilancia, que por mandato constitucional ha sido históricamente asignada al Presidente de la República, se redujo a asuntos puramente administrativos, en detrimento de su verdadero sentido: "Procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos"⁶.

Al ser asimilada con la libertad de empresa, la libertad de enseñanza fue despojada de su significado educativo y pedagógico y convertida en una prerrogativa exclusiva de los educadores particulares. Entonces, paralelamente se produjo otro fenómeno: que la educación prestada por el Estado fue sometida

⁵ Las constituciones de Cundinamarca, Antioquia, Tunja, Cartagena, etc., dedicaron un capítulo a la educación que siempre figuró bajo el nombre de *instrucción o educación pública*. La Constitución de Cúcuta (1821) en el artículo 55, numeral 19, estipulaba como una atribución especial del Congreso "Promover por leyes la *educación pública* y el progreso de las ciencias, las artes y los establecimientos útiles, y conceder por tiempo limitado derechos exclusivos para su estímulo y fomento". La Constitución de la Nueva Granada de 1832 y la de la Confederación Granadina de 1858, contenían expresiones similares.

⁶ Artículo 41 de la Constitución Nacional.

a una serie de políticas y regulaciones que le cercenaron las libertades fundamentales y la redujeron a la condición de una educación subalterna, sujeta a las políticas coyunturales y a las conveniencias del gobierno de turno.

En uno y otro caso la educación perdió buena parte de su carácter público. En el primero, porque la impartida por establecimientos gestionados por particulares se tornó en una educación esencialmente privada y sin ninguna comunicación con la impartida por el Estado. En el segundo, porque la ofrecida por las instituciones estatales fue convertida en oficial, en un asunto del gobierno de turno y no del Estado. Al cercenársele a la educación su carácter público, el interés general que debe primar en la educación fue sustituido por el particular o gubernamental. La función pública y la misión social de la educación fueron reemplazadas por la rentabilidad y la eficiencia, instrumentalizadas en favor tanto del que presta el servicio como del que lo recibe, sobre todo en los sectores estatal y privado popular.

Que la propiedad de los establecimientos educativos, ya fuera estatal o privada, se hubiera trocado en el factor definitorio del carácter de la educación, condujo a que en el país se desarrollara un sistema dual o dos sistemas paralelos de educación. Bajo esta situación, antes que un instrumento para afianzar la unidad y la identidad de la Nación, la educación se convirtió en un factor más de fragmentación social.

Las crisis recurrentes de la educación prestada por el Estado y el fortalecimiento de la atendida por particulares, provocó un grave

equivoco: asumir como educación pública únicamente la prestada por el Estado. Bajo esta concepción, la lucha por la educación pública devino en una defensa a ultranza de la educación estatal, olvidando que toda la educación debe ser pública. Para salir de esta confusión, mas que una defensa del estatismo en la educación, lo que corresponde es reivindicar el carácter público de toda la educación, independientemente de que sea prestada por el Estado o por los particulares, y asumir plenamente las implicaciones prácticas que tal principio acarrea.

Para enfrentar el problema descrito, la constitución del 91 adoptó cuatro medidas de señalada importancia: diferenció la libertad de enseñanza del derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos y consagró al lado de aquella las libertades de aprendizaje, cátedra e investigación; le otorgó a los padres de familia el derecho a escoger el tipo de educación para sus hijos menores y a la comunidad educativa el derecho a participar en la dirección de los centros de enseñanza; estableció que la educación es un servicio público que tiene una función social; y trasladó del Presidente de la República al Congreso la atribución de regular la educación.

La diferenciación entre libertad de enseñanza y derecho a fundar establecimientos educativos es evidente. No otra cosa se puede colegir del hecho de que la Carta, por un lado, haya consagrado la libertad de enseñanza (art. 27) y por el otro establecido el derecho de los particulares a fundar y gestionar centros (art. 68). Es mas, ésa fue la intención de los constituyentes que defendimos la separación

de un concepto del otro. Bajo esta preceptiva la libertad de enseñanza no podrá seguirse considerando como libertad de empresa, sino como un derecho inherente al ejercicio de la actividad educativa.

Como ya se anotó, la libertad de enseñanza es una protección contra la acción proselitista o intolerante del Estado. Sin embargo, dada la naturaleza pública de la educación, aquella no podrá invocarse para desconocer los fines de ésta ni para objetar la regulación y la suprema inspección y vigilancia que corresponde al Estado sobre las instituciones educativas.

La consagración de las libertades de aprendizaje, cátedra e investigación al lado de la libertad de enseñanza, y el otorgamiento a los padres del derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores y a participar en la dirección de los centros, tiene como propósito colocar en pie de igualdad a todos los sujetos que intervienen en la educación: la institución escolar, los alumnos, los maestros y los padres. Luego, si la libertad de enseñanza es un derecho de los docentes integrantes de la institución escolar, la libertad de aprendizaje (de aprender, debiera decirse), es por su parte un derecho propio de los estudiantes.

La libertad de aprendizaje se erige como un límite contra los abusos que puedan cometer las instituciones educativas o los docentes en ejercicio de las libertades que les corresponden. La libertad de aprendizaje es el derecho que le da vida en la escuela a las libertades de pensamiento y conciencia de los estudiantes. Se puede definir como la que

tiene el estudiante para acceder a todas las fuentes de información y para utilizar esa información de acuerdo con las convicciones ideológicas, creencias religiosas y valores culturales, familiares o personales.

La libertad de cátedra es por su parte una libertad propia de los docentes y atañe fundamentalmente a los contenidos y métodos de enseñanza. Es una libertad de carácter profesional. Por ella se entiende la discrecionalidad que tiene el docente para decidir, de acuerdo con los fines y objetivos de la educación, los contenidos y métodos de la enseñanza. Dado que el docente trabaja para una institución que debe disponer de un ideario y de un modelo pedagógico, la libertad de cátedra tiene allí una frontera, la misma que en su caso tiene la institución frente a los fines y regulaciones de la educación fijados por el Estado.

En cuanto a la libertad de investigación, es necesario consignar que ésta cobija tanto a los centros como a los docentes y los estudiantes; se puede definir como una libertad que tiene por objeto la búsqueda permanente del conocimiento.

El derecho de los padres a escoger el tipo de educación para los hijos menores es otro precepto constitucional que es menester desarrollar para que no se vaya a quedar en un simple enunciado.

Para que los padres de familia puedan optar por un tipo de educación en especial, es necesario, en primer lugar, que el sistema escolar sea pluralista, esto es, que ofrezca diversas alternativas pedagógicas. De aquí el

derecho de las instituciones educativas de adoptar su propio proyecto educativo, que como ya se indicó deberá ceñirse a los fines y objetivos de la educación fijados por el Estado. En segundo término, es preciso proscribir cualquier tipo de discriminación por parte de las instituciones escolares sobre los alumnos. Para garantizar este precepto la ley debiera implantar para los centros que tengan una demanda de cupos superior a la oferta, la obligación de adoptar sistemas de admisión abiertos y transparentes, en los cuales el mérito académico sea el único criterio de selección, y establecer que cuando un padre no pueda pagar los derechos académicos exigidos por el centro en el cual su hijo obtuvo el derecho de ingreso, el Estado lo hará en subsidio de aquel.

La definición de la educación como un servicio público, tiene una serie de implicaciones que es preciso recoger en toda su dimensión. Algunas de ellas son: que la educación es pública independientemente de que sea prestada por el Estado o los particulares, luego ya no podrá hablarse de educación pública y educación privada sino de planteles gestionados por el Estado o por particulares; que la educación es una actividad inherente a la finalidad social del Estado, que éste debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional y que está sujeta a su regulación y control (art. 365 C.N.).

También implica que toda la sociedad debe participar en la definición de su destino; que tiene unos mismos fines y objetivos y se orienta por un proyecto educativo de carácter nacional.

Pero la educación no es un servicio público cualquiera, es un servicio que "tiene una función social"; este precepto también genera consecuencias, como que su prestación trasciende el beneficio individual, que su propósito final es el bien común y el progreso de la sociedad y que debe estar al alcance de todos, sin ninguna discriminación. Todo lo cual significa que la educación es un medio para la realización del derecho a la igualdad social.

La presencia directa del Estado en la prestación de los servicios educativos no puede interpretarse a la luz de la nueva Constitución como subsidiaria sino como esencial. En primer lugar, por el carácter social que ahora tiene el Estado⁷; en segundo término, porque la educación pasó a ser un derecho fundamental de la persona; tercero, porque en Colombia el problema de las necesidades insatisfechas de educación afecta no a una parte mínima de la población sino a una proporción considerable; y por último, porque el Estado es el primer responsable de la educación (Art. 67).

⁷ En la sentencia C-075/93 de la Corte Constitucional (Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero) se consigna: "El artículo 1o de la Constitución definió a Colombia como un Estado social de derecho. Esta fórmula constituye el tránsito del Estado formal de derecho al Estado material de derecho en el que lo "social" es de la esencia del mismo y lo define en términos ontológicos. Ello se traduce entonces en la necesidad de asegurar que lo que la Corte ha denominado el "suelo axiológico" de la Carta -la dignidad humana en última instancia- se traduzca en todas las dimensiones de la actividad del Estado,..."

D. La deficiente cobertura del sistema educativo

Por el Decreto 088 de 1976, para no citar acuerdos internacionales suscritos por Colombia desde años atrás (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948), se dispuso que "toda persona natural tenía derecho a la educación" (Art. 1o.) y que "los cinco años de educación básica primaria serían obligatorios" (Art. 9o.). Posteriormente, el Código del Menor, expedido mediante el Decreto 2737 de 1989, estableció que "Todo menor tiene derecho a recibir la educación necesaria para su formación integral. Esta será obligatoria hasta el noveno grado de educación básica y gratuita cuando sea prestada por el Estado".

No obstante estas disposiciones y las muchas declaraciones, convenios y pactos suscritos por el Estado, todavía en el país millares de niños en edad escolar no asisten o se retiran de la escuela sin que nadie haga algo para evitarlo.

El derecho a la educación continúa siendo un espejismo para muchos compatriotas. Mientras muchas naciones ya consiguieron generalizar un sistema de educación de nueve y más años de escolaridad básica obligatoria, la nuestra ni siquiera ha podido erradicar el analfabetismo y universalizar la primaria de cinco grados. En América Latina la educación básica es obligatoria y gratuita en una duración que oscila entre los cuatro y nueve años. La frecuencia mayor (22 países) es de seis años⁸.

Además de la falta de compromiso político del Estado y de la sociedad, una de las causas determinantes de esta situación ha sido la ausencia de mecanismos institucionales que protejan y garanticen el derecho a la educación. Está comprobado que un derecho sólo adquiere su condición de tal, una vez que los sujetos del mismo gozan de instrumentos para defenderlo y la sociedad de instituciones responsables de garantizarlo. Tratándose de un derecho deber, como lo es la educación, las garantías para el uso del mismo resultan aún más imperativas. De ahí que la nueva Constitución, además de reconocer el derecho a la educación, haya consagrado un conjunto de preceptos orientados a asegurar su plena vigencia. Desarrollar y reglamentar dichos preceptos debiera ser una de las tareas prioritarias del Gobierno y el Congreso Nacional.

El cubrimiento del sistema educativo colombiano continúa siendo bastante insuficiente, desigual por niveles e inequitativo por zonas y por género. De los 15'219.052 compatriotas en edad escolar (población entre tres y veintitrés años de edad) que habitaban el país en 1993, 6'766.507 (44.46%) no accedieron a ningún nivel de enseñanza, muchos de ellos por falta de cupos o por imposibilidad de atender los costos que el sistema exige para el ingreso y permanencia en el mismo.

1. Cobertura escolar total

Aunque la escolarización suele medirse por niveles de enseñanza, en seguida se mostrarán las tasas de escolarización total del país, que resultan de establecer la relación entre el total

⁸ CEPAL-UNESCO. Op. cit.

de la población en edad escolar y la matrícula total del país, es decir, la que resulta de sumar todos los niveles educativos.

Si consideramos que los colombianos tardan en cursar los diferentes niveles de enseñanza exactamente los mismos veinte años correspondientes⁹ a los veinte grados que éstos comprenden, y lo hacen entre los tres y los 22 años de edad, la tasa bruta nacional de escolarización fue en el año del 58.0%. Si el número de años requeridos para cursar la totalidad de los niveles educativos se estima un poco más alta, 21 por ejemplo (que se cursarían entre los 3 y 23 años de edad), entonces la tasa bruta de escolarización a nivel de todo el país bajaría al 55.5%. En el caso, bastante probable, de que los colombianos necesiten en promedio veintidós años para adelantar los cuatro niveles de ense-

ñanza, la cobertura bruta del sistema educativa sería menor: 53.2%.

Si se toma como población en edad escolar la comprendida entre 3 y 17 años, esto es, se excluye la correspondiente al nivel de Educación Superior, la cobertura escolar del país sería del 75.0% (obviamente, no se considera la matrícula en Educación Superior). Por otra parte, si sólo consideramos la población comprendida en el rango de edad de educación obligatoria fijada por la Constitución Política (5 a 15 años), la tasa bruta de escolarización resultante sería del 94.6% (tampoco se considera la matrícula en Educación Superior).

El Cuadro 2 muestra de manera nítida la inconsistencia de la tasa bruta. Exceptuando los tres primeros rangos, que por el amplio

Cuadro 2
COBERTURA NACIONAL BRUTA

Años	Rangos de edad					
	3 a 22	3 a 23	3 a 24	3 a 17*	5 a 15*	5 a 17*
1950	-	-	-	-	28.2	24.5
1960	-	-	-	-	42.1	37.1
1965	34.5	33.4	28.2	43.4	48.8	42.7
1970	44.0	42.4	36.0	56.1	63.0	54.9
1975	50.8	48.9	42.5	65.4	72.5	63.1
1980	52.8	50.6	44.2	69.4	77.0	66.0
1985	41.1	39.4	37.9	54.0	70.3	59.1
1990	46.6	44.4	42.5	61.0	76.0	65.9
1993	58.0	55.5	53.2	75.0	94.6	81.2

* No incluye la matrícula en Educación Superior.

⁹ Los 20 grados que comprende el sistema educativo se distribuyen así: pre-escolar tres, primaria cinco, básica secundaria y media seis, y superior seis.

margen de edad considerada se acercan un poco más a la realidad, los tres siguientes están completamente fuera de la misma. Considérese la gran cantidad de alumnos matriculados con edades superiores a las contempladas en los últimos tres rangos.

Como ya se dijo, la cobertura escolar del país es bastante desigual por niveles educativos. Además, en cada nivel se manifiestan las inequidades que por zona y por género se exhibe a escala total.

El nivel de primaria, no obstante ser gratuito en las escuelas del Estado desde 1886 y obligatorio desde 1976 (Decreto 088), no ha logrado su universalización a toda la población: todavía 417.973 menores entre los seis y once años de edad (9% de la población en edad escolar) se encuentran excluidos del mismo.

La parte más crítica del déficit de la primaria se ubica en la zona rural. Cuando desde la esfera estatal se examina esta situación, la carga de la responsabilidad suele asignársele a factores socioeconómicos, como la ocupación de los niños en labores caseras, el bajo nivel de escolaridad de los padres (que los hace subvalorar la importancia de la educación en la vida cotidiana), la inadecuación de los ciclos escolares a las variaciones de los ciclos de producción, etc., olvidándose las deficiencias propias del sistema educativo, que habría que considerar como causas principales de la situación planteada.

2. Cobertura del nivel pre-escolar

Como ya se dijo, la edad comúnmente fijada para cursar la Educación Pre-escolar es la

comprendida entre tres y cinco años. En 1993 la población en esa edad fue estimada en 2.314.032 personas. Dada la matrícula total del nivel en ese mismo año, de 506.080 niños, la cobertura o escolarización bruta del nivel Pre-escolar se calcula en un 21.9% (Cuadro 3).

Teniendo en cuenta que la matrícula por edades simples en la Educación Pre-escolar registra en los tres, cuatro y cinco años de edad un total de 457.109 personas, la cobertura neta del nivel apenas alcanzaría el 19.7%. Las cifras indican que, del total de la matrícula del nivel, 43.629 alumnos (8.6%) tienen seis o más años de edad. Este dato explica el desfase entre la tasa bruta y la neta de escolaridad.

Si consideramos la distribución por género de la población en edad pre-escolar (1.188.133 hombres y 1.142.083 mujeres) y de la matrícula (226.279 hombres y 225.070 mujeres), tenemos que la escolarización bruta por género en el nivel corresponde a 19.0% para el masculino y 19.7% para el femenino.

Dada la concentración de la matrícula en los centros urbanos, (1 a 12) la cobertura en la zona rural resulta supremamente baja en comparación con la urbana.

Desde el punto de vista de la prestación del servicio, el sector estatal atiende el 9.5% de la cobertura y el privado el 12.4%. En 1965, el sector estatal apenas atendía el 0.2% de la cobertura total.

3. Cobertura en primaria

Si se define como población en edad de cursar la Educación Primaria la comprendida entre los seis y once años, la cobertura bruta de este

Cuadro 3
EDUCACION PRE-ESCOLAR
TASAS BRUTAS Y NETAS DE ESCOLARIZACION

Años	Años				Rangos de edad	
	3 a 5 años		3 a 6 años		4 a 6 años*	
	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.
1965	2.4	-	3.9	-	3.9	-
1970	-	-	-	-	-	-
1975	4.7	-	6.5	-	6.5	-
1980	8.7	-	12.4	-	12.4	-
1985	10.8	-	8.2	-	11.3	-
1990	14.0	-	10.5	-	14.0	-
1995	21.9	19.7	16.6	16.5	22.3	19.5

* Incluye los alumnos matriculados con más de seis años de edad.

nivel educativo fue en 1993 alrededor del 100% y la neta del 91% (Cuadro 4).

Ante los indicadores señalados podría decirse que el país viene acercándose a una escolarización en Primaria bastante aceptable. No obstante, es preciso indicar que el rango de seis a once años no alcanza a cobijar la totalidad de la matrícula registrada en el nivel. Con doce y más años de edad figuraron en 1993 cerca de 480.000 alumnos, que equivalen al 15% de la matrícula total del nivel, cifra cuya lectura indica que la cobertura del nivel bien podría estar por debajo de los porcentajes indicados.

Según estimaciones preliminares del Ministerio de Educación, la tasa bruta de escolarización de la primaria ascendió en el año referenciado a 105.5% y la neta al 85%. La diferencia con la cifra anterior radica en que el Ministerio toma como población entre seis y once años 4.360.719, mientras que en la

fuelle tomada para este trabajo, dicha población asciende a 4.593.832 personas. El Plan de Apertura Educativa calculó para 1990 la cobertura neta de la primaria en 84%.

Pero también resulta necesario resaltar que en el rango de población de seis a diez años, término en el cual deberían cursarse los cinco grados que conforman la Enseñanza Primaria, la tasa neta de escolarización alcanza el 96.2%.

Si la tasa nacional de escolarización en Educación Primaria se califica como bastante buena, no puede decirse lo mismo con respecto a su distribución espacial. Según el Boletín de Estadística No. 436 del DANE, la escolarización en Primaria de la población rural apenas alcanzó en 1988 el 78%. En el mismo año, la asistencia escolar en la zona rural de la región Atlántica de la población entre seis y once años escasamente llegó al 69.5%. Para 1993, el Ministerio de Educación estima la cobertura bruta de la primaria en la zona

Cuadro 4
EDUCACION PRE-ESCOLAR
TASAS BRUTAS Y NETAS DE ESCOLARIZACION

Años	Años				Rangos de edad	
	3 A 5 años		3 a 6 años		4 a 6 años*	
	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.	T.B.	T.N.
1950	52.6	-	44.5	-	54.6	-
1960	74.2	49.2	62.7	49.5	77.5	61.2
1965	85.1	53.6	71.6	54.0	87.8	66.2
1970	105.8	-	89.2	-	109.3	-
1975	110.1	-	92.8	-	112.4	-
1980	116.4	64.7	96.4	64.2	115.2	71.6
1985	94.4	-	78.0	-	97.4	-
1990	109.6	-	91.8	-	110.5	-
1993	120	96.2	100.1	90.9	120.4	90.3

rural en 96.7%, mientras que en la zona urbana la calcula en 110.6%.

Tal como lo registra el Ministerio de Educación en la publicación *Matrícula, Docentes y Establecimientos Educativos en Colombia 1993*, cinco de las secciones territoriales del país presentan en la primaria tasas de cobertura por debajo del 85%; estos departamentos son: Chocó (83%), Atlántico, Magdalena, Vaupés y Amazonas (76.6%). El PAE registró para 1990 como las tasas más bajas las siguientes: Cesar 60%, Magdalena 61%, Bolívar 67%, Atlántico 70%, Córdoba 70%, Sucre 71%, Caquetá 73%, Nariño 74%, y Norte de Santander 81%.

4. Cobertura del bachillerato

La baja cobertura de la enseñanza Secundaria y Media, más comúnmente conocida como bachillerato, constituye uno de los problemas más preocupantes del sector educativo.

Teniendo en cuenta que este es el nivel de estudios que los jóvenes suelen cursar entre los doce y los diecisiete años de edad y considerando la matrícula total registrada en el mismo, la tasa bruta de escolarización en 1992 alcanzó el 60%. Pero si solamente tomamos en consideración la matrícula correspondiente a las edades señaladas (tasa neta), la tasa de escolarización se reduce al 43.6%, lo cual significa que de los 4.249.796 jóvenes de esa edad 2.396.220 no fueron al colegio en aquel año.

Si nos atenemos a que el rango de edad que se corresponde con los años de duración del ciclo escolar es el comprendido entre los once y dieciséis años, la cobertura bruta del Bachillerato desciende al 58% y la neta al 42%. Si por el contrario, se tiene en cuenta que la mayoría de los jóvenes cursan el Bachillerato entre los doce y dieciocho años, entonces, la cobertura escolar bruta apenas sería del 51.5% y la neta del 41.2%.

Según el Ministerio de Educación en 1993 la cobertura bruta de la Educación Básica Secundaria y Media Vocacional fue del 64.2% y la neta del 50.0%.

En cualquiera de las situaciones consideradas la conclusión que salta a la vista es que el país necesita realizar un gran esfuerzo para corregir la deficiencia y la injusticia que encierra la realidad descrita.

El problema planteado es particularmente grave en la zona rural y en los grupo de población de bajos ingresos. En el caso de las zonas rurales, la matrícula en Enseñanza Secundaria y Media solamente representó el 9.4% de la matrícula total registrada en establecimientos ubicados en zonas rurales.

Al igual que en los otros niveles, la distribución espacial de la cobertura del Bachillerato no es homogénea. Departamentos como Meta, Tolima y Santander registran cifras superiores al 60% pero inferiores al 65%. Por encima de la tasa nacional se ubican Antioquia, Risaralda, Caldas, Atlántico, Guajira, Valle del Cauca, Quindío, Bogotá, Arauca y San Andrés. En estos dos últimos la tasa de cobertura se encuentra alrededor del 100%. En las restantes secciones territoriales se registran tasas de cobertura que oscilan entre 21.5% y 57.9%.

Si bien es cierto que todavía hace falta ampliar la matrícula en el grado sexto, la cual presenta un desfase del 16% con respecto a la población de doce años, el gran cuello de botella que el país tiene que superar es la bajísima promoción del grado sexto al séptimo, del séptimo al octavo y de éste al

noveno. Para ello es necesario un conjunto de estrategias dirigidas a disminuir las tasas de repitencia y deserción.

5. Cobertura de la educación superior

Calcular la cobertura de la Educación Superior, siguiendo el mismo procedimiento empleado para los otros niveles del sistema educativo, puede resultar un tanto inoficioso, si se tiene en cuenta que las carreras o programas de estudio varían en su duración y que, además del pénsum, los estudiantes deben presentar tesis o monografías, cuya elaboración aumenta el tiempo para obtener el grado o título correspondiente. Por ello, organismos internacionales como la UNESCO prefieren el sistema de número de estudiantes por cada cien mil habitantes para mostrar la cobertura universitaria de los países.

El nivel de Educación Superior es, entre todos los niveles del sistema educativo, el de más baja cobertura. Como se verá en seguida, en ninguno de los rangos de edad estimados para calcularla alcanza el 17%. En comparación con otros países la situación también parece bastante desfavorable.

Como ya se dijo, el rango de edad que se utiliza comúnmente para calcular la cobertura de la Educación Superior es de dieciocho a veintitrés años, el cual supone un tiempo de seis años para cursarlo. En esta hipótesis y teniendo en cuenta una población en ese rango de edad de 3.949.562 jóvenes y una matrícula de 548.919 alumnos en el año 1993, la cobertura bruta del nivel alcanzaría el 13.89%. Con respecto a 1960 el crecimiento presentado equivale a 2322.4%. En ese año la cobertura

del nivel era escasamente del 1.6%. Por carencia de información sobre la matrícula por edades simples no se incluye el cálculo de cobertura neta.

El estimativo del 13.89% nos coloca por debajo de países como Costa Rica (27.6%), Cuba (19.4%), Panamá (21.7%), Argentina (43.4%), Chile (23.3%), Uruguay (32.0%), Venezuela (29.5%), Estados Unidos (29.6%), Japón (31.5%), Corea (46.4%), Francia (45.6%), Alemania (33.7%), España (39.5%) y Suecia (37.4%).

En la hipótesis de que los estudiantes colombianos cursen la Educación Superior en cinco años en promedio y no en seis, y lo hagan entre los dieciocho y veintidós años, la cobertura del nivel ascendería a 16.64%.

Si los jóvenes terminaran el Bachillerato a los dieciséis años y cursaran la Educación Superior entre los diecisiete y veintiún años, la tasa de cobertura del nivel sería un poco más alta, del 16.47%. Si, como la calculan algunas agencias, la edad para cursar la Educación Superior es la comprendida entre los veinte y veinticuatro años, la cobertura del nivel sería muy similar a la anterior, el 16.78%.

6. El derecho a la educación en la Constitución del 91

Con respecto a la educación, el constituyente de 1991 tiene el mérito histórico de haber

elevado a rango constitucional el derecho a la educación y de haber consagrado mecanismos para garantizarlo y protegerlo. En efecto, el Art. 67 de la Carta del 91 define la educación como un derecho de la persona y un servicio público, que tiene una función social, con la cual se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. En tal sentido, la educación debe entenderse como una actividad que tiene una triple dimensión: derecho fundamental, servicio público y proceso pedagógico.

El reconocimiento de la educación como un derecho fundamental (ver sentencia T644 de la Corte Constitucional) implica que la educación es un derecho inalienable, inherente y esencial de la persona; como tal goza de los mecanismos de protección y aplicación de los derechos estipulados en el Capítulo IV del Título II de la Constitución. Por consiguiente, puede ser objeto de la acción de tutela ante los jueces de la República cuando quiera que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o por un particular autorizado para prestar servicios educativos (Decreto 2591 de 1991)¹⁰. Igualmente, podrá ser objeto de los demás recursos, acciones y procedimientos que establezca la ley en desarrollo del Art. 89 de la Carta. Implica, así mismo que la ley que lo regule tiene el carácter de ley estatutaria, pues de conformidad con lo previsto en el Art. 152 de la Constitución los derechos fundamentales se regulan mediante leyes estatutarias.

¹⁰ El Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, dispone en el artículo 42 que la acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: 1. Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de educación para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 18, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución.

Para garantizar el derecho, la Constitución prescribe que el Estado, la familia y la sociedad son responsables de la educación; que esta será obligatoria entre los cinco y quince años de edad; que será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos; que corresponde al Estado regularla, ejercer la suprema inspección y vigilancia, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones para su acceso y permanencia en el sistema educativo (Art. 67); que la erradicación del analfabetismo y la educación de las personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado (Art. 68); que será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de educación; y que en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales el gasto público tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 366).

En cuanto a las atribuciones y responsabilidades del Estado frente a la educación, la Constitución además de enunciarlas señaló las autoridades encargadas de realizarlas. A las asambleas departamentales les encargó la regulación en concurrencia con los municipios en los términos que determine la ley (Art. 300); al Presidente de la República le asignó la atribución de inspeccionarla y vigilarla también de acuerdo con la ley (Art. 189, numeral 21); así mismo, determinó que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales en los términos previstos por la Constitución y la Ley (Art. 67).

Como puede apreciarse, los cambios introducidos por la nueva Carta, tanto en las

responsabilidades del Estado con respecto a la educación como en la asignación de las mismas, son realmente de fondo. En cuanto a las primeras, es evidente que ellas no se reducen a la mera regulación, inspección y vigilancia, sino que igualmente abarcan la obligación de proteger y hacer efectivo el derecho. Sobre lo segundo, puede afirmarse que el cambio es total. La dirección que el Presidente ejercía sobre toda la educación fue abolida; ahora dicha facultad quedó limitada a los servicios educativos estatales y no en forma total, ya que en su ejercicio participarán conjuntamente la Nación y las entidades territoriales, en los términos que señale la ley; la reglamentación que antes también ejercía de manera autónoma el Presidente, fue descentralizada en las asambleas departamentales, quienes la realizarán de conformidad con la Ley. La inspección y vigilancia continúa en cabeza del Presidente, pero sujeta a la reglamentación legal. En síntesis, habría que concluir que la dirección y regulación de la educación volvió a las corporaciones públicas, con lo cual se facilita la participación de los partidos políticos y de la sociedad civil en general en la definición de su destino.

Para que el derecho a la educación consagrado en la Constitución alcance plena vigencia, la ley debe desarrollar o reglamentar las siguientes materias: definición del derecho en su doble aspecto: acceso y disfrute; responsabilidades del Estado, la familia y la sociedad frente a la educación; y sanciones aplicables a las autoridades, padres de familia e instituciones educativas que violen o desconozcan el derecho a la educación. Si la Constitución dispone que es responsabilidad del Estado garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones para el acceso y permanencia en el

sistema educativo, la ley debe determinar las autoridades responsables de tales obligaciones e indicar las medidas y acciones que el Estado ha de poner en marcha para cumplir con dichos mandatos. Por consiguiente, debiera prescribir políticas de construcción de aulas, nombramiento de maestros, suministro de alimentación, vestido y útiles escolares, subsidios o becas, etc. Así mismo, debe contemplar acciones para erradicar el analfabetismo y asegurar la educación de las personas con limitaciones físicas o mentales. Si no lo hace así, las responsabilidades señaladas terminarán siendo incumplidas o evadidas.

Diferenciar entre acceso y disfrute en el derecho a la educación resulta imperativo, porque la educación es uno de esos derechos que no está en la persona misma, como el derecho a la vida, a la personalidad jurídica, a la intimidad, o a la honra, por ejemplo, sino fuera, en la esfera de la sociedad. De ahí su ubicación en el grupo de los derechos sociales. La protección del derecho a la educación no puede, por consiguiente, limitarse a las personas que están estudiando sino que debe extenderse a quienes, teniendo edad o voluntad para ejercerlo, no encuentran como hacerlo.

Desafortunadamente, la Ley General de Educación de 1994 en estos aspectos fue completamente nula.

III. Las propuestas

A. Reestructuración de la educación formal

La propuesta de reestructuración de la Educación Formal consiste en distinguir dentro

de ésta tres tipos de educación: la Educación Infantil o Inicial, la Educación General y la Educación Superior o Universitaria.

1. Educación infantil

Se denominará así la educación que se imparta de manera escolarizada a los niños menores de cinco años, como complemento de la educación familiar; será voluntaria y tendrá como núcleo organizador de las prácticas pedagógicas el juego simbólico. En el sector estatal será atendida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar bajo la dirección pedagógica del Ministerio de Educación.

2. Educación general

Será la que se ofrezca a los niños que hayan cumplido cinco años de edad; comprenderá la socialización y el aprestamiento; la comprensión del mundo físico, social y cultural; el desarrollo de la personalidad y de la imaginación; la adquisición y apropiación crítica del conocimiento; la consolidación de competencias para la abstracción y sistematización del conocimiento; la formación de hábitos y destrezas para el trabajo; la comprensión histórica; y la formación de valores y de hábitos cívicos democráticos. La Educación general se realizará en tres ciclos: Pre-escolar, Básica y Media.

El Ciclo de Educación Pre-escolar comprenderá un año de escolaridad obligatoria y se ofrecerá a los niños de cinco años de edad. Se define como la familiarización con las prácticas propias de la institución escolar; el contenido central será la socialización y el aprestamiento para facilitar la transición al Ciclo de Educación Básica.

El Ciclo de Educación Básica comprenderá nueve años de escolaridad obligatoria y conducirá a la obtención del título de Bachiller Básico. Se entenderá en términos de fundamento esencial, premisa para la formación de la personalidad, del pensamiento y la apropiación de la cultura. Abarca las ciencias naturales, sociales y humanas. Los programas de estudio se organizarán por grupos temáticos de tal manera que se cumpla con la función formativa del intelecto, la razón y los afectos de los alumnos. El currículo se organizará alrededor de cuatro ejes fundamentales: la lengua materna, la constitución del pensamiento, el ejercicio de la democracia y el goce estético.

Comprenderá dos etapas: la primera, de cinco años de escolaridad y la segunda, de cuatro. La primera etapa se orientará a establecer las condiciones para la apropiación y dominio de la lengua materna; la comprensión del mundo social, físico y cultural; el desarrollo de la imaginación; la formación de los valores sociales, éticos y culturales; la apropiación de hábitos de estudio y trabajo; la adquisición básica del conocimiento y el enriquecimiento del sentido estético. La segunda etapa se orientará a desarrollar las competencias y disposiciones adquiridas en el manejo de la lengua materna; la apropiación crítica del conocimiento, el desarrollo de la personalidad, la formación de valores cívicos y culturales; la comprensión histórica de la sociedad; la consolidación de la abstracción y de la sistematización; y la iniciación en el estudio de un idioma extranjero.

El Ciclo de Educación Media continuará a la básica, se impartirá por semestres y podrá

tener una duración entre dos y seis semestres, según la dedicación y rendimiento de los alumnos. Se entenderá como un ciclo de transición entre la educación básica y el mundo del trabajo o la educación universitaria. Tendrá carácter bivalente, pues deberá calificar para proseguir diversos destinos educativos u ocupacionales. Formará al estudiante en el conocimiento científico y tecnológico, la comprensión del desarrollo del pensamiento humano, el conocimiento de las instituciones políticas, la consolidación de una ética ciudadana, la apropiación de una cultura democrática y la formación de una visión histórica universal. Consolidará los procesos de comprensión e interpretación de una lengua extranjera. Tal como lo recomienda la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, la Educación Media podrá ser realizada a través de múltiples vías, como las siguientes:

a. Mediante el adiestramiento como aprendiz en una empresa o como trabajador independiente en campos como el comercio, la artesanía, la música, los servicios personales o técnicos, etc. Esta modalidad de Educación Media será atendida principalmente por el SENA.

b. Realizando en un Colegio de Educación General la formación necesaria para el ingreso a una carrera universitaria o a un empleo que exija formación general completa.

c. Ingresando a un centro del Sena o a cualquier otro centro de formación que prepare para el ingreso a una carrera universitaria o para un empleo que exija una formación general completa.

d. Ingresando a un preuniversitario ofrecido por una institución universitaria.

e. Incorporándose a un programa de educación a distancia que lo prepare para validar un programa de educación media exigido para el ingreso a una carrera universitaria o a un trabajo.

3. Educación universitaria

Será la educación encargada de formar para el desempeño de ocupaciones, el ejercicio de una profesión o disciplina determinada, de naturaleza tecnológica o científica, o en el área de las humanidades, las artes y la filosofía. La función de la educación universitaria se cumplirá a través de la docencia y la investigación.

Los campos de acción de la educación universitaria serán la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, el arte y la filosofía.

B. Fortalecimiento de la Institución escolar

El fortalecimiento de la institución escolar entraña la realización de tres acciones fundamentales:

a. Superar la actual atomización y dispersión que caracteriza la organización escolar del país, mediante el establecimiento de unas instituciones educativas fuertes, estructuradas y organizadas para impartir los nuevos tipos de educación propuestos en el punto anterior;

b. Llevar a cabo una descentralización de competencias y funciones, que dote a las instituciones escolares de mayor autonomía y capacidad de gestión;

c. Empezar una real modernización de las instituciones escolares, que les permita atender con mejor calidad y eficiencia las funciones que le son propias.

1. Implantación de nuevas Instituciones educativas

Para impartir cada tipo de Educación Formal se propone establecer un tipo especial de institución escolar, así: para impartir la Educación Infantil el Jardín Infantil, para la Educación General el Colegio de Educación General y para la Educación Superior la Universidad.

Adicionalmente podrán establecerse el Colegio de Educación Básica y el Colegio de Educación Media.

El jardín infantil.- Será la institución escolar encargada de impartir la educación infantil. Progresivamente los centros de atención infantil y los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se irán transformando en jardines infantiles.

El colegio de educación general.- Se denominará así la institución escolar que imparta Educación Pre-escolar, Educación Básica y Educación Media completas.

La universidad.- El nombre de Universidad se aplicará a las instituciones que impartan Educación Universitaria, sea esta técnica, tecnológica, humanística o científica.

El colegio de educación básica.- Será la institución escolar que solamente imparte Educación Pre-escolar y Educación Básica.

El colegio de educación media.- Será una institución escolar especializada en impartir el Ciclo de Educación Media.

La implantación de las instituciones escolares propuestas se hará a partir de la reestructuración o integración de las instituciones existentes. En adelante sólo podrán crearse instituciones escolares del tipo de las propuestas.

a. *Implantación del colegio de educación general*

El Colegio de Educación General se construirá a partir de la reestructuración del actual colegio de bachillerato y siguiendo uno de los siguientes procedimientos:

a) Mediante la apertura de los ciclos de educación primaria y pre-escolar, o

b) Mediante la integración o fusión de una o más escuelas de primaria y de uno o más pre-escolares que funcionen dentro de la zona de influencia del colegio. Se entiende que las escuelas y pre-escolares fusionados desaparecerán como instituciones.

El procedimiento de los convenios del Decreto 1860 de 1994 sólo se aceptará en condiciones muy estrictas para instituciones privadas.

b. *Implantación del colegio de educación básica*

El Colegio de Educación Básica se construirá a partir de la reestructuración de la actual escuela primaria y mediante el procedimiento

de apertura de la Etapa de Básica Secundaria y del Ciclo de Pre-escolar. El Colegio de Educación Básica sólo se construirá en aquellas zonas donde por escasez de población o falta de profesorado idóneo resulte imposible construir el Colegio de Educación General.

c. *Implantación del colegio de educación media*

El establecimiento del colegio de educación media tiene como propósito especializar unas instituciones en la Enseñanza Media, especialmente en las áreas de matemáticas, ciencias naturales, técnicas y artes. Para experimentar este tipo de institución se pueden destinar algunos institutos técnicos y normales.

2. *Descentralización de funciones en las Instituciones escolares*

Con el propósito de dotar a las instituciones escolares de mayor autonomía y capacidad de gestión, pueden ser importantes medidas como las siguientes:

a. Permitirles una mayor capacidad de decisión en el manejo de los recursos humanos, financieros y físicos. En esta dirección sería conveniente dotarlas de recursos para que éstas puedan formar su presupuesto, contratar servicios y aplicar medidas disciplinarias de primera instancia al personal docente y administrativo.

b. Otorgarle más poderes al Consejo Directivo, al Consejo Académico y al Director o Rector.

c. Darle a las instituciones escolares representación en la Junta Municipal de Educación y en el Consejo Municipal de Planeación.

3. Modernización de las Instituciones escolares

Una institución escolar moderna deberá disponer de:

- a. Proyecto Educativo Institucional;
- b. Jornada escolar única y abierta;
- c. Ciclos escolares completos de acuerdo con el tipo de educación que impartan;
- d. Director o Rector con formación pedagógica y administrativa de nivel superior;
- e. Planta física adecuada y con suficientes espacios para la recreación, el deporte y las actividades artísticas y culturales;
- f. Gobierno escolar democrático y espacios para la participación de la comunidad educativa;
- g. Planta de personal docente y administrativo suficiente y con altos niveles de formación;
- h. Dotación de laboratorio, biblioteca y talleres para la formación técnica y tecnológica;
- i. Programa de formación permanente para los docentes;
- j. Programas de educación para grupos poblacionales especiales;
- k. Sistemas de organización y gestión modernos.

4. Eliminación de la dualidad educación pública educación privada

Para superar la dualidad existente entre educación pública y educación privada, y conseguir la integración de los dos sectores se proponen las siguientes medidas:

- a. Redefinir la educación teniendo en cuenta las tres dimensiones que le atribuye la Constitución Política: como derecho, como servicio público y como proceso que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.
- b. Reglamentar las libertades educativas consagradas en la Constitución: libertad de enseñanza, libertad de aprendizaje, libertad de cátedra, libertad de investigación y libertad de los padres para escoger tipos de educación para sus hijos menores.
- c. Adoptar para todas las instituciones educativas, estatales o privadas, un régimen único de organización, administración y pedagogía, según el tipo de educación que impartan.
- d. Unificar los mecanismos de inspección y evaluación institucional.
- e. Facilitar y ampliar la participación de la comunidad en la dirección y control de las instituciones escolares y en la definición de las políticas educativas.
- f. Promover espacios de encuentro entre directivos y profesores de los dos sectores.

g. Estimular la realización de proyectos y convenios entre instituciones de uno y otro sector.

h. Promover intercambios académicos, culturales y deportivos entre los dos sectores.

i. Avanzar progresivamente hacia la unificación de las condiciones laborales de los educadores de los dos sectores.

j. Adoptar instrumentos que permitan hacer efectivo el derecho de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos menores.

k. Establecer estímulos para que las instituciones privadas se acojan a las políticas y planes de desarrollo del sector, fijados por el gobierno.

5. Extensión del derecho a la educación

Un propósito central del Plan Decenal de Educación debe ser la extensión del derecho a la educación al mayor número de colombianos posible. Para conseguir este propósito será indispensable regular el derecho a la educación, elevar la cobertura del sistema educativo y mejorar su calidad.

a. Objetivos

i. Hacer efectivo el derecho a los diez años de educación obligatoria consagrado en la Constitución Política de 1991.

ii. Ampliar y democratizar las oportunidades de acceso y permanencia a la Educación Media y Universitaria.

iii. Ofrecer atención educativa a los niños de tres y cuatro años de edad.

iv. Facilitar oportunidades de educación a la población que durante la edad escolar no recibió la Educación General completa, especialmente a las personas entre diez y treinta años de edad.

v. Erradicar el analfabetismo absoluto y ofrecer oportunidades de educación a la población mayor de treinta años con carencias educativas severas (analfabetismo funcional).

b. Metas

Para conseguir los objetivos propuestos será indispensable adelantar en los próximos diez años una vigorosa política de ampliación de la cobertura escolar, que permita alcanzar las siguientes metas:

i. Garantizar para el año 2005 que todos los menores entre cinco y quince años de edad puedan cursar la educación obligatoria, tal como lo ordena la Constitución. Esta meta incluye a los menores de los grupos étnicos y a los menores con necesidades educativas especiales. Su logro implica alcanzar la cobertura total del año cero y de la Educación Básica.

ii. Duplicar la cobertura en la Educación Media. Este esfuerzo se concentrará principalmente en las áreas de las técnicas, las ciencias, las matemáticas y las artes.

iii. Duplicar la cobertura en la Educación Universitaria. Los nuevos cupos se aplicarán principalmente a las áreas de las ciencias e ingenierías no tradicionales.

iv. Asegurar atención con componente educativo al 50% de los niños de tres y cuatro años de edad.

v. Ofrecer oportunidades de completar la Educación General a un millón y medio de colombianos mayores de quince años.

vi. Alfabetizar un millón y medio de colombianos y ofrecer programas de mejoramiento educativo a un millón de colombianos mayores de treinta años.

c. Estrategias y programas de acción

Las metas de cobertura propuestas se alcanzarán a través de cuatro estrategias principales: regulación del derecho a la educación, elevación de la eficiencia del sistema, mejoramiento de la calidad de la educación y creación de nuevos cupos escolares.

i. Regulación del derecho a la educación

Por ser un derecho fundamental de la persona, el derecho a la educación se regulará mediante la expedición por el Congreso de la República de una Ley Estatutaria que contenga disposiciones del siguiente tenor:

Ámbito del derecho. Todos los colombianos y extranjeros residentes en el territorio nacional, sin ninguna discriminación, tienen derecho como mínimo a recibir un año de educación pre-escolar y nueve años de educación básica y a gozar de igualdad de oportunidades para acceder a permanencia en los niveles medio y superior del sistema educativo.

El derecho a la educación comprende el acceso y la permanencia en el establecimiento educativo.

Obligatoriedad y gratuidad. La educación será obligatoria entre los cinco y quince años de edad y gratuita en las instituciones educativas costeadas por el Estado.

Las instituciones educativas financiadas por el Estado podrán cobrar derechos académicos a los alumnos cuyas familias posean un patrimonio superior a ciento cincuenta salarios mínimos y un ingreso anual superior a ochenta y cinco salarios mínimos. Dichos derechos se fijarán por la autoridad competente, a partir de la base anterior, teniendo en cuenta la modalidad, nivel y ciclo de enseñanza; el número de hijos menores, ancianos y minusválidos del grupo familiar; la distancia del plantel con respecto al lugar de residencia del grupo familiar; y el rendimiento académico del alumno.

También resulta necesario reglamentar los siguientes tres aspectos: sanciones aplicables a los padres que no matriculen o envíen a sus hijos a la escuela en la edad de educación obligatoria, procedimientos y acciones a seguir en el caso de que sea el menor el que se niegue a concurrir a la escuela y circunstancias en las cuales habrá lugar al cobro de derechos académicos en las instituciones educativas del Estado.

Garantía de acceso y permanencia. En el caso de la educación obligatoria, cuando el padre o tutor de un menor no obtuviere cupo en ningún establecimiento educativo lo hará saber al Alcalde Municipal, o a la autoridad que este delegue, quien estará obligado a conseguirlo. Si la familia carece de recursos, la misma autoridad está obligada a ofrecer las condiciones necesarias para el ingreso y

permanencia del menor en el establecimiento asignado.

Procedimientos de admisión. Los establecimientos educativos que tengan una demanda superior a la oferta establecerán procedimientos de admisión públicos y transparentes, fundados única y exclusivamente en la capacidad académica y las aptitudes de los aspirantes. Las autoridades educativas aprobarán el sistema de admisión adoptado por cada establecimiento educativo y supervigilarán la realización del mismo, con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación.

ii. *Mejoramiento de la eficiencia del sistema*

El mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo incluye las siguientes metas:

a. Disminuir las tasas de abandono y repitencia para conseguir que el 90% de los niños que ingresan al Grado Primero concluyan el Grado Noveno en no más de nueve años de escolaridad.

b. Conseguir la escolarización del 90% de los niños de cinco años, de tal manera que el ingreso tardío se disminuya al 10%.

c. Aumentar la capacidad de matrícula de las instituciones educativas mediante la implantación del sistema de escuela abierta para la Educación Media, y a partir del Sexto Grado para adultos.

Algunas acciones para lograr el mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo son:

a. Establecimiento del Colegio de Educación General y subsidiariamente del Colegio de Educación Básica en todo el territorio nacional;

b. Establecer un régimen de estímulos para los niños de zonas rurales y estratos uno y dos que logren las siguientes metas:

- Cursar los primeros cinco grados de Educación Básica sin perder año;

- Cursar los nueve grados de Educación Básica sin perder año;

- Cursar los once grados de Educación General sin perder año.

c. Establecer un régimen de estímulos para las instituciones educativas que logren las siguientes metas:

- Disminución de las tasas de deserción por debajo del 10% y 5% promedio.

- Disminución de las tasas de repitencia por debajo del 10% y 5% promedio.

- Obtención de rendimiento alto y medio en el examen de Estado.

d. Adoptar un programa especial de capacitación y de estímulos para los educadores de los Grados Primero, Segundo, Sexto y Séptimo, y particularmente de los que dictan matemáticas y ciencias.

e. Establecer un plan de estímulos para las comunas y municipios que logren disminuir el ingreso tardío promedio por debajo del 10% y 5%.

f. Establecer un plan de estímulos para las instituciones educativas que logren los más altos promedios de matrícula y promoción.

iii. Mejoramiento de la calidad de la educación

Para elevar el nivel de la calidad de la educación se requiere un conjunto articulado de medidas y acciones. Además de las relativas a la reestructuración del sistema educativo y al fortalecimiento de la institución escolar, se proponen las siguientes:

a. Establecer como requisito para el ingreso a la primaria la realización del año de educación pre-escolar obligatorio ordenado por la Constitución Política.

b. Aumentar el número de días del calendario escolar y el tiempo de duración de la jornada escolar, estableciendo diferencias según subsistemas y ciclos de enseñanza.

c. Fijar como requisito esencial para el ingreso a la docencia la posesión de título de nivel superior y la aprobación de un examen de Estado que será realizado únicamente por el Gobierno Nacional a través de una institución de reconocida idoneidad académica y ética.

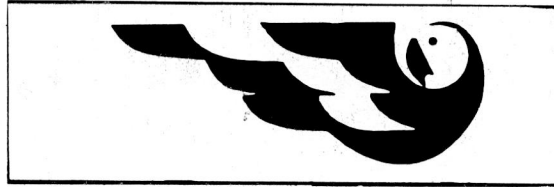
d. Sustituir el sistema de cursos para la capacitación por programas de formación permanente, que incluyan un conjunto de innovación e investigación. Trasladar la capacitación de los docentes en servicio a las instituciones universitarias que posean unidades formadoras de docentes.

e. Establecer de manera paralela al Escalafón Docente un sistema nacional de estímulos al ejercicio de la profesión docente, basado en la elevación del nivel de formación profesional (posgrados y doctorados), la innovación e investigación educativa y pedagógica, los resultados de la formación académica impartida y el rendimiento escolar, que se traduzca en mayores salarios y prestaciones sociales para los maestros.

f. Crear en Colciencias una unidad especializada de investigación y aplicación pedagógica y didáctica, que sirva de motor al proceso de innovación e investigación en educación.

g. Establecer como requisito para la aprobación de estudios de las instituciones educativas unas exigencias mínimas en materia de dotación y ambientes escolares, que incluyan laboratorios, bibliotecas, ayudas didácticas modernas, instalaciones locativas, espacios recreativos y deportivos, etc.

Adpostal



Llegamos a todo el mundo !

**CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR
A COLOMBIA Y AL MUNDO**

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS

VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO

SERVICIO DE CORREO NORMAL

CORREO INTERNACIONAL

CORREO PROMOCIONAL

CORREO CERTIFICADO

RESPUESTA PAGADA

POST EXPRESS

ENCOMIENDAS

FILATELIA

CORRA

FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELEFONOS

243 8851 - 341 0304 - 341 5534

980015503

FAX 283 3345



Recursos para el sector energético: gas, petróleo, carbón y energía eléctrica.

La FEN financia
en moneda nacional
o extranjera,
empresas públicas y
privadas dedicadas a:

- Producción de bienes y prestación de servicios al sector energético, incluidas operaciones de Leasing y Factoring.
- Exploración, explotación, transformación y distribución de petróleo, gas, y sus derivados.
- Extracción, industrialización y distribución de carbón.
- Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica.

La FEN complementa
la intermediación
financiera con
una extensa gama
de servicios bancarios
que incluyen
operaciones de banca
de inversión:

- Cofinanciación y sindicación de créditos.
- Cartas de Crédito.
- Avales y garantías en moneda nacional y extranjera.
- Operaciones cambiarias, compra y venta de divisas, e importación y exportación de bienes y servicios.
- Emisión de títulos valores en el mercado de capitales nacional y extranjero.
- Negocios fiduciarios.
- Titularización de activos.
- Valoración, privatización y asesoría de empresas especializadas en proyectos energéticos.

Felicitaciones
FEDESARROLLO

25 años
trabajando por
el progreso del país



**BANCO
GANADERO**
SERVICIO TOTAL

INDICADORES SOCIALES

Empleo
Salud
Educación
Justicia

Análisis Coyuntural

Plan Decenal
Educación para la democracia,
el desarrollo, la equidad y la
convivencia

El gasto público social:
definición, medición y
normatividad en Colombia

Oscar Fresneda
Carlos Eduardo Vélez

Participación privada en la
provisión de servicios
sociales: el caso colombiano

José Antonio Ocampo

La debilidad del Ministerio de
Educación y la politización de
la educación en Colombia: dos
problemas a enfrentar en el
Plan Decenal

Jesús Duarte

Cuatro propuestas para el
Plan Decenal de Educación

Abel Rodríguez



ISSN 012-2532