

Coyuntura Social

Análisis y perspectivas de
Empleo
Salud
Educación
Justicia
Violencia



FEDESARROLLO

DIRECTOR EJECUTIVO
Mauricio Cárdenas Santa María

SECRETARIA GENERAL
Claudia Lucía Duarte P.

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Israel Fainboin Y.
Santiago Herrera A.
Carlos Felipe Jaramillo J
Pedro Nel Ospina S.
Mauricio Reina E.
Roberto Steiner S.

INVESTIGADORES

Raquel Bernal S.
Erik Bloom N.
Maurizio Bussolo S.
Rosario Córdoba G.
Camilo José Granada B.
Catalina Gutiérrez S.
Tatiana Matthiesen E.
Ana María Menéndez J.
Norman Offstein K.
Beatriz Plaza D.
Sergio Iván Prada R.
Juan Mauricio Ramírez C.
Natalia Salazar F.
Carolina Soto
Claudia Vallejo G.
Denisse Yanovich W.
Sandra Zuluaga M.

ASISTENTES DE INVESTIGACION

Julio César Alonso C.
María del Pilar Castillo V.
Sonia María Sánchez E.

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.
Gloria Elena Ochoa G.
Roberto Reyes R.
Patricia Rodríguez S.
Claudia Sarmiento R.

Coyuntura Social

EDITOR

Camilo José Granada B.

Número 15

Noviembre 1996

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

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

Impresión

Impreandes Presencia S.A.

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

FEDESARROLLO

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	21
Educación	35
Justicia	49
ANALISIS COYUNTURAL	67
INFORMES DE INVESTIGACION	
Corrección y respeto, amor y miedo en las experiencias de violencia <i>Myriam Jimeno</i>	87
El fracaso de la reforma constitucional de la justicia <i>Jaime Giraldo Angel</i>	103
El fortalecimiento de las instituciones escolares públicas como eje de la política educativa <i>Jesús Duarte</i>	119
La coexistencia de lo oficial y lo privado en el plantel educativo <i>Piedad Caballero</i>	135
Reforma laboral, empleo e ingresos de los trabajadores temporales en Colombia <i>Stefano Farné</i> <i>Oskar Andrés Nupia</i>	155
Algunos efectos psicológicos de trabajar en el sector informal <i>Roberto Gutiérrez</i>	173
RESEÑA BIBLIOGRAFICA	197

Editorial

El Gobierno presentó recientemente a consideración del Congreso de la República un proyecto de Ley con el propósito de autorizar la emisión de bonos de suscripción obligatoria con una retribución muy inferior a las tasas de interés del mercado. Los recursos obtenidos mediante este mecanismo se destinarían a la financiación del gasto en seguridad y defensa. En particular, se busca aumentar la dotación de equipos y crear nuevas unidades militares y de policía. Las Comisiones conjuntas de Cámara y Senado ya han aprobado esta iniciativa, limitando su aplicación al caso de personas naturales y jurídicas cuyo patrimonio supere los 150 millones de pesos. Así las cosas, el Gobierno aspira recaudar 440 mil millones de pesos.

En la exposición de motivos se argumenta que la Fuerza Pública requiere de herramientas que le permitan enfrentar el desbordamiento de la situación del orden público interno. Las cifras de la criminalidad apoyan este razonamiento. En 1995, se registraron 25.398 homicidios, y para este año, su número volverá a crecer, después de tres años consecutivos de disminución. Los delitos contra el

patrimonio generan pérdidas para el país, que alcanzaron el año pasado los 440 mil millones de pesos. La guerrilla, desató en los últimos meses una ofensiva en todo el territorio nacional que incluye, por primera vez en la historia reciente, la toma de una instalación militar y el secuestro de 60 soldados. Paralelamente, los grupos de justicia privada han incrementado sus acciones, intensificando la guerra sucia que padece el país. El narcotráfico, a pesar de los éxitos de la Policía Nacional, no da señas de disminuir. Por el contrario, las manifestaciones de cocaleros en el sur del país, demuestran que el combate al tráfico de estupefacientes en Colombia se hace cada vez más complejo por la dimensión social que los cultivos ilícitos han adquirido.

Frente a este panorama, la Fuerza Pública reclama más medios para actuar, y la sociedad exige resultados que modifiquen la situación actual. Sin embargo, la solución al problema de orden público en el país requiere de estrategias claras y duraderas, más que de recursos adicionales de carácter coyuntural. Se debe examinar si el incremento del gasto en seguridad es la respuesta correcta a la

crítica situación que vive el país. Adicionalmente, los incrementos la tributación son a todas luces inconvenientes dada la desaceleración de la economía, especialmente marcada en el caso del sector privado no petrolero.

En este sentido, es importante subrayar que el presupuesto nacional no es la única forma mediante la cual los colombianos están pagando por seguridad. El sector de la vigilancia privada emplea a 150.000 colombianos, o sea el equivalente al conjunto de las Fuerzas Militares, algunos estimativos calculan que este sector mueve ingresos por más de un billón de pesos al año. Adicionalmente, el Gobierno ha venido auspiciando la constitución de cooperativas de seguridad - Convivir- que son una forma indirecta de entregar a los particulares la responsabilidad de su seguridad.

Llama la atención la ausencia de una estrategia clara en materia militar. El país no conoce los objetivos y las metas que se persiguen, ni las acciones y los medios que se buscan llevar a la práctica para alcanzarlos. De esta manera es muy difícil concitar el apoyo ciudadano a una medida impopular como lo es un nuevo impuesto. Por otra parte, si la situación que vivimos es de guerra, si el único escollo para terminarla es la falta de recursos, y si su fin no está cercano (como parece evidente), entonces la respuesta no puede ser transitoria. Se requiere un esfuerzo sostenido en el tiempo para lograrlo. Ahora bien, si por el contrario, se trata de una emergencia, la primera opción debería ser la reasignación del gasto, dentro del presupuesto actual. De esta manera, se resolvería una coyuntura excepcional sin afectar la

economía ni las otras prioridades del Gobierno.

Precisamente ahora, cuando se requiere estimular la inversión y devolverle el dinamismo perdido al sector productivo, y cuando el Estado debe reducir su tren de gastos, parece altamente inconveniente y contraproducente elevar los impuestos. Con todo, es muy probable que los nuevos impuestos sean finalmente aprobados. Ello, sin embargo, no debe postergar la discusión y análisis profundo de la situación de nuestra fuerza pública. La sociedad civil debe participar activamente en ese proceso.



La meta que se había fijado el Gobierno Nacional en 1994, de generar un millón seiscientos mil nuevos empleos durante el cuatrienio se ha vuelto imposible de alcanzar. En efecto, el mercado laboral se ha seguido deteriorando a lo largo de los últimos meses. La tasa de desempleo fue de 12.1% en septiembre pasado, el nivel más alto de los últimos diez años. En las siete principales ciudades el empleo disminuyó en 2.13% en el último año. Entre junio de 1995 y septiembre de este año, se perdieron 153.436 puestos de trabajo. Las ciudades con los mayores índices de desempleo fueron Pasto (15.5%) y Cali (15.1%). Los principales afectados fueron los jóvenes, en particular las mujeres, entre 15 y 20 años. En este último grupo la tasa de desempleo fue de 34.3%.

Por supuesto, el aumento del desempleo es el reflejo directo de la crisis económica. Adicionalmente, la reestructuración en la

composición de la producción, a favor de sectores poco intensivos en mano de obra ha agravado las cosas. Se nota claramente la ausencia de dinamismo en la construcción, la industria manufacturera y el comercio, sectores que emplean la mayor cantidad de colombianos.

Dadas las perspectivas generales de la economía, es de prever que el desempleo seguirá aumentando en los próximos meses. En este contexto, el país debe reflexionar nuevamente sobre los factores que restringen la generación de empleo. En primer lugar, es preciso superar la crisis de confianza que tiene en estado de postración a la inversión productiva. Además, la flexibilización del mercado laboral es todavía imperfecta, pese a los grandes avances que en materia normativa introdujo la ley 50 de 1990. Esta reforma dio un paso importante en la dirección correcta al eliminar la retroactividad de las cesantías e introducir la fórmula del salario integral. Sin embargo, se requieren reformas adicionales que reduzcan los costos laborales no salariales, los cuales son de los más altos de América Latina. Si se quieren cumplir las metas en materia de generación de empleo, este es el paso a seguir.



Los efectos de la apertura económica sobre el sector educativo no se han hecho esperar. Como era previsible, la mayor demanda por

servicios educativos de calidad se ha reflejado en un incremento significativo en el precio relativo de este servicio. Ha sido de tal magnitud su impacto sobre la inflación, que con frecuencia se le responsabiliza del incumplimiento de las metas señaladas por las autoridades a comienzos de año. Más aún, es todavía incierta la evolución que tendrán estos precios durante 1997. Colombia todavía dista mucho de tener unos niveles educativos acordes con sus necesidades, por ello es de esperar que los precios de este componente de la canasta básica sigan aumentando a un ritmo superior a la inflación.

Con todo, pese a los incrementos en la matriculas y demás costos, la excelencia educativa tanto en términos académicos como de socialización de los niños sigue sin alcanzarse. En este número de Coyuntura Social se publican dos artículos que, desde enfoques diferentes pero complementarios, buscan contribuir a la construcción de un sistema escolar más eficiente. En ellos se argumenta que la descentralización debe llegar al nivel de las instituciones escolares en aras de mejorar la calidad de la educación. Al analizar experiencias concretas, a nivel de plantel, se concluye que la autonomía escolar debe ser el pilar de cualquier estrategia. Con ella se logra una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, un mayor compromiso de docentes y comunidad con la excelencia académica y una mejor integración de los niños a la sociedad.

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. Introducción

El presente indicador de la evolución del empleo se concentra exclusivamente en el ámbito urbano. Esto, en razón de la ausencia de estadísticas disponibles sobre la materia en las áreas rurales para 1996. La última publicación del Dane con estos datos fue la encuesta de hogares de septiembre de 1995¹.

II. Evolución del empleo nacional

La situación del mercado laboral urbano en Colombia se ha deteriorado de manera rápida y grave (Cuadro 1) : para junio de 1996, en el conjunto de las siete principales áreas metropolitanas², la tasa de desempleo aumentó a 11.7%, 2.7 puntos superior a la observada en junio del año anterior (o sea un incremento del 30%) y la más alta, para el mismo mes, desde 1988. Este crecimiento del desempleo coincidió con una disminución clara y casi

equivalente del empleo: -2.36% entre 1995 y 1996, el mayor deterioro de esta cifra desde 1990. Simultáneamente, la oferta laboral disminuyó: la tasa de participación global (población económicamente activa / población en edad de trabajar) para el conjunto de las siete ciudades cayó de 59.4% a 59.1%.

Para el mes de septiembre la situación fue aún mas crítica, ya que se presentó una tasa de desempleo nacional del 12.1% superior a las registradas en los últimos diez años. Por primera vez en la década de los noventa, el desempleo fue más alto en septiembre que en junio (Gráfico 1). Como en junio, la tasa de participación disminuyó con respecto a septiembre de 1995, ubicándose en 59%.

Esto muestra que el aumento de la tasa de desempleo se explicó por problemas de demanda. En efecto, la demanda de trabajo ha venido disminuyendo, debido principal-

¹ Ver su análisis y comentarios en la revista Coyuntura Social No 14 de mayo de 1996.

² Bogotá, Medellín y Valle de Aburrá, Cali y Yumbo, Barranquilla y Soledad, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

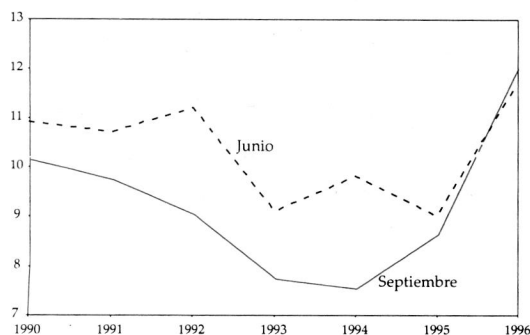
Cuadro 1
INDICADORES DE EMPLEO EN LAS SIETE PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS

	Participación (PEA/PET)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Crecimiento anual del empleo (%)
Junio				
1990	58.2	51.9	10.9	-0.35
1991	59.8	53.4	10.7	5.83
1992	62.0	55.0	11.2	6.00
1993	60.0	54.6	9.1	1.31
1994	58.9	53.9	9.8	1.16
1995	59.4	54.0	9.0	3.27
1996	59.1	52.1	11.7	-1.57
Septiembre				
1990	57.2	51.4	10.2	-0.01
1991	59.4	53.6	9.8	5.90
1992	59.5	54.1	9.1	4.20
1993	60.2	55.6	7.8	5.24
1994	59.8	54.5	7.6	0.87
1995	59.4	54.2	8.7	1.18
1996	59.0	51.9	12.1	-2.13

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

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

Gráfico 1
TASA DE DESEMPLEO PARA SIETE AREAS
METROPOLITANAS (%)
(Junio - septiembre)



Fuente: Dane.

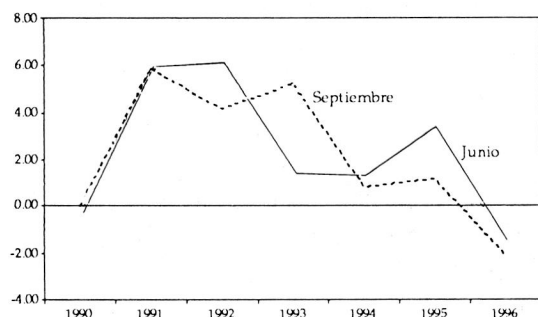
mente a la reducción de la actividad económica general. Así, el Producto Interno Bruto, que en el dos primeros trimestres de 1995 creció a un ritmo del 7.4% y 4.7% respectivamente, para los mismos períodos del 1996 lo hizo al 3.9% y 2.2%. Entre junio de 1995 y septiembre de 1996, la crisis ha hecho perder 153.436 empleos, pérdida neta que se vincula a la liquidación de empresas, cierres temporales y despidos masivos en las principales ciudades, liberando mano de obra que no fue absorbida, en su mayoría, por otros sectores de la economía, dada la extensión de la recesión. Entre enero y octubre de este año, fueron liquidadas 17 sociedades y 43 fueron admitidas o convocadas a concordato. Esto se

reflejó en las tasas de ocupación, que en junio y septiembre cayeron con relación al año 95.

De este panorama se concluye que, a nivel nacional, la pérdida de dinamismo de la economía y la consecuente caída del empleo han sido los factores explicativos del desempleo. Es particularmente preocupante el cambio de tendencia: por primera vez, después de cinco años de crecimiento, el empleo urbano disminuyó de un año a otro tanto en junio como en septiembre (Gráfico 2). El desempeño de la economía en el último trimestre de 1995 y los dos primeros del 1996 afectó las decisiones de los empresarios en materia de contratación de mano de obra para el período marzo-septiembre de 1996. Este deterioro de la demanda laboral puede estar causando la disminución de la tasa global de participación: frente a dificultades crecientes para la obtención de un empleo, una porción de la población en edad de trabajar renuncia a continuar buscando trabajo. La inactividad del mercado desestimula la participación y expulsa mano de obra (Gráfico 3).

Gráfico 2

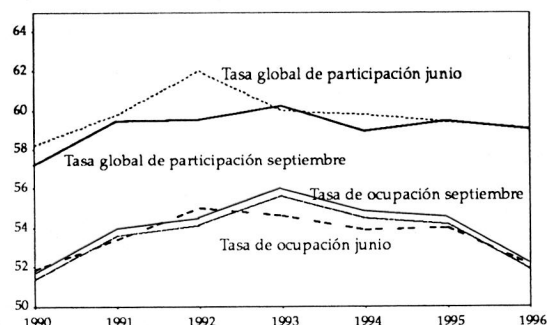
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO PARA SIETE AREAS METROPOLITANAS (%) (Junio-septiembre)



Fuente: Dane.

Gráfico 3

EVOLUCION DE LA TASA GLOBAL DE PARTICIPACION Y LA TASA DE OCUPACION PARA SIETE AREAS METROPOLITANAS (%) (Junio - septiembre)



Fuente: Dane.

III. Evolución del empleo por ciudades

En el Cuadro 2 se presentan las tasas de crecimiento anual del empleo por ciudades, de junio y septiembre, para las siete principales áreas metropolitanas, desde 1993 hasta 1996.

Las tendencias anuales en cada ciudad se mantuvieron para junio y septiembre. Para las tres principales ciudades, la evolución del empleo fue negativa, y simultánea con una reducción de la tasa de participación. Fue en Medellín donde la crisis tuvo el mayor impacto, con una disminución de los ocupados de 3.53% (en 1995 creció 3%) en junio, mientras que para septiembre, por tercer año consecutivo, el empleo cayó (-1.85%). En Santafé de Bogotá, el cambio de tendencia es claro: mientras en 1995 el empleo se incrementó en un 5.34% en junio y 2.48% en septiembre, en 1996 se redujo en 2.59% y 2.18% respecti-

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE EMPLEO

	Total 7 áreas metropolitanas	Santafé de Bogotá	Seis áreas restantes	Medellín Valle de Aburrá	Cali Yumbo
Junio					
1992-1993	1.31	1.13	1.47	3.49	-0.81
1993-1994	1.16	2.09	0.38	2.24	0.56
1994-1995	3.27	5.34	1.49	3.01	-0.20
1995-1996	-1.57	-2.59	-0.64	-3.53	-2.52
Septiembre					
1992-1993	5.24	5.75	4.80	4.70	3.80
1993-1994	0.87	1.98	-0.08	0.42	0.83
1994-1995	1.18	2.48	0.04	-3.15	-0.55
1995-1996	-2.13	-2.18	-2.09	-1.85	-5.60
	Barranquilla Soledad	Tres áreas restantes	Manizales Villamaría	B/manga área metrop.	Pasto área metrop.
Junio					
1992-1993	-2.71	5.32	-1.06	9.48	2.37
1993-1994	-1.49	-1.32	-5.11	-0.93	2.35
1994-1995	1.47	1.17	5.75	-0.58	0.50
1995-1996	4.21	2.71	-0.59	2.15	8.48
Septiembre					
1992-1993	6.60	4.77	2.57	6.02	4.11
1993-1994	-2.24	-0.25	-0.87	-0.08	0.03
1994-1995	3.45	3.48	-0.27	4.60	5.04
1995-1996	-2.21	2.36	-2.14	2.77	6.56

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

vamente. Del total de 17 empresas liquidadas entre junio y septiembre de 1996, el 60% estaban en Bogotá. Por su parte, Cali presenta una situación grave que se prolonga desde 1993. En efecto, para el mes de junio la evolución en esa ciudad ha sido, desde entonces, negativa (salvo en 1994 cuando creció un limitado 0.56%). Para los meses de septiembre el deterioro se inicia en 1995. Este es, sin embargo, el peor año, con una caída de 2.52% en junio y 5.6% en septiembre. Manizales muestra un cuadro diferente: se presentó

una ligera caída del empleo a junio, después de un fuerte crecimiento en 1995. Las estadísticas a septiembre revelan tres años consecutivos de disminución del empleo.

Caso contrario es el de Barranquilla, Bucaramanga y Pasto donde, en junio, los índices de empleo crecieron a ritmos elevados (4.21%, 2.15% y 8.48% respectivamente). Barranquilla, después de dos años de crisis en el nivel de empleo, se viene recuperando desde el año pasado. Sin embargo, en el mes de septiembre

esta ciudad presentó nuevamente índices negativos en el crecimiento del empleo, registrando un decrecimiento del mismo en 2.21%. Entre tanto, Pasto y Bucaramanga siguen mostrando dinamismo en la creación de empleos en septiembre.

El Cuadro 3 muestra, desde 1992, para los meses de junio y septiembre, las cifras de las tasas de ocupación y de desempleo por ciudades. Ante todo se debe señalar que el

desempleo creció en todas las áreas metropolitanas consideradas. En niveles absolutos, las ciudades que presentaron los mayores índices de desempleo en el mes de junio fueron: Cali (14.8%), Pasto (14.7%) y Bucaramanga (13.2%). Las ciudades que para el tercer trimestre de 1996 se ubicaron por encima del promedio nacional fueron, nuevamente, Pasto (15.5%), Cali (15.1), Medellín (13.6%) y Manizales (13.1%) pero es de notar que las siete principales ciudades registraron las tasas de

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

	Siete áreas metropolitanas			Santafé de Bogotá			Medellín y Valle de Aburrá			Cali- Yumbo		
	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)
Junio												
1992	62.0	55.5	11.0	63.9	58.0	9.3	59.5	50.3	15.4	63.3	55.9	11.7
1993	60.0	54.6	9.1	61.0	56.8	7.0	58.4	51.3	12.0	61.8	55.1	10.8
1994	59.8	53.9	9.8	61.4	56.7	7.7	57.9	51.0	11.9	59.9	53.8	10.3
1995	59.4	54.0	9.0	62.7	57.8	8.1	57.1	51.5	9.9	58.7	52.1	11.3
1996	59.0	52.1	11.7	60.4	54.6	9.7	56.8	49.7	12.8	58.5	49.8	14.8
Septiembre												
1992	59.5	54.1	9.1	60.9	56.4	7.3	58.4	51.3	12.2	60.1	54.8	8.9
1993	60.2	55.6	7.8	61.9	58.7	5.2	58.9	52.5	10.8	60.4	54.8	9.2
1994	59.8	54.5	7.6	60.6	57.6	4.9	56.9	52.0	8.6	60.8	53.9	11.3
1995	59.4	54.2	8.7	62.0	58.1	6.3	56.1	49.9	11.0	58.8	52.8	10.2
1996	59.0	51.9	12.1	61.6	55.2	10.4	56.4	48.7	13.6	57.5	48.8	15.1
	Barranquilla y Soledad			Manizales			Bucaramanga			Pasto		
	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)	TGP (PEA/PET)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)	TGP (PEA/P)	TO (E/PET)	TD (D/PEA)
Junio												
1992	57.0	45.0	10.7	57.2	52.0	9.9	63.4	56.1	12.1	63.3	54.1	14.9
1993	54.9	48.4	9.3	56.3	51.6	8.4	65.1	58.9	9.6	60.4	52.9	12.4
1994	54.0	50.9	11.8	55.0	48.0	12.7	66.2	57.9	12.5	59.8	52.5	12.2
1995	50.7	46.5	8.3	54.8	50.0	8.6	62.3	55.7	10.7	59.3	52.1	12.1
1996	54.1	47.3	12.6	57.1	50.0	12.4	64.2	55.7	13.2	64.2	54.8	14.7
Septiembre												
1992	54.5	48.7	10.7	55.9	51.2	8.5	61.5	55.4	9.9	62.2	54.2	12.9
1993	55.1	50.1	9.1	56.1	50.9	9.2	62.5	57.3	8.3	61.9	54.3	12.3
1994	53.1	47.8	10.1	56.5	50.3	11.1	60.9	56.0	8.1	58.8	52.7	10.2
1995	53.6	47.6	11.2	56.3	49.7	11.8	64.0	57.5	10.1	61.8	54.1	12.6
1996	52.5	46.0	12.2	55.30	48.1	13.1	64.0	57.1	10.8	65.2	55.1	15.5

Fuente: Dane. cálculos de Fedesarrollo.

desempleo más altas en los últimos seis años. Si se mira la agravación del desempleo en porcentaje del nivel del año anterior, las ciudades que vieron deteriorarse más su panorama laboral en junio fueron Barranquilla (51.8%), Manizales (44.1%), Cali (30.1%) y Medellín (30%). Mientras que para septiembre Cali y Bogotá son las ciudades donde la caída del empleo fue más grave.

Analizando la información disponible, se observa que las tres principales ciudades enfrentaron disminuciones en la tasa de ocupación simultáneas con un descenso de la tasa de participación (salvo Medellín donde en septiembre la TGP aumentó ligeramente). En la capital del país la tasa de ocupación cayó, tanto en junio como en septiembre, alcanzando sus valores más bajos en lo que va corrido de la década de los noventa. Sin embargo, la tasa de participación global disminuyó de 62.7% a 60.4% en junio y un poco menos en septiembre (62.0% a 61.6%). En definitiva, la tasa de desempleo creció 1.6 puntos porcentuales en junio, de 8.1% a 9.7% de la población en edad de trabajar, cifra que fue superada para septiembre en 4.1 puntos por encima del desempleo registrado en el mismo período del 1995. En Cali la tasa de ocupación cayó por debajo del 50%, en los dos períodos analizados, aumentando la tasa de desempleo en 3.5 puntos (de 11.3% a 14.8%) en junio y 4.9 puntos (de 10.2% a 15.1%) en septiembre a pesar de la caída de la tasa de participación global en ambos meses. La tasa de desempleo de Medellín se ubicó en junio de 1996 en 12.8% (2.9 puntos por encima de la de junio de 1995) y en septiembre del mismo año en 13.6% superando las tasas de desempleo de los últimos cinco años. Para estas tres

ciudades, de no ser por el comportamiento de la Tasa Global de Participación, el desempleo habría sido mucho más alto.

Para el mes de junio, Barranquilla, Bucaramanga y Pasto, vieron por el contrario, sus tasas de ocupación y de participación crecer. Esto explica cómo, a pesar del buen crecimiento del empleo, el desempleo siguió agravándose. En septiembre, Bucaramanga y particularmente Pasto, continuaron absorbiendo altos niveles de oferta laboral, superiores al empleo, mientras que en Barranquilla la tasa de participación descendió con la ocupación.

IV. Evolución del empleo por rama de actividad

El Cuadro 4 presenta la evolución del empleo por ramas, para los meses de marzo y junio, desde 1991 hasta 1996. Los sectores que presentaron caídas de la tasa del empleo en marzo fueron la construcción (-8.22%), minas y canteras (-13.5%) y la industria manufacturera (-2.9%).

El primer sector presentó una desaceleración por el incremento de las tasas de interés. Así mismo, el comportamiento de este sector afectó el crecimiento de minas y canteras. Por otro lado, el sector de la industria manufacturera siguió perdiendo dinamismo en el primer trimestre de 1996 con respecto al mismo período del año 1995 al variar su producción en -4.10%, lo que implica un descenso en el nivel de empleo de -1.78 puntos porcentuales con respecto a marzo del año anterior. El comercio, aunque se desaceleró notablemente con respecto al crecimiento del

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

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Marzo						
Total	5.11	3.48	3.78	2.49	2.67	1.54
No informa	144.28	2.21	-9.74	2.51	22.81	-4.70
Agricultura	-4.31	-16.18	6.23	-15.70	3.80	17.37
Minas y canteras	5.90	-22.36	25.33	3.84	-10.10	-13.51
Industrias manufactureras	9.19	4.42	7.29	-0.38	-1.12	-2.90
Electricidad, gas y agua	26.33	-10.79	-4.07	-13.97	-0.64	32.09
Construcción	-10.58	18.36	5.99	14.96	12.10	-8.22
Comercio, restaurantes y hoteles	5.37	6.79	0.44	3.13	5.14	1.81
Transporte y comunicaciones	-0.87	4.61	9.81	7.28	8.96	-0.39
Establecimientos financieros	8.92	2.13	1.36	5.32	4.02	9.97
Servicios	5.36	-0.86	2.68	0.87	-0.50	4.92
Junio						
Total	5.83	6.00	1.31	1.16	3.27	-1.57
No informa	343.85	135.56	115.50	-67.08	132.99	-41.27
Agricultura	-17.47	24.45	4.80	-20.57	-3.27	7.83
Minas	-12.93	0.94	-3.16	1.54	-9.31	12.49
Industrias manufactureras	1.80	5.00	1.25	1.51	-0.22	-3.04
Electricidad, gas y agua	30.34	-21.98	-3.36	-5.29	8.23	19.71
Construcción	-5.05	17.43	5.10	16.65	5.89	-13.21
Comercio, restaurantes y hoteles	8.30	11.65	-2.45	0.16	5.33	-4.80
Transporte y comunicaciones	8.00	-0.48	17.38	1.06	3.46	2.33
Establecimientos financieros	7.11	5.33	-4.47	16.50	9.71	1.90
Servicios	9.40	1.35	1.97	-3.57	1.76	3.08

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

año anterior, presentó una tasa de crecimiento positiva (1.8% entre junio de 1996 y el mismo mes de 1995 contra 5.4% en igual periodo del año anterior). Sin embargo, las ventas minoristas en las doce principales ciudades del país, fueron inferiores en 2.67%, lo que obligó a que 14 empresas del sector entraran en concordato en 1996. Los servicios, tanto financieros como sociales fueron las ramas más dinámicas, con tasas de crecimiento del 9.9% y 4.9% respectivamente.

Contrario a la mala situación, en materia de empleo, el nivel de los salarios promedio

de los ocupados ha tenido un incremento en términos reales desde 1991, especialmente en el sector financiero, mientras que los salarios industriales y del sector comercio estuvieron dentro del promedio nacional, lo que supone que, aunque disminuyó el empleo, la productividad de los trabajadores se incrementó.

Para junio de 1996 no se presentó una recuperación importante, en materia de empleo. Al contrario, algunos sectores como el comercio, que en marzo generaba empleo, disminuyó el número de empleos en -4.8%. Los establecimientos financieros, presentaron

un crecimiento netamente inferior al del año anterior. La construcción y la industria manufacturera perdieron empleos a un ritmo creciente. Por otro lado, vale la pena resaltar, que el sector minas y canteras generó empleos en junio, posiblemente vinculados a la actividad petrolera.

V. Evolución del empleo por tipo de ocupación

Si se mira la evolución del empleo por posición ocupacional para el mes de marzo se encuentra una disminución importante de la calidad del empleo: el servicio doméstico aumentó 15% y los trabajadores familiares sin remuneración crecieron 27.2% mientras que los empleados y obreros aumentaron 1.5% (Cuadro 5). A junio, el empleo doméstico

disminuyó (-9.1%) con respecto a junio del 95 y fue una de las cifras más bajas que se ha registrado en lo que va corrido de la década de los noventa. Finalmente, los trabajadores por cuenta propia disminuyeron en marzo 2.6% y junio 9.5% después de haber crecido a tasas muy altas el año anterior (14.1% y 18.3% respectivamente); los patronos o empleadores incrementaron su número de manera importante en ambos meses frente al año 1995.

A. Evolución del desempleo por edad y género

Tomando los datos de marzo y junio de cada año para analizar el comportamiento de la tasa de desempleo por edad y sexo se encuentra que el aumento de la tasa de desempleo recayó sobre los jóvenes y con mayor fuerza

Cuadro 5
CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO EN SIETE AREAS METROPOLITANAS
SEGUN POSICION OCUPACIONAL (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Marzo						
Total	5.11	3.48	3.78	2.49	2.67	1.54
Trabajador familiar	14.16	0.33	3.14	-32.89	3.63	27.18
Obrero o empleado	1.83	6.45	6.67	5.91	-0.43	1.30
Obrero o empleado del gobierno	9.97	-10.25	-5.96	-2.34	0.24	3.08
Empleado doméstico	4.63	-0.59	-5.31	6.14	-21.85	14.98
Trabajador cuenta propia	9.70	2.74	2.38	3.01	14.13	-2.63
Patrón o empleador	5.82	12.10	8.10	-21.88	10.03	11.36
Junio						
Total	5.8	6.0	1.3	1.2	3.3	-1.5
Trabajador familiar	-31.0	120.3	-42.3	-13.8	25.2	-33.1
Obrero o empleado	5.8	7.6	3.2	2.0	2.4	0.7
Obrero o empleado gobierno	7.5	-9.7	-8.0	3.8	-2.2	3.5
Empleado doméstico	0.1	4.9	0.6	-16.2	-2.1	-9.1
Trabajador cuenta propia	19.5	-5.4	16.5	-7.1	18.3	-9.5
Patrón o empleador	-27.2	58.9	-34.9	57.5	-33.7	26.2

Fuente: Dane, Encuesta Nacional de Hogares, Fedesarrollo.

sobre las mujeres jóvenes (Cuadro 6). Mientras que la tasa de desempleo total entre marzo de 1995 y el mismo mes de 1996 aumentó 2.2 puntos (pasó de 8.1% a 10.3%), la de los hombres entre 15 y 19 años creció 5.4% puntos (pasó de 17.3% a 22.7%) y la de las mujeres aumentó 9.9 puntos (pasó de 23.6% a 33.5%). Esto puede ser debido a que las mujeres entre los 15 y los 19 de edad son las menos califica-

das, y por lo tanto, son las primeras afectadas ante ciclos recesivos de la economía. El segundo grupo de edad más afectado fue el de los 20 a 29 años, tanto para los hombres como para las mujeres. Similar análisis puede adelantarse para el mes de junio. El grupo femenino entre en los 15 a 19 años registró la tasa más alta de desempleo (34.3%) por encima del grupo masculino que tuvo una tasa de 26.5%.

Cuadro 6
TASA DE DESEMPLEO SEGUN GRUPOS DE EDAD Y SEXO
SIETE AREAS METROPOLITANAS (%)

	Total		Hombres		Mujeres	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Marzo						
Total	8.12	10.29	6.03	7.5	10.99	13.88
De 0 a 4	-	-	-	-	-	-
De 5 a 9	-	-	-	-	-	-
De 10 a 11	-	-	-	-	-	-
De 12 a 14	14.68	16.2	11.33	14.14	20.12	19.67
De 15 a 19	20.13	27.64	17.34	22.74	23.67	33.57
De 20 a 29	11.64	14.62	8.79	10.59	15.06	19.18
De 30 a 39	5.90	7.22	3.44	4.42	9.04	19.53
De 40 a 49	3.93	4.72	3.09	3.52	5.12	6.38
De 50 a 59	3.54	4.09	3.66	4.28	3.31	3.78
De 60 a 69	3.00	4.63	3.51	5.44	1.34	2.35
De 70 a 79	2.55	2.09	3.01	2.81	1.30	-
De 80 y más	4.37	5.02	6.17	-	-	25.61
Junio						
Total	9.2	11.6	6.8	9.2	12.2	14.8
De 0 a 4	-	-	-	-	-	-
De 5 a 9	-	-	-	-	-	-
De 10 a 11	-	-	-	-	-	-
De 12 a 14	16.8	24.9	17.5	20.5	15.8	32.5
De 15 a 19	25.2	29.9	21.7	26.4	29.5	34.3
De 20 a 29	13.1	15.7	9.6	11.6	17.4	20.7
De 30 a 39	5.6	6.5	3.7	6.5	8.3	11
De 40 a 49	4.4	6.1	3.5	5.7	5.6	6.7
De 50 a 59	3.9	5.8	3.9	6.2	3.9	5.0
De 60 a 69	4.3	5.9	4.6	6.3	3.3	4.6
De 70 a 79	4.6	4.3	4.9	5.7	3.9	-
De 80 y más	-	4.2	-	4.6	-	-

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

Así mismo, la fuerza laboral entre 20 y 29 años presentó tasas de desempleo superiores al promedio nacional.

En conclusión se observa que el desempleo aumentó a un ritmo preocupante, que en las grandes ciudades fue la disminución de la actividad productiva la principal causa de este incremento, mientras que en las ciudades intermedias existió una combinación de crecimiento de la oferta laboral con disminución del ritmo de creación de empleos. Los

sectores económicos más afectados por la crisis (construcción, industria manufacturera) concentraron la mayor pérdida de puestos de trabajo. Por último, el desempleo afectó principalmente a los jóvenes - principalmente mujeres - entre 15 y 30 años. Al conocer las opiniones y las perspectivas de los empresarios y la tendencia del crecimiento de la economía, se puede prever que la situación en el frente del empleo no va a mejorar de manera sensible en los próximos meses.

II. Salud: análisis epidemiológico de la violencia

I. Constructo teórico de la epidemiología¹

Contrariamente a la creencia general, la epidemiología no es únicamente la ciencia que estudia las enfermedades infecciosas que se presentan de manera más o menos súbita en las poblaciones. La epidemiología es una parte de la medicina que se dedica a estudiar las causas de enfermedad y si bien, en una etapa temprana estuvo centrada en las enfermedades producidas por agentes infecciosos, posteriormente se aplicó a las enfermedades producidas por agentes químicos o del ambiente físico y más recientemente, a aquellas de naturaleza social².

Como toda ciencia, la epidemiología tiene un conjunto de reglas y ordenamientos equivalente a lo que en otras áreas se llama el constructo teórico. Quiero revisar muy brevemente algunos de los postulados de la epidemiología,

con el fin de ver cómo se pueden aplicar en el caso de la violencia.

La epidemiología hace un énfasis muy grande en la observación de los datos y por esta razón se ocupa de verificarlos y, si es del caso, mejorar su calidad, como base que son de todas las inferencias de causalidad. La epidemiología es una ciencia orientada a la acción y es de naturaleza práctica. El anestesista inglés John Snow, considerado el padre de la epidemiología, después de observar cuidadosamente, encontró que una fuente de agua del río Támesis, se asociaba con altas tasas de infección por cólera. Se cuenta que al comenzar una de las muchas epidemias que tuvo Londres, fue a la bomba en sospecha y le arrancó el manguito para evitar que la gente la usara, con lo cual controló la epidemia. Lo más notable de esta experiencia, es que Snow la realizó muchos años antes de que se conociera la teoría bacteriana de la enfermedad y en un momento cuando muchos

¹ Trabajo presentado en la Segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe sobre Pobreza y Desarrollo Social. Bogotá, Junio 30-Julio 2, 1996.

² Guerrero R, González C.L, Medina E. Epidemiología. Bogotá, Caracas: Fondo Educativo Interamericano S.A., 1981.

pensaban que la enfermedad se transmitía a través de emanaciones o miasmas.

Para efectos del estudio de la violencia quizás la contribución más importante de la epidemiología es su concepto de Causa y de Causalidad. En primer término, la causalidad se interpreta siempre en términos de probabilidad. Esto quiere decir que para que un determinado factor sea considerado causa basta solamente con que su presencia aumente (o disminuya, si el factor previene) la enfermedad. Dada la ausencia de un factor considerado como causal, la enfermedad puede seguirse presentando, ya que generalmente hay otros factores que producen el mismo efecto o un efecto muy similar. Esta característica llamada multicausalidad, es especialmente aplicable al caso de la violencia, donde una variedad de factores producen un efecto muy similar y por esta razón no se debe hablar de la causa, sino de los factores que la producen.

Mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad de que la enfermedad o el efecto se produzca. Para entender mejor este concepto veamos el ejemplo de la tuberculosis. Existe un factor llamado, bacilo tuberculoso, que caracteriza la enfermedad, sin embargo su sola presencia no garantiza que la enfermedad se produzca. De hecho de la gran mayoría de las personas que se exponen al bacilo sólo unas pocas desarrollan la enfermedad. Para que la tuberculosis se desarrolle se hace necesario, además de la exposición al bacilo, la presencia de otros factores tales como un sistema inmunitario deficiente, desnutrición, y hacinamiento. La epidemiología llama a éstos, Factores de Riesgo. La importancia de ellos desde

el punto de vista práctico radica en que se puede disminuir la cantidad de enfermedad, alterándolos, aún cuando la exposición al bacilo siga dándose. En otras palabras, la tuberculosis se puede disminuir, bien eliminando la exposición al bacilo (cosa por lo demás difícil en muchos casos), mejorando el estado inmunitario de la población, mejorando la desnutrición o disminuyendo el hacinamiento.

Aplicando este concepto al caso de la violencia podríamos decir que la agresividad es un factor básico que la caracteriza pero que también existen otros factores de riesgo, que permiten o ayudan a que la agresividad se manifieste o produzca efectos más nocivos. La agresividad ha sido objeto de estudio recientemente. Se han identificado los sitios anatómicos donde se asienta y se comienza a conocer la naturaleza de los mediadores químicos, neurotransmisores, que permiten su expresión. Desafortunadamente, por el momento estos conocimientos no han llegado todavía a tener consecuencias prácticas y para el control de la violencia podemos únicamente trabajar sobre sus factores de riesgo. Más adelante discutiremos algunos de aquellos de mayor importancia para el caso de las Américas.

II. Definición de violencia y su importancia en la región de las Américas

La violencia es un término que se utiliza para significar una gran variedad de situaciones, razón por la cual se generan muchas controversias y confusiones. La violencia se puede clasificar según la persona que la sufre (niños, mujeres o ancianos); o se puede clasificar

según la naturaleza de la agresión (sicológica, sexual, etc.); también se puede catalogar según el motivo (político, racial, etc;) o de acuerdo al sitio donde ocurre, (doméstica, del ambiente de trabajo, etc.).

Para efectos de este trabajo llamamos violencia al uso, o amenaza de uso, de la fuerza física, con intención de hacer o hacerse daño³. Es de notar que esta definición si bien tiene muchas ventajas, tiene también limitaciones. Obviamente, excluye otras formas de violencia como la sicológica, que son muy frecuentes; y también excluye los casos en los cuales se usa la fuerza física sin intención de provocar lesión, los llamados accidentes.

Los homicidios y suicidios son las manifestaciones extremas de la definición anterior y por existir datos relativamente confiables, sus tasas se utilizan como indicadores de violencia. Debe tenerse en cuenta sin embargo, que ellos son una pequeña parte del conjunto y que excluyen las lesiones y otras formas de violencia que son mucho más frecuentes que las mismas muertes.

Por regla general se puede decir que las tasas de homicidio han venido en aumento en la mayor parte de la Región de las Américas desde los años ochenta, según puede apreciarse en el Cuadro 1. De igual manera puede observarse que la tasa promedio está alre-

Cuadro 1

TASA DE HOMICIDIO Y MUERTES POR ACCIDENTE DE VEHICULO AUTOMOTOR (por 100.000 habitantes) PARA LA REGION DE LAS AMERICAS*

	Homicidios		Accidentes vehículos motor	
	1980	1991	1980	1991
Región de las Américas	11.4	16.6	19.4	15.8
América del Norte**	9.8	9.7	22.7	16.4
América Latina y Caribe	12.5	21.3	17.0	15.5
América Latina	12.8	21.4	17.1	15.6
México	18.1	19.6	22.8	16.5
América Central	35.6	27.6	15.1	13.5
Caribe Latino	5.1	8.8	13.2	14.7
Brasil	11.5	19.0	16.4	19.1
Países Andinos	12.1	39.5	18.3	13.2
Cono Sur	3.5	4.2	9.5	9.2
Caribe	3.1	3.5	10.2	7.6

* No están incluídos Haití y Bolivia.

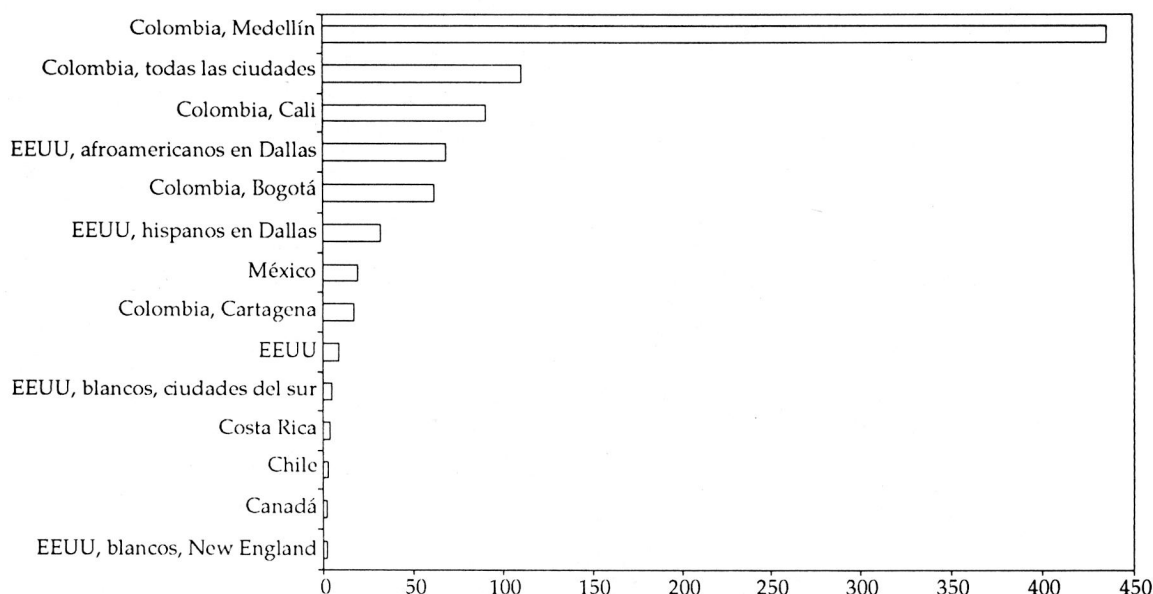
** Dentro de América del Norte hay que destacar las diferencias en las tasas de homicidios entre Canadá (2.6/100.000) y Estados Unidos de América (10.1/100.000).

Fuente: Situación de la salud de las Américas: indicadores básicos 1995. OPS, en lo que se refiere a la mortalidad registrada. World Population Prospects, revisión 1994. Naciones Unidas, en lo que se refiere a datos de población.

³ Esta definición es utilizada por el Centro de Prevención de Lesiones del Centro de Enfermedades Comunicables (CDC) de Atlanta. Ver : Injury Prevention: Meeting the Challenge. A Report of the National Committee for Injury Prevention and Control. Oxford, New York: Oxford University Press, 1989.

Gráfico 1

MORTALIDAD POR HOMICIDIOS EN ALGUNAS CIUDADES Y PAISES DE LAS AMERICAS



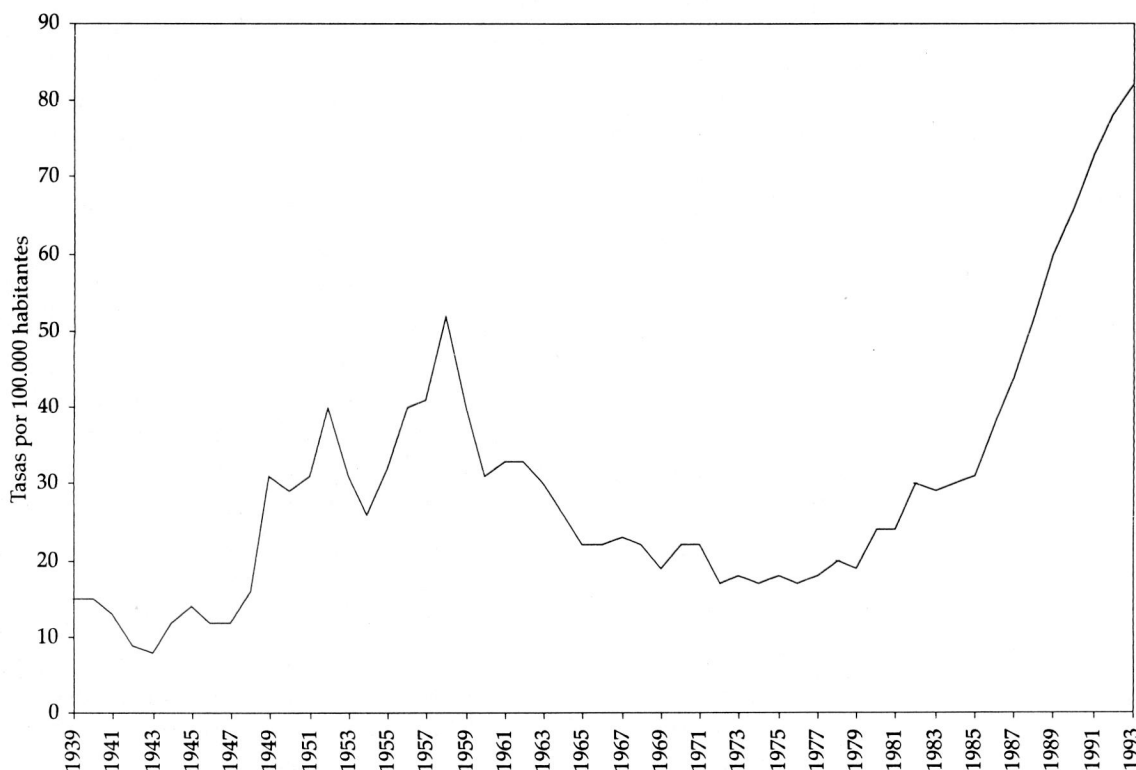
Fuente: Guerrero, R., *prcto Activa*, OPS, Washington.

dedor de 20 homicidios por cien mil habitantes, lo cual convierte a la región en la más violenta del globo. El Gráfico 1 al igual que el Cuadro 1, muestran que existe una gran heterogeneidad entre sub regiones y países. Vale la pena destacar la extraordinaria variación entre las ciudades colombianas, que va desde una tasa cercana a 400 observada para Medellín y una de 16 homicidios por cien mil habitantes, observada en Cartagena. A este respecto es útil preguntarse, cuáles son los factores que explican estas diferencias dentro de un mismo país, con un mismo ordenamiento legal y condiciones económicas similares?

III. Análisis epidemiológico de la violencia colombiana

En el Gráfico 2, se muestran las tasas de homicidio en Colombia, desde 1938 hasta 1993. Hay varias observaciones importantes que pueden hacerse. En primer lugar, se ve que las tasas forman una distribución bimodal, con una primera elevación o modo, a finales de los años 50, y luego una segunda elevación, más abrupta, de una magnitud superior y sin dar señales de disminuir todavía, que comenzó a finales de los años setenta. Frente a una distribución tan heterogénea como la mencionada, la epidemiología concluye que

Gráfico 2
TASAS DE HOMICIDIOS, COLOMBIA 1938-1993



Fuente: NANE e Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Elaborado por el Instituto Nacional de Salud.

son varias las causas que están operando en la generación de la violencia.

Una segunda observación de importancia es el notar que el punto más bajo de las gráficas está alrededor de 20/100.000, tasa que sería considerada como "epidémica" en muchos países del mundo. Dicho de otra manera, la frecuencia de homicidios más baja observada durante el período en cuestión, sería alarmantemente alta en otras partes.

La primera elevación corresponde al fenómeno llamado "la violencia política" y que culminó con el Frente Nacional. La segunda elevación corresponde a la violencia actual, la cual es claramente diferenciable de la primera.

A título de hipótesis pensamos que el alto nivel de base, puede ser explicado por el establecimiento en Colombia de una cultura de la respuesta violenta ante el conflicto⁴.

⁴ De Roux, G. "Ciudad y violencia en América Latina". En Ciudad y Violencias en América Latina. A. Concha, F. Carrión y G. Cobo (eds.) Programa de Gestión Urbana, Serie Gestión Urbana vol 2. 1994. Quito, Ecuador.

Colombia tiene una larguísima lista de guerras civiles y una muy vieja trayectoria de movimientos guerrilleros, que pueden haber ido estableciendo en la sociedad la tendencia a solucionar los conflictos a la fuerza y no a través del diálogo y la concertación. Sin embargo, si bien esta hipótesis podría explicar el alto nivel de base, no parece suficiente para explicar la segunda elevación. Los cambios culturales evolucionan de una manera mucho más lenta.

La hipótesis explicativa de la segunda elevación, la violencia actual, por la urbanización creciente, no está sustentada por los datos. La más grande concentración urbana del país, Bogotá, tiene una tasa menor que las de Medellín y Cali. Ciudades intermedias como Manizales, Cúcuta y Bucaramanga tienen tasas alrededor de 100, mientras que ciudades pequeñas como El Dovio, El Aguila y Toro, en el Valle del Cauca, están alrededor de 300 homicidios/100.000 habitantes. Sale de toda consideración y merece explicación diferente la tasa de 800/100.000 registrada para Apartadó⁵.

El incremento de la pobreza es otra de las hipótesis explicativas de la violencia esgrimida con bastante frecuencia. Sin embargo, los datos disponibles tampoco parecen explicar el aumento. La pobreza en Colombia,

desde 1973 hasta 1993, medida bien por necesidades básicas insatisfechas o por ingreso, ha venido disminuyendo⁶. Londoño, en un trabajo presentado recientemente⁷, no pudo encontrar una correlación entre la pobreza y los homicidios. La hipótesis de la pobreza tampoco coincide con la comparación del nivel de ingreso per cápita con las tasas de violencia de las diferentes regiones de Colombia, donde puede verse que las más pobres no son las más violentas. Otras hipótesis explicativas como son la proliferación de armas de fuego o el consumo de alcohol, ambos conocidos factores de riesgo para la violencia, tampoco parecen haber aumentado en forma tan dramática en los últimos años como para poder explicar el extraordinario aumento observado desde los ochenta. La hipótesis de que los colombianos son violentos por naturaleza, esto es, por razones genéticas, de ninguna manera podría justificar un cambio tan acelerado como el observado desde 1980. La hipótesis genética tampoco serviría para explicar las extraordinarias variaciones que existen entre las ciudades colombianas.

El cambio más llamativo, ocurrido en los últimos quince años, en la sociedad colombiana es la aparición del tráfico de drogas como fenómeno de gran importancia en todas las esferas de la vida nacional y, quizás por eso, deba considerarse como hipótesis explica-

⁵ Suárez G, Ospina G, Duque M. "Homicidio colectivo en la hacienda Las Tortugas, Apartadó, Antioquia". Informe Quincenal de casos y Brotes IQCB, 1995 1 32-34 (No 5) Ministerio de Salud, Bogotá Colombia.

⁶ Pérez Piñeros, M.J. "La situación social en Colombia". En Planeación y Desarrollo 1995: 26. 85-123 (No 3, Julio-Sept)

⁷ Londoño J.L. Violencia, "Psychis y Capital Social". Trabajo presentado en la 2da. Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Bogotá, Colombia. Junio 30-Julio 2, 1996.

tiva del incremento. A este respecto es llamativo el que los departamentos que presentan tasas más altas de homicidios sean Antioquia, Guaviare, Putumayo y Valle del Cauca⁸ todos relacionados de alguna manera con el narcotráfico. Los datos del programa DESEPAZ en Cali sugieren que el gran efecto del narcotráfico es indirecto, esto es, que afecta las diversas formas de funcionamiento de la sociedad y no exclusivamente a través de la violencia que los narcotraficantes ejercen directamente. Es necesario aclarar sin embargo, que hacen falta muchos estudios y observaciones antes de aceptar como válida esta explicación y recordar lo mencionado al comienzo, acerca de la multicausalidad de la violencia.

IV. Factores de riesgo para la violencia

A continuación, a partir de los datos aportados por el Programa DESEPAZ de la Alcaldía de Cali y por el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses (ICMLCF), vamos a describir algunos de los factores de riesgo de la violencia urbana en Colombia y a tratar de formular una hipótesis que pueda explicar lo ocurrido. Es necesario resaltar que las infecciones que se puedan hacer a partir de los

datos de Cali, de Medellín y de Colombia, no son aplicables necesariamente a otras ciudades y países, aún de la misma región de las Américas. Cada situación específica debe tener una mezcla propia de los diferentes factores de riesgo, si bien muchos de ellos sean comunes a la mayoría.

Los datos provenientes de DESEPAZ⁹ indican que el 56% de los homicidios ocurren en los tres días del fin de semana y una cuarta parte de ellos ocurren el día domingo (ver Gráfica 3). Igualmente se observa un incremento desproporcionado los días de celebraciones deportivas especiales, el día de la madre, la época de navidad, la noche de año nuevo, etc. Este comportamiento, junto con la observación de que la mayoría ocurre en horas de la noche, sugiere inmediatamente la asociación con el consumo de alcohol, la cual es conocida como factor de riesgo en otras latitudes¹⁰. Londoño¹¹ encontró una correlación significativa entre la incidencia de alcoholismo y las tasas de homicidio en varias regiones del mundo. Según el estudio de las autopsias de Cali mencionado en la obra citada, un 25% de las víctimas estaban intoxicadas con alcohol. Resultados similares, aunque con una proporción mayor de intoxicación en las víctimas, han sido reportados

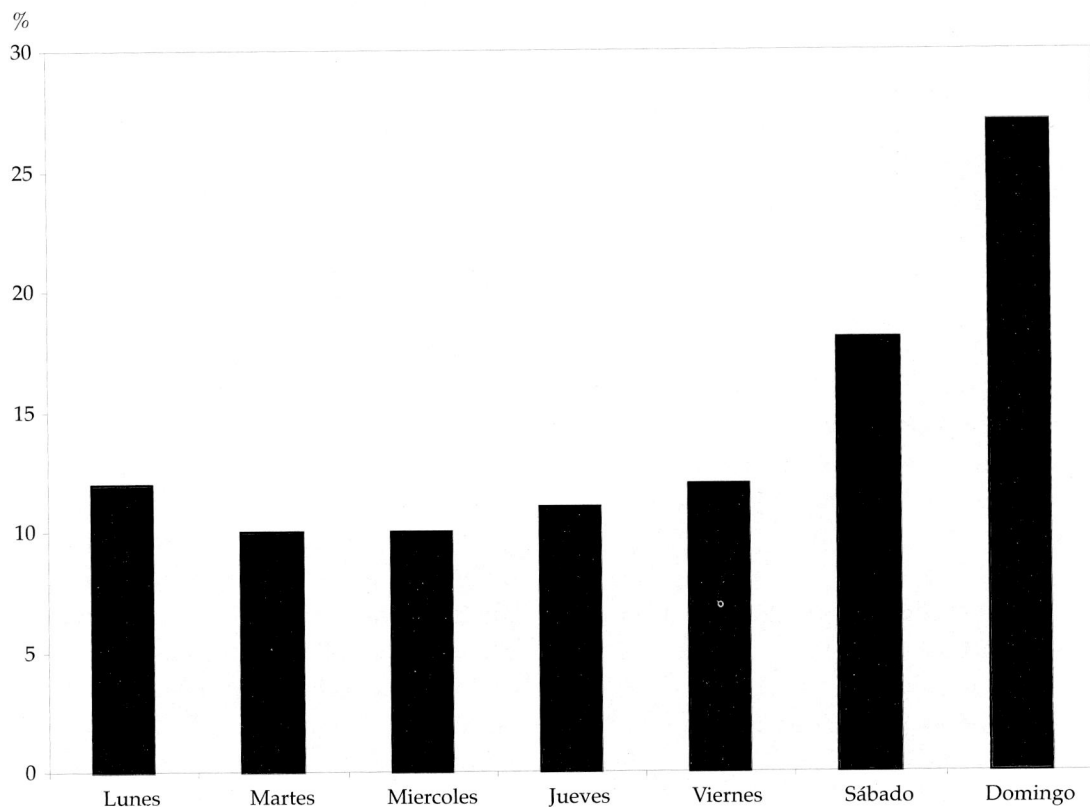
⁸ Lehtonen S, Suárez G, Morales A, Hernández W, Sánchez C, Cárdenas V.M. "Homicidios en Colombia, 1938-1993". Boletín Epidemiológico. Instituto Nacional de Salud 1994; 2(4): 58-62.

⁹ Espitia, V.E (coord.) "Muertes violentas en Cali, 1993-1995". Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Santiago de Cali.

¹⁰ 1996 CaliMark L Rosenberg, Mary A Fenley, eds. Violence in America, A Public Health Approach. Oxford, New York: Oxford University Press, 1991.

¹¹ Londoño J.L. Op cit.

Gráfico 3
HOMICIDIOS SEGUN DIA DE LA SEMANA CALI 1993-1995



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Nacional, Cali, 1996. "Muertes violentas en Cali 1993-1995".

para Medellín¹² y para toda Colombia¹³. Medidas como la restricción en la venta de alcohol en sitios públicos, leyes semi-secas, han mostrado su efecto benéfico en Cali y más recientemente en Bogotá¹⁴. Es claro, pues, que el consumo de alcohol como factor de riesgo está presente en Colombia, si bien no creemos

que sea suficiente para explicar el incremento observado en los últimos años.

Estudios en otras partes han permitido identificar la proliferación de armas de fuego como un factor de riesgo, especialmente por cuanto tornan más letal la agresión y, por eso,

recomiendan la restricción en la venta y el porte de las armas de fuego¹⁵. Según el ICMLCF para 1994, el 80% de los homicidios de Colombia fueron ocasionados con armas de fuego. Cifras idénticas se muestran para Cali y Medellín. Una información de la Policía Metropolitana de Bogotá muestra que el 31,3% de las armas incautadas en la comisión de delitos, habían sido vendidas por la Industria Militar de Armamentos, INDUMIL, y que un 20% de ellas estaban amparadas por un permiso legal¹⁶. Según los datos de la Alcaldía de Bogotá en 1994 se expidieron 156,283 permisos para portar o tener armas de fuego en esa ciudad. Si a esta cifra se suma las armas cortopunzantes y las de fuego que no están amparadas legalmente, se puede deducir fácilmente que ésta ciudad tiene una proliferación extraordinaria de instrumentos letales de agresión¹⁷. Una evaluación reciente de la política de desarme implantada en Cali durante 1994, mostró una reducción significativa en los homicidios por arma de fuego en los fines de semana cuando se aplicó¹⁸ y estudios en otras partes muestran igualmente que el control del porte de armas de fuego ayuda en la reducción de la violencia homicida. Igual que en el caso del consumo de alcohol, no dudamos que la proliferación de armas de fuego en la

población civil, es un factor de riesgo que está operando en Colombia, pero dudamos que por si solo, pueda explicar el último aumento observado en los niveles de homicidio.

La impunidad y la percepción ciudadana de la poca operación del sistema judicial, que llevan a la implantación de la justicia por la propia mano y a la perpetuación de la violencia, son otro factor de riesgo. Los datos de DESEPAZ en 1993, mostraban que únicamente en el 6% de los homicidios de Cali se lograba identificar al agresor. Datos de Bogotá y Medellín mostraban resultados similares. Si se tiene en cuenta que sólo una pequeña parte de aquellos agresores identificados será finalmente sancionada, podemos ver que la bajísima probabilidad de castigo puede estimular el comportamiento agresivo.

Otros factores de riesgo pueden estar operando en Colombia, aunque no hayan sido estudiados en detalle. Por ejemplo, para la Sociedad Norteamericana de Sicología, no existe duda de que el despliegue de violencia en los medios puede estimular el comportamiento violento especialmente entre los jóvenes¹⁹. El inusitado despliegue por parte de los medios, de los múltiples actos de

¹⁴ Centro de Referencia Nacional sobre Violencia, "Evaluación de la efectividad de las medidas de control adoptadas en Santafé de Bogotá en 1995". Boletín CRNV No. 6 (Enero), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Bogotá, 1996.

¹⁵ Sloan, J.H, Kellerman, AL et al. "Handgun regulations, crime, assaults and homicide". NEJM 1988; 319: 1256-1262

¹⁶ Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá "Plan Desarme". Folleto impreso. Bogotá Colombia. 1996.

¹⁷ Plan Desarme, op. Cit.

¹⁸ Villaveces, A. Espitia, V.E, Kellermann, A. "Effect of a Disarmament Strategy on Homicides in Cali, Colombia 1994". Trabajo enviado para publicación al Journal de la American Medical Association.

¹⁹ Donnerstein, E. Slaby RG, Eron, L.D. "The mass media and youth aggression. En: Reason to Hope. A psychological perspective on violence and youth". American Psychological Association. Washington DC 1994.

violencia en Colombia puede estar ayudando a estimular el fenómeno de la violencia. Vale la pena insistir nuevamente, que la violencia en los medios es un factor de riesgo más, cuyo efecto se suma a los mencionados anteriormente. Dicho de otra manera, no es que los medios de comunicación sean responsables de la situación de violencia que vive Colombia, pero el despliegue desproporcionado que hacen de la violencia puede estar ayudando a incrementarla, volviéndose un factor de riesgo adicional.

El desarrollo de una cultura de respuesta violenta al conflicto, en oposición a la cultura de la solución negociada y pacífica, que ya se mencionó anteriormente, puede también, estar operando como factor de riesgo en Colombia. El uso frecuente, a veces en forma graciosa, de términos tales como "pasar al papayo", "mandar al de la moto" parecen indicar una aceptación creciente de la solución violenta de los conflictos. A este respecto vale la pena mencionar un estudio multicéntrico patrocinado por la Organización Panamericana de la Salud, el cual también se realiza en varios países del continente, con el fin de conocer las actitudes de los colombianos hacia el comportamiento violento en sus diferentes modalidades²⁰.

Los homicidios afectan predominantemente a los hombres jóvenes, entre 15 y 34 años, con una relación de 13 hombres por cada mujer, según los datos del Instituto de

Medicina Legal, anteriormente citados. El análisis del sitio de residencia de la víctimas de homicidio en Cali, muestra una mayor mortalidad para los estratos I y II, los más bajos, según puede apreciarse en el Gráfico 4. Se puede decir entonces, que esta violencia afecta a los jóvenes, de sexo masculino, residentes en núcleos urbanos y provenientes de estratos socioeconómicos bajos. Aún cuando la información disponible sobre los agresores es muy escasa, la poca existente parece indicar, que éstos tienen las mismas características demográficas de las víctimas. Esto es, son hombres jóvenes, provenientes de estratos socioeconómicos bajos²¹.

La mayoría de los homicidios en Colombia ocurren en ciudades medianas o grandes y no parecen vinculados a actos de terrorismo o de guerrilla, aunque éstos logran gran despliegue periodístico. La gran mayoría tampoco parece vinculada a procesos políticos, sin negar que éste tipo de violencia existe y que su magnitud es subestimada por las estadísticas disponibles. Pero, sin duda, en el caso colombiano la guerrilla y los grupos paramilitares se constituyen en factores de riesgo adicionales y tienen especial importancia en ciertas regiones del país, como Apartadó, Antioquia.

V. Conclusiones y discusión

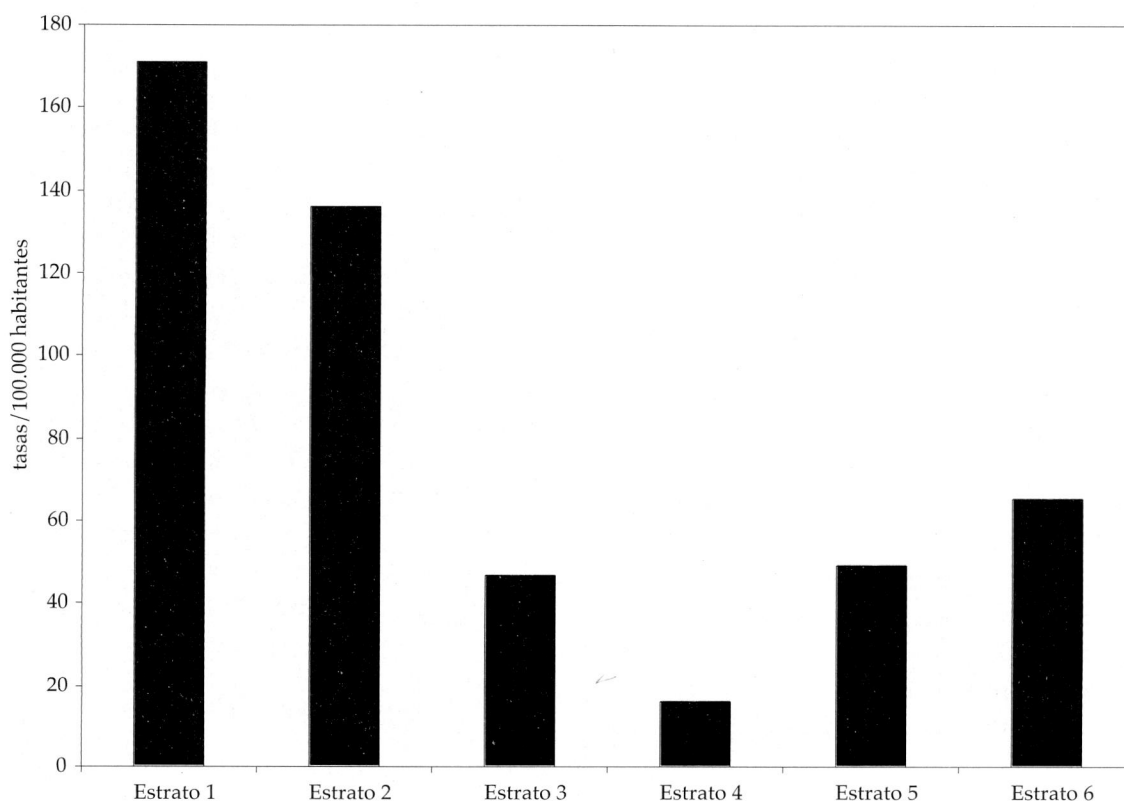
El análisis realizado en el presente trabajo se refiere fundamentalmente a la violencia que se traduce en lesiones personales y finalmente

²⁰ Organización Panamericana de la Salud. "Actitudes y normas culturales sobre la violencia en ciudades seleccionadas de la región de las Américas". Proyecto Activa. OPS, División de Salud y Desarrollo Humano. 1996, Washington D.C.

²¹ García, H.I, Vélez C.H. Op. cit.

Gráfico 4

HOMICIDIOS SEGUN ESTRATO DE RESIDENCIA DE LA VICTIMA CALI 1994



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Cali, 1996. "Muertes violentas en Cali 1993-1995".

en homicidios. No ha tenido en cuenta otras formas de violencia, que a pesar de ser más frecuentes, son muy difíciles de medir. Tal es el caso de la violencia doméstica contra la mujer, los niños y los ancianos. Hay razones para pensar que estas formas de violencia, que producen intenso malestar social y sufrimiento, están también presentes en Colombia. Se precisan estudios especiales para cuantificar este problema y para identificar sus correspondientes factores de riesgo.

Se puede concluir de las anteriores observaciones que la violencia colombiana actual es un fenómeno complejo, donde varios factores de riesgo están interactuando y potenciándose recíprocamente. No existe una causa o factor que pueda explicarla de manera sencilla. El análisis de los escenarios donde ocurre y la forma como ocurre esta violencia reciente, hace pensar más en el desorden social, que en acciones premeditadas de venganza, ajustes de cuentas entre jefes del

tráfico de drogas o ejecución de planes terroristas, aun cuando éstas formas existen, sin la menor duda.

Es aquí donde aparece la presencia del narcotráfico como un factor explicativo importante, no sólo por la contribución directa que aporta en la solución violenta de sus propios conflictos, sino fundamentalmente, actuando de manera indirecta sobre los demás factores de riesgo. La corrupción de la policía y del sistema judicial, producto del narcotráfico, ha contribuido, sin duda, a aumentar la impunidad, hasta llevarla a los niveles actuales. El tráfico de armas, frecuentemente de alta sofisticación, es otra contribución del narcotráfico, como lo es también la implantación de la cultura de la solución de las pretensiones a través de la intimidación y la fuerza. Desconocemos la influencia del uso de drogas por parte de las víctimas o de los agresores, aunque hay evidencia anecdótica, de que puede estar envuelto, al igual que el alcohol.

¿Cómo explicar el impacto en jóvenes de nivel socioeconómico bajo? Una hipótesis, generada en el Programa DESEPAZ de Cali, es que los jóvenes, imposibilitados de ingresar a las escuelas y colegios por incapacidad del sistema escolar, e incapaces de ingresar al competitivo y estrecho mercado laboral por falta de educación y habilidades laborales, encuentran en el negocio de la distribución y venta de droga al detal, una fuente atractiva y fácil de ingreso para ellos y sus familias. Una vez en el negocio, la violencia es parte

obligada de la supervivencia en él. Hay evidencia de que tanto los narcotraficantes como los movimientos guerrilleros tratan de utilizar a los jóvenes de la ciudades para reclutar de entre ellos sus militantes.

¿Qué hacer? Pienso que lo primero es conocer el problema y aceptarlo como un hecho. Es paradójico, por ejemplo que el SIDA, cuya incidencia es 10 veces menor en términos de mortalidad, reciba tanta atención y despliegue por parte de las autoridades sanitarias y de gobierno, al tiempo, que la violencia, no haya sido objeto de interés similar. El estudio sistemático y detallado de los diversos factores de riesgo operantes es requisito fundamental para la solución. El tratamiento de factores susceptibles de manejo como son la restricción en la venta de alcohol, la circulación de armas de fuego, la disminución de la impunidad, debe acometerse de inmediato.

Es claro del análisis realizado que no existe una solución única, sencilla para resolver este delicado problema. Tratándose de complejos problemas sociales y culturales no es probable una respuesta pronta y debemos prepararnos para plazos medianos y largos durante los cuales se debe continuar trabajando.

El mejoramiento de la justicia y de la policía son componentes fundamentales de la solución pero no deben ni pueden convertirse en el único mecanismo de respuesta. Un análisis reciente sugiere que los mecanismos represivos y punitivos tradicionales se vuelven insuficientes cuando los niveles de violencia y homicidios pasan de un cierto nivel²². Co-

²² Ratinoft L. "Delincuencia y Paz Ciudadana". Trabajo presentado en el encuentro "Hacia un enfoque integrado de desarrollo: Ética, violencia y Seguridad Ciudadana", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC Febrero 16-17, 1996.

lombia y la mayoría de los países de América Latina parecen haber pasado hace tiempo ese umbral. La promoción de la equidad, una mejor distribución de riqueza, que se deben traducir en mejores oportunidades de empleo para los jóvenes, son requisitos fundamentales de cualquier plan de acción contra la violencia.

Pero por encima de todo, es necesario darle a la violencia la importancia y prioridad política que el problema merece y lograr que los gobernantes se comprometan a controlarla. Sólo así se podrán movilizar los recursos y las voluntades de todos los ciudadanos, requisito sin el cual es imposible resolver el problema.

III. Educación: formación técnica y tecnológica y mercado laboral¹

I. Capacitación y modelo productivo

La apertura y la globalización han hecho aún más imperativo incrementar la competitividad de la economía, lo cual implica necesariamente mejorar la productividad de todos los factores de producción. Esto requiere, en particular, una redefinición del papel del recurso humano como elemento determinante para garantizar la calidad de los productos, la utilización óptima de las instalaciones, la adaptabilidad a los cambios técnicos y tecnológicos y una mayor flexibilidad para asumir nuevas tareas en el proceso de gestión y organización.

En este contexto, la formación técnica y tecnológica es de vital importancia como medio de hacer efectiva la reconversión y cualificación de la mano de obra. En Colombia, esta dimensión de la educación ha sido poco estudiada y poco se sabe sobre los determi-

nantes de su oferta, su elasticidad frente a la demanda por formación y su relación con el mercado laboral. De Moura et al. (1990) resaltan la desconexión entre los programas ofrecidos por las instituciones y las perspectivas reales de empleo para sus graduados. Un estudio del SENA (1994), subraya la no existencia de programas de formación en ingeniería de procesos productivos y las debilidades en la formación para manejar la técnica y la tecnología utilizadas en las diferentes industrias. Resulta entonces pertinente, seis años después del cambio de modelo económico, analizar la relación entre formación técnica y tecnológica, la demanda educativa y el sector productivo.

El análisis y las comparaciones que se presentan en este trabajo, sirven para corroborar algunas de las reflexiones de ambos estudios. Es preciso añadir que la correspondencia entre oferta de formación y demanda laboral es deficiente, pues el flujo de infor-

¹ Este artículo hace parte de una investigación realizada por Fedesarrollo para el ICFES.

mación entre empresas e instituciones no es permanente. Además, existe un rezago entre el momento en que se determinan las nuevas necesidades del sector productivo y el tiempo que toma, a las instituciones formadoras, adecuar la oferta de capacitación.

II. Definiciones y metodología

Antes de presentar los resultados encontrados, es relevante aclarar el sentido del término formación técnica y tecnológica: se refiere en este estudio a la capacitación que imparten dentro del sistema de educación superior las instituciones universitarias, técnicas y tecnológicas.

Las instituciones universitarias, según la Ley 30 de 1992, se definen como "aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización". Estas instituciones pueden convertirse en universidades si cumplen con requisitos tales como: i) tener experiencia en investigación científica de alto nivel, ii) tener programas académicos y programas en ciencias básicas que apoyen la investigación científica, iii) un número determinado de programas, iv) de docentes, dedicación, formación académica de los mismos y v) una infraestructura determinada.

Las instituciones técnicas son "aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio

de los aspectos humanísticos propios de su nivel".

Las instituciones tecnológicas, definidas en el Decreto 1358 de 1974, son aquellas que tienen "por objeto desarrollar destrezas y habilidades relacionadas con una tecnología específica e impartir los conocimientos generales y científicos que en ésta se fundamenta".

Para estudiar la relación de la formación técnica y tecnológica con el mercado laboral se partió de dos análisis complementarios. Por un lado, se analizó la cantidad, el tipo y el carácter de los programas que se ofrecen en las instituciones universitarias, y en los institutos técnicos y tecnológicos en cinco ciudades del país, así como su evolución entre 1990 y 1994 y los cupos y las solicitudes para el mismo período. En segundo lugar, con base en estadísticas de oferta y demanda laboral del Sena se analizó el comportamiento del mercado de mano de obra a nivel técnico y tecnológico según áreas de actividad y según sectores demandantes.

III. Tipo, carácter y variedad de los programas de formación técnica y tecnológica ofrecidos en las cinco ciudades

Un análisis riguroso sobre la formación técnica y tecnológica, debe incluir un estudio sobre la oferta de programas² y la demanda que hay en el país por las personas que reciben ese tipo de formación. En esta primera parte se analizan, los programas técnicos y tecno-

² Un programa se define como el conjunto de cursos de nivel superior en un determinado campo del conocimiento.

lógicos que ofrecen las instituciones universitarias, los institutos tecnológicos y técnicos, con el fin de establecer si frente a la apertura y modernización del aparato productivo hubo un cambio en el tipo de programas ofrecidos.

A. Distribución de programas por ciudades

Con base en las estadísticas del ICFES, en 1994 existen en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla, un total de 818 programas en las instituciones universitarias, técnicas y tecnológicas. En el cuadro 1 se muestra que Bogotá concentra un poco más de la mitad de los programas, mientras que Cartagena es la ciudad donde menos se ofrecen. Cerca de una cuarta parte de los programas universitarios y tecnológicos están en Medellín, y una quinta parte de los programas técnicos se encuentran en Cali.

Observando la composición de los programas ofrecidos en cada ciudad (Cuadro 2), se encuentra que en Bogotá las tres modalidades están distribuidas de manera equitativa. En Cali y Barranquilla predominan los programas técnicos, en Medellín los universitarios y tecnológicos y en Cartagena los tecnológicos.

B. Distribución de programas por áreas de conocimiento

Al analizar la distribución de los programas por área de conocimiento³ en 1994, se observa que en las cinco ciudades estudiadas, éstos se concentran principalmente en dos áreas (Cuadro 3). Es así como el área de economía, administración y afines (área 6) representa el 40,6% de los programas universitarios, tecnológicos y técnicos ofrecidos, un alto porcentaje de los cuales se orienta a diferentes tipos de

Cuadro 1
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS PROGRAMAS SEGUN MODALIDAD
EN CINCO CIUDADES

	Programas universitarios		Programas tecnológicos		Programas técnicos		Total programas	
	Número	Total %	Número	Total %	Número	Total %	Número	Total %
Bogotá	145	52.51	166	52.53	134	58.01	445	54.4
Cali	24	12.97	41	12.97	47	20.35	112	13.69
Medellín	70	25.83	66	20.89	9	3.9	145	17.7
Cartagena	6	2.21	30	9.49	10	4.33	46	5.62
Barranquilla	26	9.59	13	4.11	31	13.42	70	8.56
Total	271	100	316	100	231	100	818	100

Fuente: Icfes 1994, "Estadísticas de la educación superior" y cálculos de Fedesarrollo.

³ Esta distribución se realizó bajo el criterio de los autores. No se incluyó en el análisis el área siete (humanidades y religión) considerando su ínfimo peso en el total y su no vinculación con la modernización tecnológica, objeto primordial de este trabajo.

Cuadro 2
COMPOSICION DE LOS PROGRAMAS OFRECIDOS EN CADA CIUDAD

	Programas universitarios		Programas tecnológicos		Programas técnicos		Total programas	
	Número	Total %	Número	Total %	Número	Total %	Número	Total %
Bogotá	145	32.58	166	37.3	134	30.11	445	100
Cali	24	21.43	41	36.61	47	41.96	112	100
Medellín	70	48.28	66	45.52	9	6.21	145	100
Cartagena	6	13.04	30	65.22	10	21.74	46	100
Barranquilla	26	37.14	13	18.57	31	44.29	70	100
Total	271	33.13	316	38.63	231	28.24	818	100

Fuente: Icfes 1994, "Estadísticas de la educación superior" y cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 3
DISTRIBUCION DE LOS PROGRAMAS POR AREA DE CONOCIMIENTO

	Número	Porcentaje
Agronomía, Veterinaria y afines	21	2,57
Bellas Artes	91	11,12
Ciencias de la Educación	68	8,31
Ciencias de la Salud	50	6,11
Ciencias Sociales, Derecho	39	4,77
Economía, Administración, Contabilidad y afines	332	40,59
Humanidades y Ciencias Religiosas	3	0,37
Ingenierías, Arquitectura y afines	211	25,79
Matemáticas y Ciencias Naturales	3	0,37
Total programas	818	100

Fuente: Icfes 1994, "Estadísticas de la educación superior" y cálculos de Fedesarrollo.

secretariado. El área de ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (área 8) ocupa el segundo lugar con un 25% del total. Esta concentración no es tan sorprendente como el hecho de que bellas artes (área 2) ocupe el tercer lugar con más del 11%, muy por encima de agronomía (área 1) con sólo el 2,5% y que matemáticas y ciencias naturales (área 9)

constituyan el área menos ofrecida, con solamente 3 programas (0.37%).

Si se observa el número de cupos disponibles por programa (Cuadro 4), la distribución se mantiene pero las distancias disminuyen. Así, el dominio de las áreas económicas y de ingenierías continúa, pero el peso

Cuadro 4
NUMERO DE PROGRAMAS, CUPOS Y SOLICITUDES POR AREAS DE CONOCIMIENTO

	Bogotá		Cali		Medellín		Cartagena		Barranquilla		Total	%	Total	%
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990		1994	
Area 1														
No. programas	4	6	1	7	4	8	0	0	0	0	9	1.57	21	2.58
No. cupos	998	1497	110	715	769	913	0	0	0	0	1877	2.94	3125	2.98
No. solicitudes	1013	2806	110	126	984	1428	0	0	0	0	2107	2.46	4360	4.06
Area 2														
No. programas	33	61	7	11	4	9	0	3	3	7	47	8.22	91	11.17
No. cupos	2835	7545	480	746	340	1136	0	340	370	395	4025	6.30	10162	9.68
No. solicitudes	2399	4319	292	862	370	1025	0	167	317	244	3378	0.04	6617	0.06
Area 3														
No. programas	30	30	10	7	11	15	2	4	11	12	64	11.19	68	8.34
No. cupos	3099	3893	946	830	1631	2582	231	430	1140	805	7047	11.03	8540	8.13
No. solicitudes	2307	1733	561	251	1832	3266	347	608	1224	587	6271	7.31	6445	6.00
Area 4														
No. programas	16	33	0	1	5	11	0	2	0	3	21	0.04	50	0.06
No. cupos	2630	4857	0	140	345	1013	0	200	0	409	2975	4.66	6619	6.30
No. solicitudes	7767	9515	0	143	1154	2155	0	367	0	375	8921	10.40	12555	11.69
Area 5														
No. programas	18	23	3	2	6	4	1	3	7	7	35	0.06	39	0.05
No. cupos	1903	2684	243	772	298	252	95	300	990	200	3529	5.53	4208	4.01
No. solicitudes	2681	3210	720	521	656	357	98	699	897	212	5052	5.89	4999	4.66
Area 6														
No. programas	139	184	32	25	31	54	16	18	19	51	237	41.43	332	40.74
No. cupos	15733	2279	63117	4965	3062	6996	1290	3950	2290	2783	25492	39.91	41490	39.51
No. solicitudes	21811	25606	3840	6788	3703	6164	1388	1526	2040	2419	32782	38.23	42503	39.58
Area 8														
No. programas	85	103	23	33	30	44	10	16	7	15	155	27.10	211	25.89
No. cupos	10779	15460	3083	4575	2961	5476	956	3620	770	1454	18549	29.04	30585	29.13
No. solicitudes	12961	11558	5418	5666	6316	9103	1268	1553	854	1757	26817	31.27	29637	27.60
Area 9														
No. programas	2	2	1	0	0	0	0	0	1	1	4	0.70	3	0.37
No. cupos	165	189	104	0	0	0	0	0	105	94	374	0.59	283	0.27
No. solicitudes	220	170	92	0	0	0	0	0	112	94	424	0.49	264	0.25
Total														
No. programas	327	442	77	86	91	145	29	46	48	96	572	100	815	100
No. Cupos	38142	8921	8083	12743	9406	18368	2572	8840	5665	6140	63868	100	105012	100
No. solicitudes	51159	58917	11033	14357	15015	2349	83101	4920	5444	5688	85752	100	107380	100

Fuente: Icfes 1994, "Estadísticas de la educación superior" y cálculos de Fedesarrollo.

relativo de ésta última es mayor, pues concentra el 30% (frente al 39% de la primera). Bellas artes ofrece el 9,6% del total, muy cerca de educación (8,13%), mientras que agronomía incrementa su participación (3%).

Al comparar el número de programas por área de conocimiento en 1990 con los de 1994, se constata que la oferta de formación ha crecido tanto en número de programas (42,5%) como en cupos (64,4%). Al contrario, el ritmo de crecimiento de la demanda (las solicitudes) crece a un ritmo netamente inferior (25%). Esta divergencia lleva al mercado a una situación de cuasi equilibrio, global, pero con situaciones diferentes por áreas.

Los temas económicos y de ingeniería aumentan al mismo ritmo de la oferta total. Es de anotar que estos dos sectores crecen respondiendo a un exceso de solicitudes. Analizado por ciudades, en 1990, el área económica presentaba un déficit en el número de cupos ofrecidos en todas las ciudades con excepción de Barranquilla. En 1994, en cambio, son tres las ciudades (Medellín, Barranquilla y Cartagena) donde se presenta un exceso de oferta. El sobreajuste es particularmente visible en Cartagena, donde los cupos se duplicaron, mientras las solicitudes sólo crecieron un 10%. En ingenierías, en 1990, todas las ciudades rechazaron estudiantes por falta de cupos. En 1994, la demanda por este tipo de programas cayó en Bogotá, mientras que la oferta seguía creciendo, en Cartagena hubo, como en el área anterior, sobreajuste. En Medellín, Cali y Barranquilla subsisten problemas de déficit de oferta. Mientras en las dos primeras el porcentaje de cobertura de la oferta se incrementó, en Barranquilla la demanda creció más rápido que la oferta.

Bogotá, Medellín y Cali fueron las únicas en ofrecer programas de agronomía. En las dos primeras la demanda creció más que la oferta, mientras que en Cali ocurrió lo opuesto. Mientras la demanda se estancó, la oferta creció un 600%. En Cartagena y Barranquilla, donde no existen programas en esta área, es imposible determinar la demanda, ya que ésta se mide por las solicitudes de inscripción. Esto dificulta el análisis, ya que no hay medios para determinar la demanda latente insatisfecha. Es notoria la muy baja participación de esta área en el mercado de formación a nivel nacional.

Bellas artes incrementa su participación, ya que en 1990 agrupaba el 6,3% de la oferta total, y en 1994 el 9,6%. Visto por ciudades, el exceso de oferta creció en Bogotá, y en Barranquilla. Cali pasó de tener una insuficiencia de la demanda a un exceso, creciendo de manera significativa ambas variables. En Medellín, en 1994 oferta y demanda estuvieron cerca del equilibrio, mientras en Cartagena se crearon programas en esta área, pero sólo consiguieron alumnos para el 50% de los cupos ofrecidos.

Ciencias de la educación (área 3) creció de manera menos dinámica que las otras áreas. Su participación en la oferta total pasó del 11,3% al 8,1% en 1994. En Bogotá, Cali y Barranquilla, la demanda por este tipo de formación disminuyó de manera drástica; en el mismo período, la oferta creció en Bogotá y disminuyó en las otras dos ciudades. Por el contrario, en Medellín y Cartagena, a pesar de un fuerte incremento de la oferta, la demanda siguió siendo muy superior.

La participación de los programas en el área de ciencias de la salud (área 4) aumenta

en 1994 (del 4,6 al 6,3%) debido a que se crean programas en las instituciones de Cali, Barranquilla y Cartagena. Para Bogotá y Medellín, es notoria la insuficiencia de los cupos frente a las solicitudes de ingreso, en ambos casos estas doblan a los primeros.

Las ciencias sociales (área 5) ven disminuir su participación en el total, fruto del reducido crecimiento de la oferta y de la reducción de la demanda. Una vez más, la situación por ciudades varía grandemente. Mientras en Cartagena y en Bogotá la demanda crece más que la oferta, en Barranquilla ambas disminuyen de manera concomitante, en Medellín disminuye más la demanda que la oferta y en Cali esta última crece mientras la anterior disminuye.

El área de matemáticas y ciencias naturales (área 9) disminuye. Uno de los cuatro programas ofrecidos, el de Cali, desaparece. En Bogotá, el número de cupos crece ligeramente, mientras las solicitudes caen. En Barranquilla, con una reducción de ambos factores, el mercado alcanza un equilibrio perfecto.

C. Perfil educativo de las ciudades

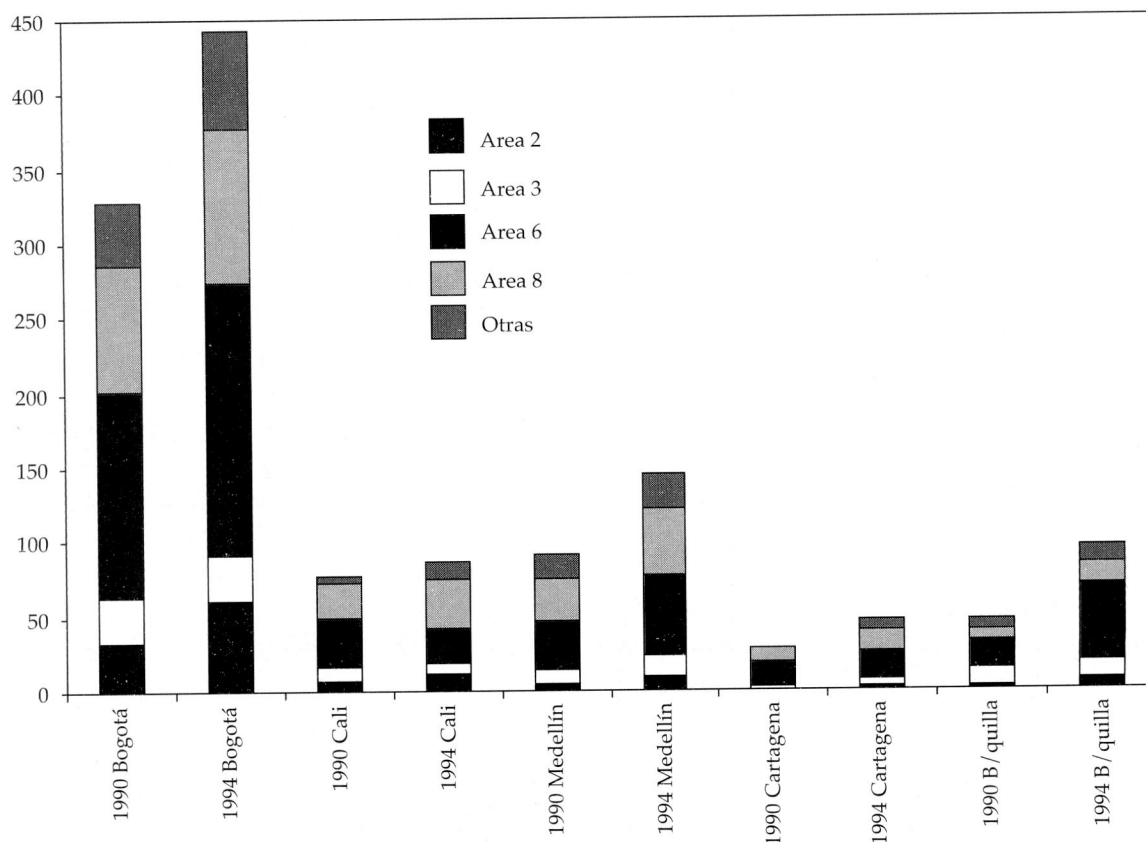
Es interesante ver, a través de la composición de la oferta y la demanda de formación, si las ciudades se especializan en ciertos tipos de capacitación y como ha evolucionado este perfil entre 1990 y 1994. La primera conclusión es que en todas las ciudades predominan las áreas 6 y 8 (económicas e ingenierías), en ese orden (cuadro 4). La única excepción es Cali, donde en 1994 los programas en el área de ingeniería y afines superan a los del área de ciencias económicas. (Gráfico 1)

Como era de esperar, Bogotá es el principal centro educativo del país. Es la única ciudad donde se ofrecen todos los programas, concentra el 56% de los cupos y 54,8% de las solicitudes. Entre 1990 y 1994, la demanda crece en todas las áreas, salvo en ingenierías, matemáticas y en bellas artes. En este último caso, este hecho no deja de llamar la atención ya que la oferta fue la de mayor crecimiento frente al 90. En términos generales se puede decir que los cupos crecieron siempre más que las solicitudes. Así, mientras en 1990 sólo dos sectores conocían un problema de sobreoferta, en 1994 cuatro áreas presentan esta situación, entre las cuales se encuentran las ingenierías. Se puede apreciar, en conclusión, un proceso de diversificación, ya que áreas como bellas artes, salud, y, en menor medida, agronomía y derecho incrementan su participación en la oferta total de la capital. Medellín muestra un gran crecimiento de los cupos en las áreas 2 y 4 y una respuesta menor pero importante en el número de solicitudes. En ciencias de la salud se destaca la persistencia de una demanda insatisfecha importante, aunque en disminución. La única área en disminución es la de ciencias sociales y derecho. En Medellín, crece la especialización en económicas y se desarrolla el área de salud.

En Cali se observa que en 1990, el 84.5% de los programas se concentraban en las áreas de ingeniería (área 8), economía y administración (área 6), y bellas artes (área 2). En 1994 estas mismas áreas representan el 75.6% del total de programas, lo cual se explica porque el área de agronomía, veterinaria y afines (área 1) ganó participación al crecer el número de programas en 500% y los cupos en 550% durante estos cuatro años. Sin embargo las

Gráfico 1

DISTRIBUCION DE LOS PROGRAMAS POR AREAS DE CONOCIMIENTO SEGUN CIUDADES 1990-1994



Fuente: Icfes 1990, 1994, "Estadísticas de la educación superior" y cálculos de Fedesarrollo.

solicitudes sólo aumentan 14.5%. Paralelamente, las solicitudes en el área 2 y 6 aumentan en 195.2% y 76.7% respectivamente, lo que demuestra un interés por parte de los estudiantes por estos campos del conocimiento contrario a lo que esperaban las instituciones.

En Cartagena en 1990, el 90% de los programas se concentraban en las áreas 6 y 8. Para 1994, con los nuevos programas en bellas

artes y ciencias de la salud, se da una recomposición de la oferta. Las solicitudes aumentan en una proporción mucho menor que el aumento de los cupos de 206% en el área 6 y de 278% en el área 8, lo que indica un desplazamiento de la demanda hacia las nuevas áreas.

Barranquilla concentra en 1994 la mayor parte de los programas en el área de ciencias económicas. Es notorio que mientras los pro-

gramas en esta área en Barranquilla crecieron 168% entre 1990 y 1994, los cupos y las solicitudes aumentaron en una proporción mucho menor. Sin embargo se observa que frente a un aumento de 114% en los programas de ingeniería hubo un incremento similar en los cupos y las solicitudes de esta área. Así, el dominio de estas dos áreas sobre el total, tanto de oferta como de demanda, se acrecienta, pero con un mayor equilibrio entre las dos.

IV. Tendencias de la oferta y demanda de empleo

El propósito de esta sección es el de complementar el análisis previo, estudiando la oferta y la demanda de trabajo para cada una de las áreas de conocimiento de tres de las ciudades escogidas⁴. Este análisis es de vital importancia porque permite identificar las áreas en las cuales se requiere una formación específica y por lo tanto planificar adecuadamente la orientación que debe seguir la educación técnica y tecnológica. López⁵, en un estudio reciente y utilizando cifras del SENA, muestra los déficit de mano de obra en las distintas calificaciones para las ciudades de Bogotá y Medellín durante 1993.

Antes de analizar las cifras que recoge el Servicio de Empleo del SENA es preciso señalar varios puntos. Primero, la función de este servicio no es actuar como una bolsa de

empleo sino que es un sistema de información del mercado laboral para conocer los perfiles de las vacantes y el perfil de los inscritos y con ello hacer recomendaciones al SENA para orientar el tipo y las necesidades de formación que se requieren. En segundo lugar, para trabajar las cifras disponibles fue necesario agrupar los niveles de desempeño de acuerdo con dos criterios. En primer lugar, en algunas bases de datos se incluían tanto los profesionales, técnicos y tecnólogos como los aprendices de entidades como el SENA. En razón de los objetivos del estudio excluimos estos últimos. El otro criterio de agrupación se definió clasificando las vacantes y los inscritos de acuerdo con las áreas de conocimiento que se delimitaron en el análisis de los programas de la sección anterior. Esto implica que los déficit y los excesos de oferta laboral presentados⁶, señalan solamente de manera gruesa las inadaptaciones de la calificación de los inscritos frente a las vacantes existentes, ya que reagrupa calificaciones muy diversas pero pertenecientes a la misma área.

A. Bogotá

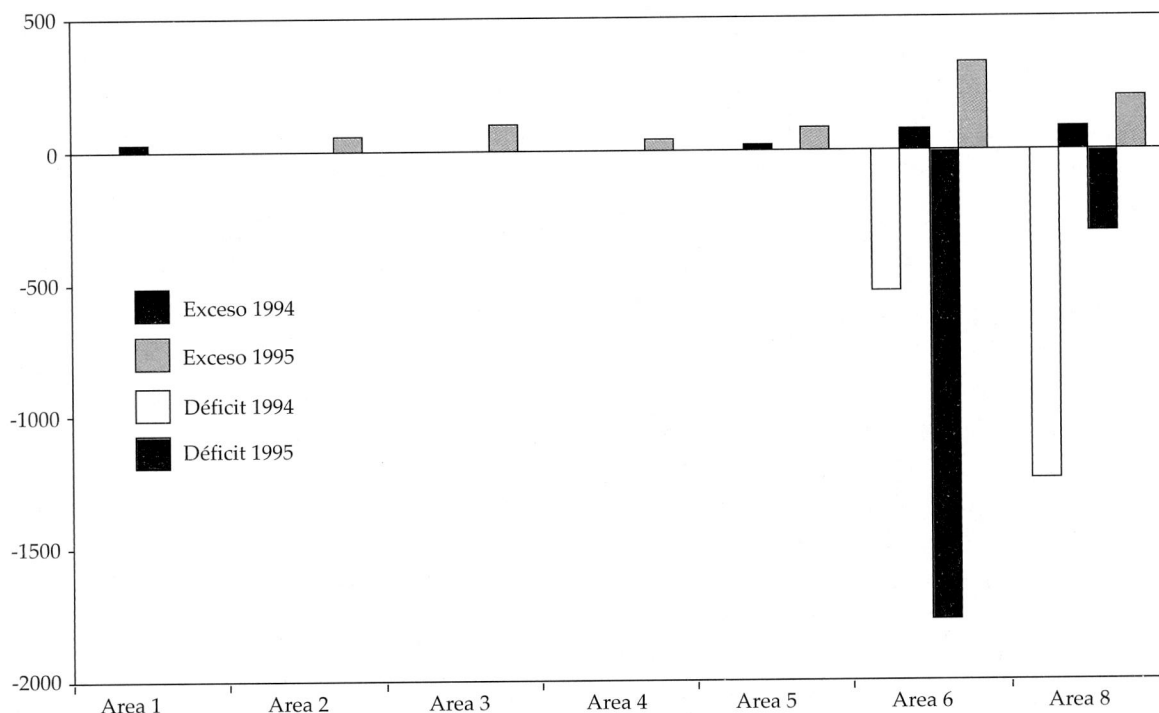
En el gráfico 2 aparecen los déficit y excesos de oferta para 1994 y 1995 por área de conocimiento. Como se ve en el gráfico, el área de ciencias económicas y contables y la de ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines, concentran el grueso de inscritos y vacantes. En ambas existieron simultánea-

⁴ Fueron excluidas Cali y Medellín por falta de homogeneidad en la información.

⁵ H. López. (1994).

⁶ En todo este capítulo se usan los términos oferta y demanda desde la perspectiva de los aspirantes a tener un empleo.

Gráfico 2
BOGOTÁ:
INSCRITOS Y VACANTES EN DÉFICIT O EXCESO DE OFERTA POR ÁREAS DE CONOCIMIENTO



Fuente: Sena, Servicio Nacional de Empleo, 1994, 1995 y cálculos de Fedesarrollo.

mente déficit⁷ y excesos⁸ en los dos años. Para las económicas, la escasez de mano de obra calificada se incrementa, debido a un crecimiento de la demanda más dinámico que el de la oferta. De igual modo, el exceso de inscritos en esta área crece. El déficit de oferta en ingeniería, arquitectura y afines, disminuye por una pérdida de dinamismo de la demanda.

Dos cosas son importantes de resaltar. En primer lugar, para 1995, mientras los excesos de oferta se presentan en casi todas las áreas

de conocimiento, los déficit sólo se producen en económicas e ingenierías. Segundo, el hecho de que las áreas económicas y de ingeniería presenten simultáneamente excesos y déficits de oferta es un indicio de que los grados de especialización que buscan los empresarios no corresponden en muchos casos a la oferta disponible.

B. Barranquilla

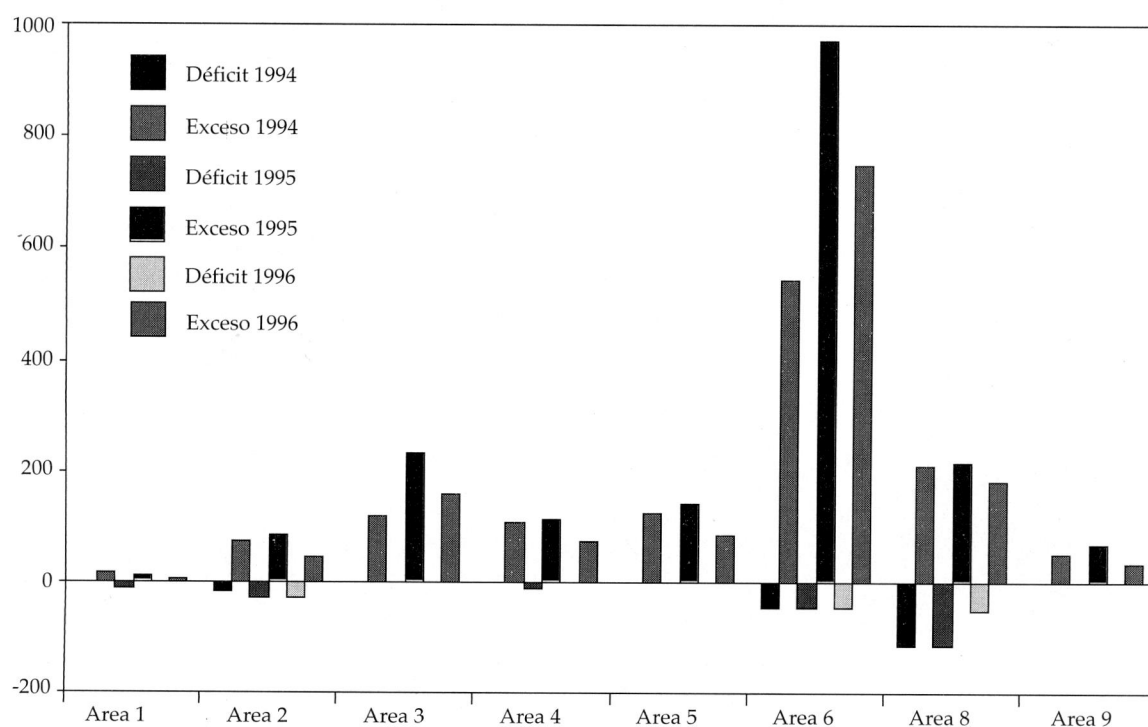
Para Barranquilla fue posible obtener información que incluye el período enero-mayo

de 1996. En el gráfico 3 se presentan los resultados de excesos y déficit de mano de obra con la clasificación de las distintas ocupaciones según el área de conocimiento.

Como se observa, durante todo el período, existen excesos de oferta en todas las áreas.

No obstante, sobresalen los excesos en económicas. El área de ingenierías presenta los déficit más pronunciados, en todos los años. Al igual que en Bogotá, la coexistencia de déficit y excesos señala la falta de contacto entre oferentes y demandantes, particularmente en económicas e ingenierías.

Gráfico 3
BARRANQUILLA:
INSCRITOS Y VACANTES EN DEFICIT DE OFERTA POR AREAS DE CONOCIMIENTO



Fuente: SENA, Servicio Nacional de Empleo, 1994-1995, 1996 y cálculos de Fedesarrollo.

⁷ En el área de economía, administración, contaduría y afines se incluyeron principalmente secretarías bilingües y ejecutivas, y en ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines se incluyeron técnicos mecánicos, tecnólogos en electromecánica, tecnólogos en electrónica y técnicos electricistas.

⁸ En este caso el grupo de económicas está constituido principalmente por contadores, administradores de empresas, economistas y directores administrativos. Las ingenierías y afines están compuestas principalmente por la oferta de técnicos mecánicos, ingenieros mecánicos, electrónicos, de sistemas, analistas de sistemas.

Las cifras de los cinco primeros meses de 1996, cercanas a las registradas para todo el año 1995, deja prever que la situación de desempleo de personas con estos niveles de formación seguirá creciendo.

C. Cartagena

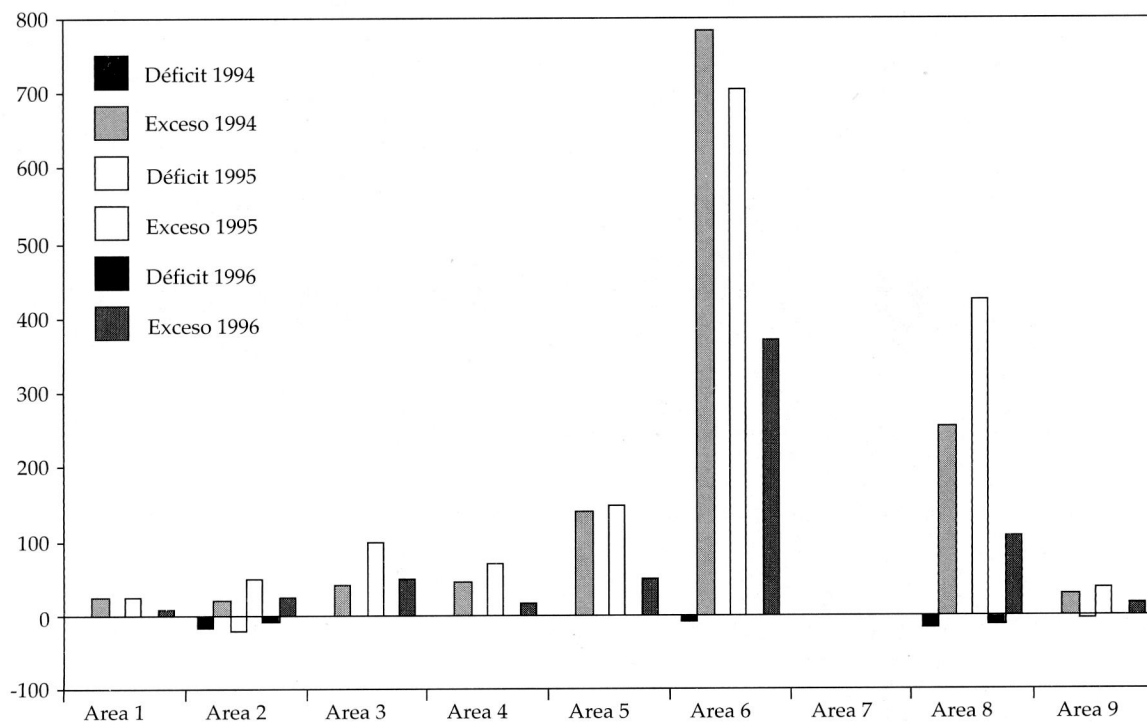
En el gráfico 4 se presentan los resultados por áreas de conocimiento para 1994, 1995 y hasta mayo de 1996. Con excepción de agronomía, veterinaria y afines y economía, administración, contaduría y afines, entre 1994 y 1995 se dio un crecimiento importante en el exceso

de oferta para todas las áreas, donde, nuevamente descolla el excedente en económicas, y en menor grado, ingenierías. Es notorio el hecho de que los déficit son cuasi inexistentes en todas las áreas. Llama igualmente la atención que en 1996 solamente existen inscritos en las áreas de bellas artes y en las ingenierías.

V. Conclusiones

¿Qué enseña el análisis de los programas técnicos y tecnológicos por tipo, área de conocimiento y ciudades?

Gráfico 4
CARTAGENA:
INSCRITOS Y VACANTES EN DEFICIT DE OFERTA POR AREAS DE CONOCIMIENTO



Fuente: SENA, Servicio Nacional de Empleo, 1994,1995,1996 y cálculos de Fedesarrollo.

Ante todo sorprende que bajo un ambiente de reconversión industrial determinado por la apertura económica, las instituciones universitarias, técnicas y tecnológicas concentren cerca del 40% de sus programas, en las diferentes ciudades, en el área de economía, administración, contaduría y afines. Esta apreciación se vuelve aún mas preocupante cuando se encuentra que un altísimo porcentaje de los programas en esa área de conocimiento están relacionados con formación en algún tipo de secretariado.

La ausencia de un cambio notable en el carácter y tipo de los programas ofrecidos entre 1990 y 1994 en las instituciones universitarias, técnicas y tecnológicas, pone en duda la redefinición del papel del recurso humano; redefinición que es necesaria para enfrentar el entorno que determinó la nueva estructura económica emprendida desde inicios de los noventa. Así mismo cuestiona la capacidad y flexibilidad de las instituciones para adecuarse a la nueva estructura productiva. Es por eso que se hubiera esperado una mayor existencia de programas técnicos y tecnológicos en las áreas de ingeniería, arquitectura y urbanismo, matemáticas y ciencias naturales y agronomía, veterinaria y afines. Los resultados muestran por el contrario un estancamiento o una disminución relativa de estas áreas tanto a nivel de la oferta como de la demanda, a nivel nacional. En definitiva, se están formando más "gerentes" de campo que "técnicos" del campo. Es particularmente crítica la situación de la última de estas áreas, ya que se podría pensar que la apertura implica una tecnificación del sector agrícola para enfrentar la nueva competencia internacional.

Los marcados excesos y déficits de oferta que se encuentran en todas las áreas y ciudades son una muestra clara de la desconexión de la oferta y la demanda en el mercado de este tipo de educación. En el primer caso, esto puede deberse al desplazamiento de la demanda hacia nuevos programas en la ciudad o al interés de los estudiantes por inscribirse en programas que creen pueden satisfacer sus expectativas futuras, en el segundo, puede ser el resultado de una actitud precavida de las instituciones al crear los cupos, lo cual tiende a corregirse en el tiempo en algunos casos con éxito y en otros solo parcialmente.

La existencia de programas de carácter similar tanto en los institutos técnicos como en los tecnológicos, cuestiona la comprensión que tienen estos de la diferencia entre ambos tipos de formación.

¿Qué enseña el análisis sobre oferta y demanda de empleo por ciudades?

El comportamiento del mercado laboral en las tres ciudades presenta algunos elementos en común. En primer lugar, la existencia de tanto un exceso como un déficit de oferta de trabajadores en una misma área de conocimiento en casi todas las ciudades, es una muestra de que las necesidades de los empresarios en cuanto a la especialización que buscan en sus trabajadores no corresponde a la oferta disponible. Existe por lo tanto un desfase entre la formación técnica y tecnológica con las necesidades del país. La existencia del exceso y del déficit es una muestra de que lo que se enseña no es lo que se necesita. Además, y como lo había espe-

cificado López en el estudio citado, la falta de contacto entre oferentes y demandantes hace coexistir desempleados en un lado y vacantes de trabajo en el otro. Es por lo tanto imperante que se estrechen los nexos entre ambos, con el fin de disminuir tanto el desempleo como mejorar la información en el mercado. De esta forma, y con un sistema de información más sofisticado y eficiente, podría disminuirse la brecha entre los requerimientos de los empresarios y la oferta disponible. Sobre este aspecto, vale la pena mencionar que es una lástima que el Servicio de Empleo del SENA se limite únicamente a detectar los perfiles de oferta y demanda con el fin de orientar sus programas. Teniendo la infraestructura organizada y siendo la única entidad que hace un seguimiento a la oferta y demanda de empleo por tipo de ocupación, debería expandir su rango de acción y ser un receptor de oportunidades de empleo y de inscripciones, mediante la difusión de la existencia del servicio entre los empresarios y entre los egresados de todos los niveles de educación.

Otro aspecto que es importante resaltar, se refiere a la creciente oferta de trabajadores que por lo general presentan en todas las ciudades las áreas de economía administración y afines y la de ingeniería, arquitectura y urbanismo. Lo inquietante y que está rela-

cionado con lo mencionado con anterioridad, es que en algunas de las ciudades, los déficits de mano de obra más significativos se dan en esas mismas áreas.

Es importante destacar además, la tendencia creciente que presenta la oferta de técnicos y tecnólogos en algunas ciudades. Es especialmente significativo el caso de Barranquilla.

Las conclusiones anteriores se pueden complementar con algunos resultados de las encuestas que se aplicaron a los empresarios para determinar las necesidades y preferencias por capacitación, y los requerimientos futuros de personal.

Una gran proporción de los empresarios en las cinco ciudades encuestadas, realizarán modificaciones importantes en la planta de técnicos profesionales, técnicos del SENA y de tecnólogos en los próximos tres años, lo que quiere decir que existe una demanda potencial por profesionales con este tipo de formación. No obstante, el hecho de que los empresarios prefieran capacitar a sus empleados en la misma empresa es a la vez un síntoma de que no confían del todo en la capacitación que le suministran otras fuentes, o de que los empleados no están llegando con el tipo de especialización que se requiere.

IV. Justicia

I. Introducción

El Instituto SER de Investigación realizó un completo estudio sobre la situación de la justicia para el Ministerio de Justicia y del Derecho. Los resultados, basados en datos de 1994, han venido siendo publicados por Coyuntura Social¹. En este número presentamos la parte final del mismo, concentrada en la medición de la eficiencia de los funcionarios judiciales. Esta medición se hace con base en un índice de gestión constituido por el porcentaje de procesos que salen gracias a la actividad del juez (procesos que salen con sentencia de mérito, conciliación, etc.), con relación a la totalidad de los procesos que salen durante el año por cualquier causa. La base de datos permite también hacer un estudio histórico, midiendo el incremento o decremento de los distintos índices de congestión. Estos índices se basan en el porcentaje de procesos evacuados sobre el total de proce-

sos recibidos. En el presente estudio se hace el análisis comparativo con los resultados obtenidos en la medición realizada del año 1993, y se anticipa la tendencia del año 1995, con base en la medición de los procesos entrados y salidos durante el primer semestre de este último año. El estudio se realizó sobre una muestra representativa de los despachos judiciales. Los resultados encontrados se expandieron después para obtener cifras estimativas para el conjunto de los despachos. Se presentan a continuación los resultados para la Justicia Civil, la Laboral, la Penal - dividida en preliminares, sumario y juicio - y la Civil de Familia.

El Instituto SER también realizó una evaluación del crecimiento de los recursos humanos y presupuestales en cabeza del sector judicial, discriminado entre despachos judiciales y la Fiscalía General de la Nación, cuyos resultados se encuentran consignados en la última parte del presente trabajo.

¹ Coyuntura Social No 14, mayo de 1996.

II. Justicia civil

En el Cuadro y el Gráfico 1 se presentan los resultados para la justicia civil. Como se puede observar, el índice de gestión oscila entre el 50% y el 60%, lo que implica que cerca de la mitad de los procesos salen por hechos ajenos a la acción del funcionario judicial. Si se mira las causales de terminación, se observa que un gran número sale por retiro o rechazo de la demanda, y en los juzgados promiscuos municipales, por falta de competencia. Esto implica fallas graves en el trámite de los procesos, y uso de prácticas inadecuadas por parte de los abogados para lograr que los procesos queden en el Despacho de su conveniencia, las que deben ser corregidas, pues están generando una gran cantidad de trabajo inútil para la justicia.

Por otra parte, es extraño que salgan tan pocos procesos por perención, a pesar de que según las normas de descongestión esta forma de terminación debe ser dispuesta oficiosamente por los jueces, y según estudio realizado por el Consejo Superior de la Judicatura, el 50% de los procesos civiles están en estas condiciones.

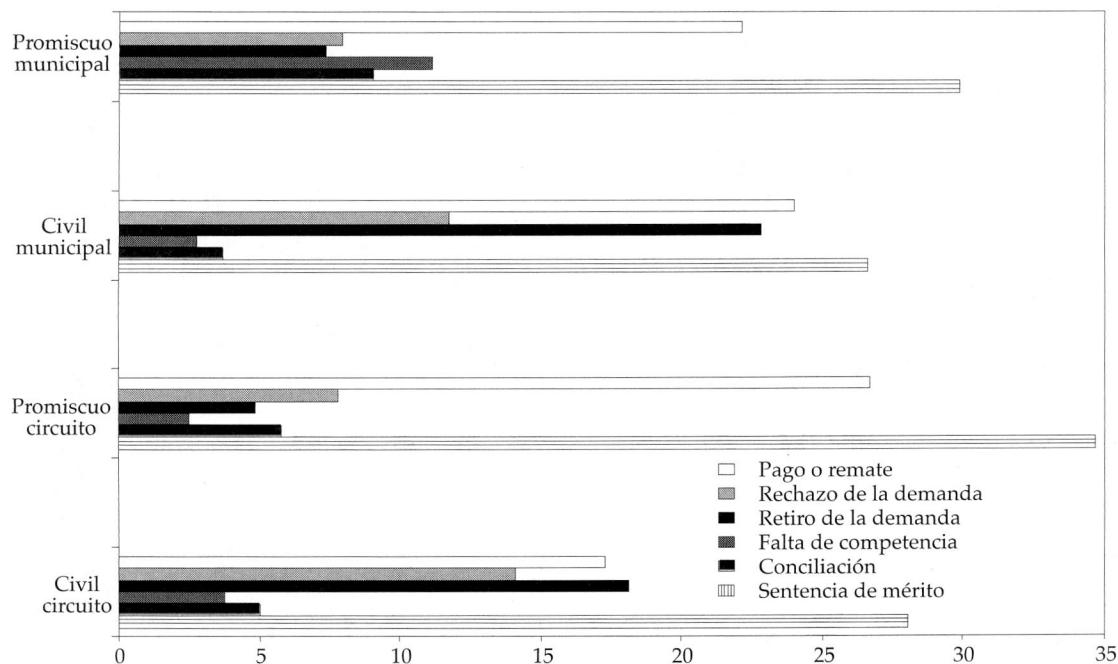
Conviene destacar el papel positivo que juega la conciliación en la solución de los conflictos, aunque aún no tiene la importancia que fuera de esperarse. Si se crearan los jueces de conciliación que previó la ley de descongestión, este mecanismo podría adquirir un papel preponderante en la solución de los conflictos judiciales.

Cuadro 1
EFICACIA DE LOS DESPACHOS CIVILES PORCENTAJE DE PROCESOS SALIDOS
DISCRIMINADO POR CAUSALES 1994

Procesos salidos	Civil circuito	Promiscuo circuito	Civil municipal	Promiscuo municipal
Por acción del juez	39586	3792	98179	30576
Por funcionario	157	55	244	33
Índice de gestión	51.59	66.96	57.18	60.60
Porcentaje de procesos evacuados por cada concepto				
Sentencia de mérito	28.07	34.65	26.58	29.92
Sentencia inhibitoria	0.31	0.39	0.15	0.47
Conciliación	5.06	5.83	3.73	9.06
Transacción	1.81	3.51	1.72	1.49
Desistimiento	3.92	4.75	2.71	2.97
Sale por perención	2.16	5.33	0.69	2.74
Falta de competencia	3.76	2.51	2.78	11.15
Impedimento o recusación	0.33	0.42	0.11	0.14
Retiro de la demanda	18.15	4.87	22.86	7.37
Rechazo de la demanda	14.09	7.80	11.72	7.94
Pago o remate	17.32	26.65	24.01	22.51
Otros	5.02	3.28	2.95	0.00

Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

Gráfico 1
CAUSALES DE SALIDA DE PROCESOS
JUSTICIA PENAL 1994 (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

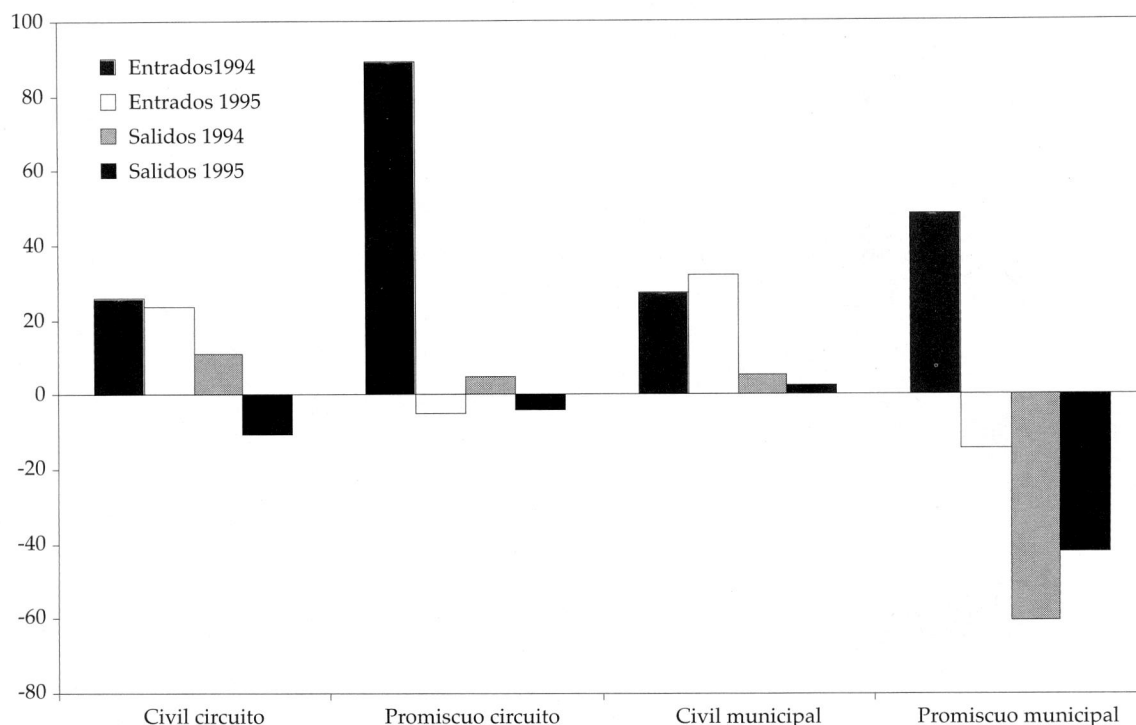
Cuando se analiza la evolución de los índices de descongestión (Gráfico 2), se observa el crecimiento elevado del número de procesos que entran a los distintos despachos civiles, y el bajo crecimiento del número de procesos que salen durante el mismo período. Así, los niveles de descongestión se deterioran para todas las instancias durante el primer semestre del 95, lo que pone de presente que el proceso de congestión va a ser cada día más acentuado. La baja significativa en las salidas de procesos en los juzgados promiscuos municipales puede obedecer a que seguramente se dedicaron básicamente a sacar los procesos

penales para las fiscalías locales, con descuido de las demás funciones del despacho.

III. Justicia laboral

La justicia laboral es una de las menos congestionadas y donde el índice de procesos evacuados es superior al 100%. Esto se explica posiblemente por el positivo papel que juega la conciliación tanto judicial como extrajudicial. Sin embargo, a pesar de que desde que se creó esta jurisdicción se previó la conciliación judicial del conflicto, ésta no ha podido tener el éxito de la extrajudicial. Esto, como se puede apreciar en el Cuadro 2 y el Gráfico 3,

Gráfico 2
EVOLUCION HISTORICA DE LA JUSTICIA CIVIL
INCREMENTO EN LOS INDICES DE CONGESTION (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

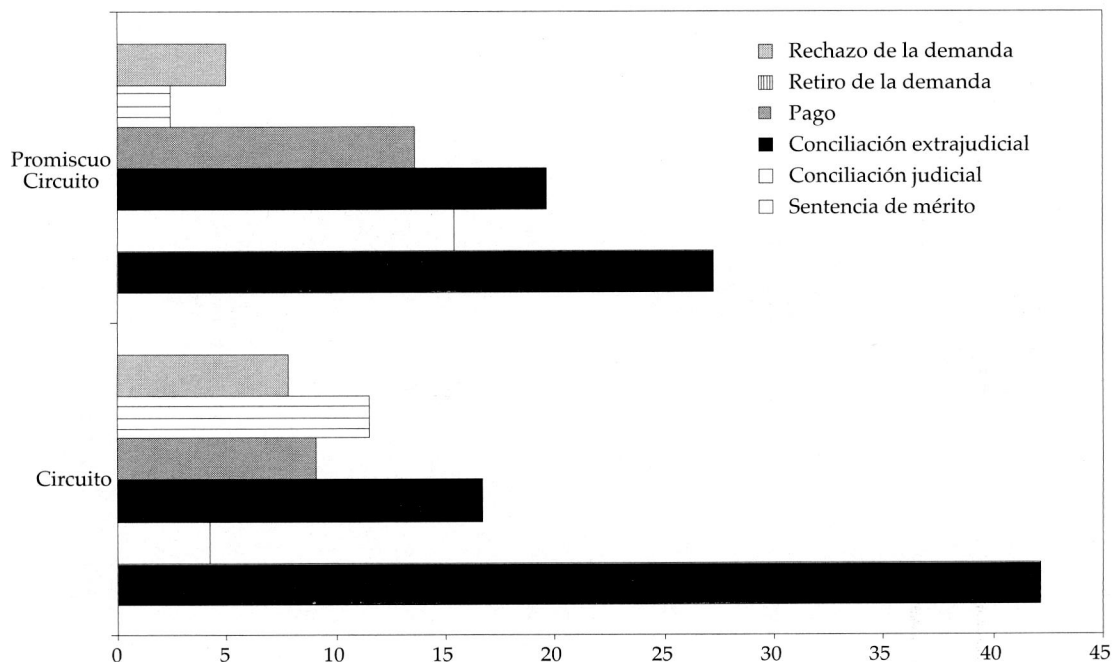
es particularmente claro en los despachos de circuito. Es necesario que se creen los jueces especializados en conciliación, tal como lo prevé el estatuto de descongestión, pues es difícil que el funcionario que está bajo el apremio del trámite cotidiano de los procesos, tenga tiempo para planear y adelantar una conciliación exitosa.

El porcentaje de incremento de procesos de 1993 a 1994 en los juzgados del circuito y promiscuos del circuito es muy moderado, e inferior al porcentaje de salidas en el mismo período, lo que indica que en esta justicia el rendimiento es muy positivo. Los datos para

Cuadro 2
EFICACIA DE LA JUSTICIA LABORAL, 1994²

Procesos salidos	Circuito	Promiscuo circuito
Acción del juez	34880.12	975.65
Por funcionario	270.39	14.14
Índice de gestión	76.32	82.70
Porcentaje de procesos por cada concepto primera o única instancia		
Sentencia de mérito	42.19	27.25
Sentencia inhibitoria	0.94	5.81
Conciliación judicial	4.20	15.43
Conciliación extrajudicial	16.73	19.64
Transacción	1.58	2.00
Desistimientos	3.13	4.61
Pago	9.12	13.63
Falta de competencia	1.51	1.60
Impedimento o recusación	0.24	0.20
Retiro de la demanda	11.56	2.40
Rechazo de la demanda	7.78	5.01
Otros	1.01	2.40

Gráfico 3
CAUSALES DE SALIDA DE PROCESOS
JUSTICIA LABORAL 1994 (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

1995 muestran una aceleración de los ingresos frente a una disminución de la proporción de evacuación, sin embargo, se debe tener en cuenta que la medición solo cubre el primer semestre (Gráfico 4).

IV. Justicia penal

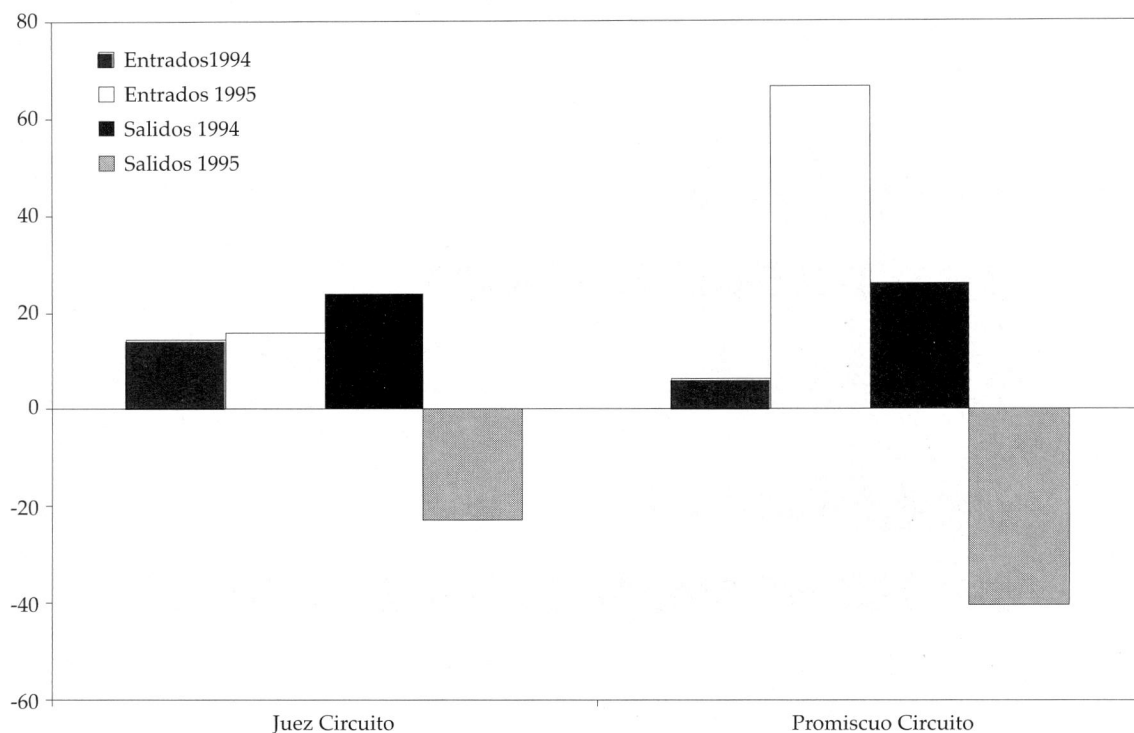
El estudio de la justicia penal se dividió conforme a las etapas del proceso, de acuerdo con la ley : preliminares, sumario y juicio.

A. Diligencias preliminares

Aunque por ley esta fase del proceso no le compete a la Fiscalía General de la Nación, ésta ha venido asumiendo la totalidad de estas diligencias. En el Cuadro 3 y Gráfica 5 se observa que, salvo en la Unidad de Fiscalía ante la Corte Suprema de Justicia, cuyo índice de eficacia es casi del 100%, en las demás Unidades de Fiscalía es muy bajo. La razón de ello es muy clara, pues más de la mitad de los

² Las cifras presentadas en el rubro "Acción del juez" representan el total de procesos que salieron como consecuencia de una decisión judicial, y fueron obtenidas aplicándoles un factor de expansión a los valores obtenidos en el muestreo base del estudio. Por esta razón, en algunos casos aparecen decimales en el total.

Gráfico 4
EVOLUCION HISTORICA DE LA JUSTICIA LABORAL
INCREMENTO EN LOS INDICES DE CONGESTION (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

procesos salieron por falta de competencia o suspensión de la investigación, fenómenos éstos que no implican una solución del conflicto. No analizamos la congestión de los despachos penales y promiscuos municipales, porque en el año de 1994 y parte de 1995 se produjo la transferencia de procesos de estas dependencias a las Fiscalías Locales, fenómeno que se refleja en los índices de descongestión, superiores al 200%.

Las variaciones que se producen de un año a otro en el volumen de procesos que entran y salen para diligencias preliminares en las distintas Unidades de Fiscalía no reflejan un

crecimiento de procesos que se inician, sino un desplazamiento de unos despachos a otros por razones puramente administrativas, por lo que no puede hacerse por ahora ningún análisis sobre la tendencia histórica. Lo mismo sucede con relación a las diligencias preliminares adelantadas por los jueces penales y promiscuos municipales, que pasaron al conocimiento de las fiscalías locales.

B. Sumario

El promedio de procesos por fiscal en la etapa del sumario es bastante aceptable, lo mismo que el promedio de procesos que entran al año.

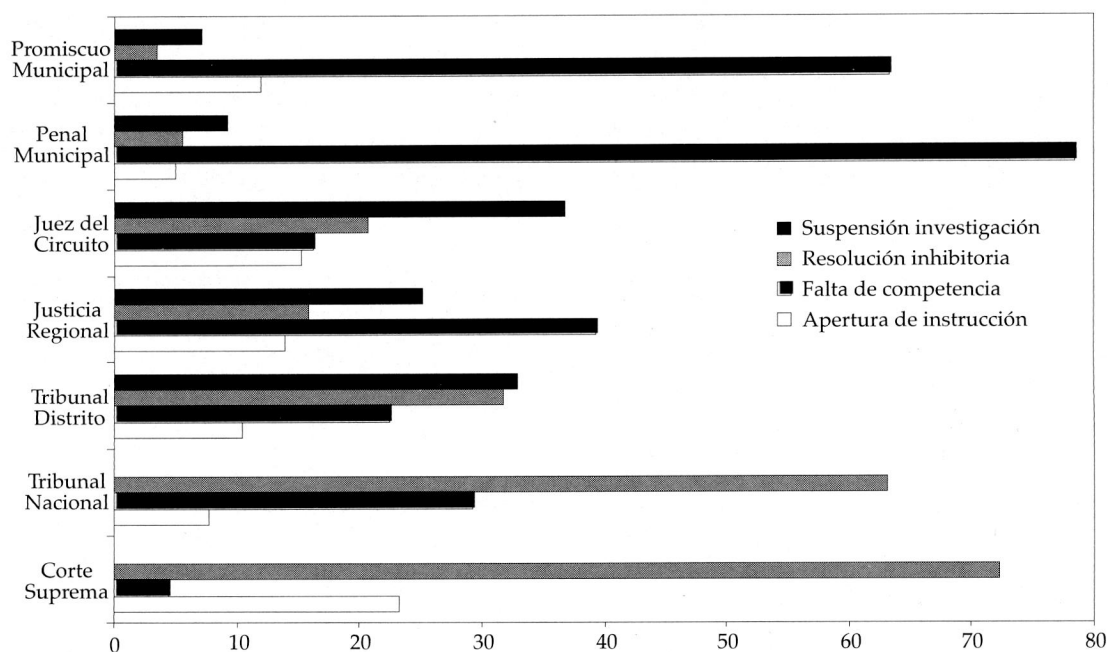
Cuadro 3

EFICACIA DE LA JUSTICIA PENAL EN LA ETAPA DE DILIGENCIAS PRELIMINARES, 1994

Procesos salidos	Unidades de fiscalía ante						
	C.S.J.	Tribunal	Tribunal nacional	Justicia regional	Juez del circuito	Penal municipal	Promiscuo municipal
Por Acción del Juez	443.00	46.00	4559.21	1842.00	78007.68	40257.75	248.87
Por funcionario	73.83	3.29	35.34	17.54	51.39	68.68	26.95
Índice de gestión	95.47	70.77	42.30	30.05	36.13	11.04	24.70
Porcentaje de procesos evacuados evacuados por cada concepto							
Apertura de instrucción	23.28	7.69	10.47	13.92	15.26	5.12	12.09
Falta de competencia	4.53	29.23	22.49	39.41	16.27	78.47	63.29
Conciliación	0.00	0.00	0.06	0.29	0.07	0.39	9.08
Resolución inhibitoria	72.20	63.08	31.77	15.84	20.79	5.53	3.54
Suspensión investigación	0.00	0.00	32.85	25.11	36.83	9.25	7.08
Otros	0.00	0.00	2.36	5.43	10.78	1.24	4.93

Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

Gráfico 5
CAUSALES DE SALIDAS DE PROCESOS
JUSTICIA PENAL, PRELIMINARES 1994 (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

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 la etapa del sumario (Cuadro 4 y Gráfico 6), la Fiscalía General de la Nación presenta signos muy positivos, pues más de la mitad de los procesos están saliendo con providencia calificatoria del sumario, ya sea con resolución acusatoria o con preclusión. Sigue pesando sin embargo la inadecuada distribución del trabajo, que se refleja en los altos índices de reasignaciones de proceso y falta de competencia. En los juzgados penales y promiscuos municipales hay un altísimo porcentaje de

procesos que salen por falta de competencia, lo que obedece a la transferencia de la investigación penal de estos despachos a la Fiscalía General de la Nación.

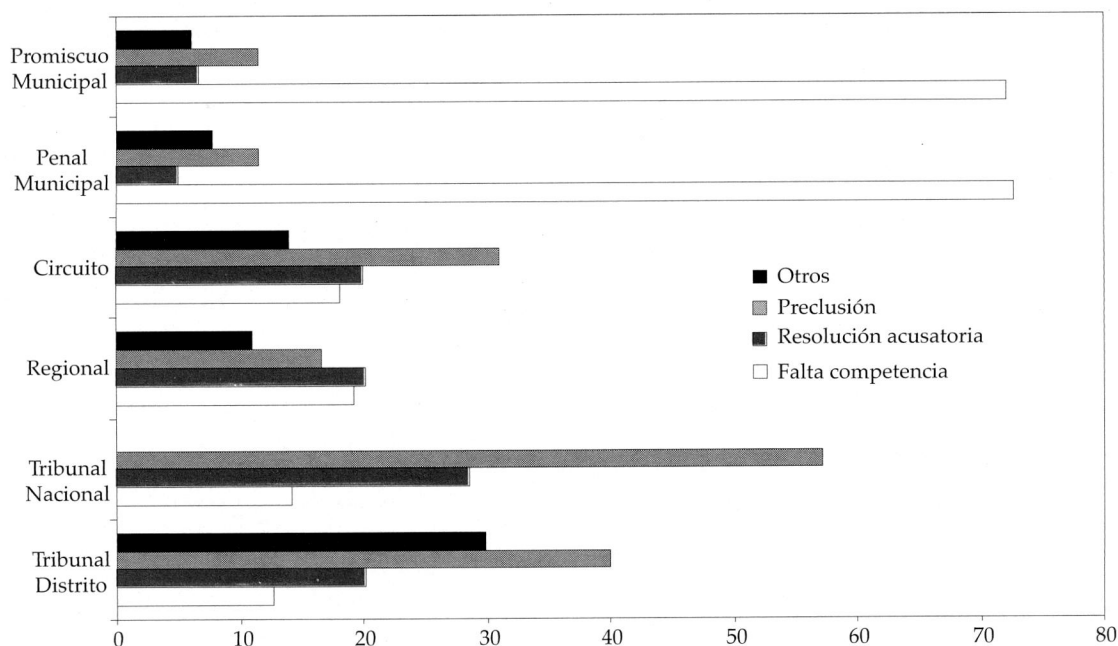
Aquí, lo mismo que en la etapa anterior, hay variaciones porcentuales de procesos entrados y salidos muy irregulares, que obedecen a decisiones administrativas de cambio de un despacho a otro, por lo que no permiten determinar todavía las tendencias en el número de procesos que se inician formalmente. Lo mismo puede decirse de los procesos adelantados por los Juzgados penales y promiscuos municipales, que están trasladando los procesos que se encuentran en etapa de sumario a las fiscalías locales.

Cuadro 4
EFICACIA DE LA JUSTICIA PENAL EN LA ETAPA DEL SUMARIO, 1994

Procesos salidos por	Unidad de fiscalía ante					
	Tribunal distrito	Tribunal nacional	Regional	Circuito	Penal municipal	Promiscuo municipal
Por acción del Juez	889.50	12.00	2668.67	629.99	45293.86	13182.30
Por funcionario	8.73	0.86	15.16	41.48	77.16	14.28
Índice de gestión	64.90	25.71	61.20	56.19	22.68	27.46
Porcentaje de procesos evacuados por cada concepto primera o única instancia						
Conciliación	2.5	0.00	0.00	0.27	1.54	1.63
Terminación anticipada	2.78	0.00	10.04	2.97	0.59	0.64
Falta de competencia	12.63	14.29	19.32	18.13	72.70	72.12
Audiencia especial	0.00	0.00	5.36	1.52	0.19	0.16
Colaboración eficaz	0.59	0.00	0.00	0.02	0.00	0.07
Indemnización total	1.01	0.00	0.00	0.50	0.46	0.48
Resolución acusatoria	20.20	28.57	20.22	19.98	5.00	6.76
Preclusión	40.07	57.14	16.7	30.99	11.54	11.53
Impedimento o recusación	0.25	0.00	0.00	0.26	0.02	0.15
Reasignación	6.65	0.00	17.36	11.29	0.02	0.20
Sol. conflictos de competencia	15.57	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	29.97	0.00	11.00	14.07	7.94	6.25

Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

Gráfico 6
CAUSALES DE SALIDA DE PROCESOS
JUSTICIA PENAL ETAPA DE SUMARIO 1994 (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

C. 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 substancialmente, sin que simultáneamente se hubiera reducido el número de funcionarios en esta área. Igualmente, el promedio de procesos que entran a estos despachos al año es muy bajo, lo que les ha permitido evacuar procesos acumulados en años anteriores. Esto hace que la justicia penal esté totalmente descongestionada, con promedios de procesos por juez inferiores a 100, en la mayoría de los despachos. Incomprensiblemente esta misma tasa de descongestión no se da en los Tribunales Superiores ni en la Justicia Regional, en

donde año por año se está quedando un remanente de procesos sin tramitar. No hay duda que en esta etapa del proceso penal hay una inadecuada utilización de los recursos humanos.

En términos generales, los índices de eficacia de la justicia penal en la etapa del juicio son altos, con excepción de los juzgados penales y promiscuos municipales, en donde la mayoría de los procesos que salen lo son por prescripción y falta de competencia (Cuadro 5, Gráfico 7). Llama especialmente la atención el alto porcentaje de procesos que terminan por sentencia especial en los juzgados regionales, pues casi la mitad finalizan por esta causa, lo que implica que en ciertos casos se puede estar utilizando este mecanismo para

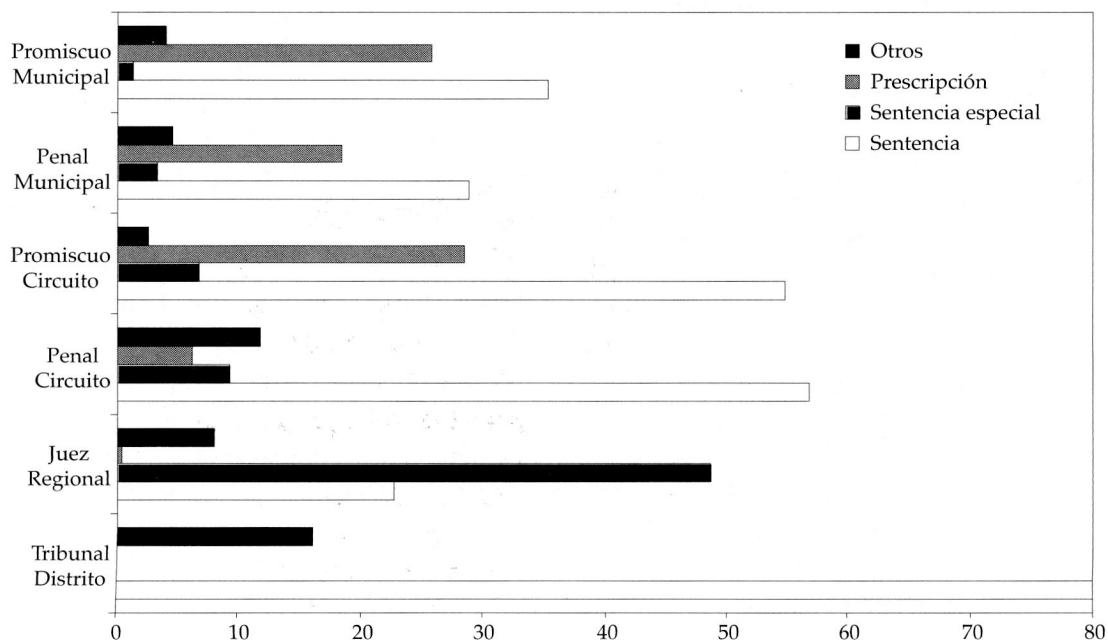
Cuadro 5
EFICACIA DE LA JUSTICIA PENAL EN LA ETAPA DE JUICIO, 1994

Procesos salidos por	Tribunal distrito	Juez regional	Penal circuito	Promiscuo circuito	Penal municipal	Promiscuo municipal	Tribunal nacional
Por acción del Juez	34.59	15.39	24825.78	1932.08	22811.27	9138	0.00
Por funcionario	0.19	29.60	45.30	28.00	38.86	9.90	0.00
Índice de congestión	85.34	90.90	78.09	69.28	45.33	53.19	0.00

Porcentaje de procesos evacuados por cada concepto primera o única instancia							
Sentencia	80.00	22.68	56.91	54.87	28.93	35.35	0.00
Conciliación	0.00	0.00	0.91	0.06	5.03	1.90	0.00
Reparación integral de daño	0.00	0.00	0.39	0.25	1.89	1.28	0.00
Sentencia especial	0.00	48.67	9.21	6.64	3.23	1.33	0.00
No aprob. de terminación	0.00	17.66	1.61	0.95	0.37	0.09	0.00
Desistimiento	4.00	0.06	0.07	0.70	3.60	5.09	0.00
Prescripción	0.00	0.30	6.18	28.57	18.38	25.80	0.00
Otras causales de cesación	0.00	0.35	5.83	1.52	4.43	8.76	0.00
Impedimento o recusación	0.00	0.00	0.36	0.19	0.20	0.71	0.00
Nulidad de res. acusatoria	0.00	1.48	2.50	1.64	0.77	1.77	0.00
Falta de competencia	0.00	0.89	4.23	2.15	28.66	13.94	0.00
Otras	16.00	7.91	11.80	2.47	4.50	3.98	0.00

Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

Gráfico 7
CAUSALES DE SALIDA DE PROCESOS
JUSTICIA PENAL, ETAPA DE JUICIO 1994 (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

hacer casi nugatoria la acción de la justicia. Esta situación se hace más preocupante si se tiene en cuenta que además de este alto volumen de sentencias especiales, se rechaza un 18% por no reunir los requisitos de ley, lo que implica que casi el 70% de los procesados por esta justicia hace uso de este mecanismo de terminación anticipada del proceso.

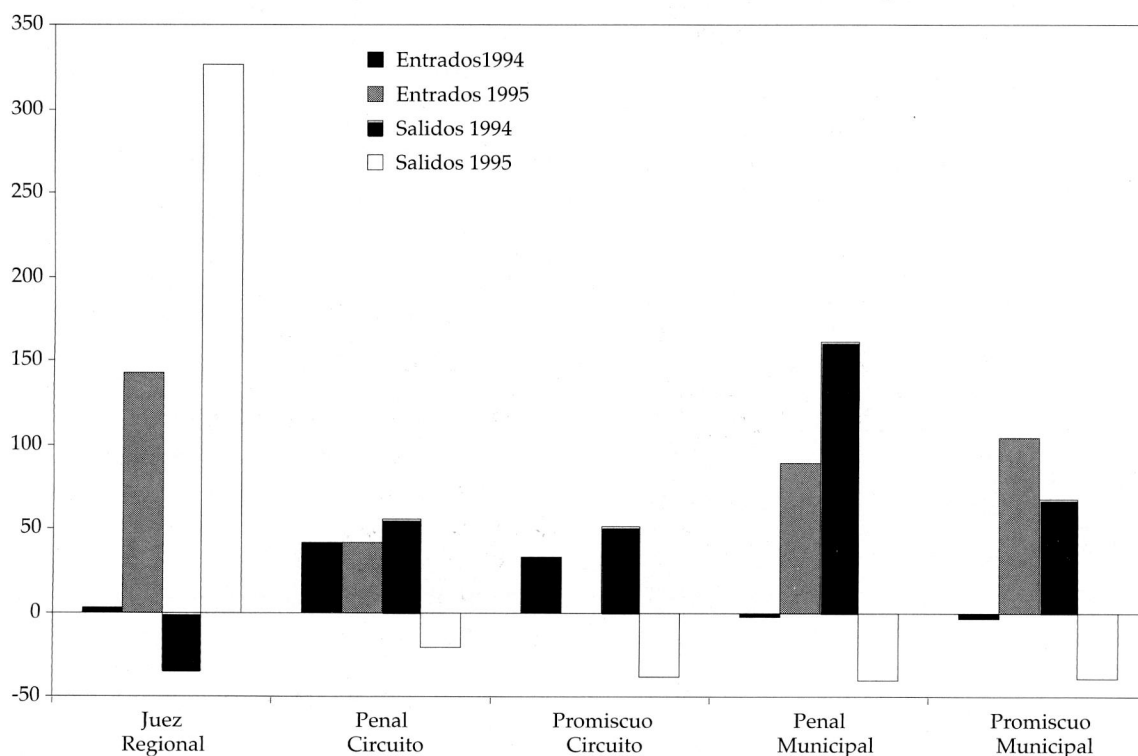
En la Gráfico 8 se presentan las variaciones de los índices de congestión. Es claro el incremento de procesos que entran a la etapa del juicio, fenómeno que seguramente obedece a una mayor productividad de las Unidades de

Fiscalía. Pero preocupa que siendo igualmente creciente el volumen de procesos que salieron durante el año de 1994, la tendencia para 1995 sea negativa, lo que puede conducir a una progresiva congestión de estos despachos, a pesar del alto número de funcionarios a su servicio.

V. Justicia civil de familia

Salvo en las Salas de Familia de los Tribunales, los índices de congestión en la justicia civil de familia son muy elevados. Cada juzgado tiene en promedio 2.839 procesos acumulados, y

Gráfico 8
EVOLUCION HISTORICA DE LA JUSTICIA PENAL ETAPA DE JUICIO
INCREMENTO DE LOS INDICES DE CONGESTION (%)



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

los promiscuos un promedio de 1.075. Igualmente, el promedio de procesos que entran a cada juzgado civil de familia al año es muy alto, 1.088. A pesar de que igualmente sale un número elevado en el mismo periodo, 835, el índice de descongestión es apenas del 77%, lo que implica que año por año irá aumentando el acumulado de procesos. Merece destacarse el buen índice de descongestión en la segunda instancia, que pone de presente que no sólo se está atendiendo lo que entra cotidianamente, sino que se está atendiendo el acumulado de años anteriores.

En el Cuadro 6 y el Gráfico 9 se presentan los resultados de los juzgados de familia. El

Cuadro 6
EFICACIA DE LA JUSTICIA CIVIL DE
FAMILIA DISCRIMINADA POR
DESPACHOS, 1994

Procesos salidos	Juzgado de familia	Promiscuo de familia
Acción del Juez	29488.18	55412.33
Por funcionario	589.76	265.13
Índice de gestión	70.61	73.26
Porcentaje de procesos evacuados por cada concepto primero o única instancia		
Sentencia de mérito	51.60	42.68
Sentencia inhibitoria	0.22	0.57
Conciliación	18.71	21.58
Transacción	0.36	2.29
Desistimiento	0.81	2.52
Perención	0.14	1.13
Falta de competencia	0.97	2.32
Impedimento o recusación	0.49	0.15
Retiro de la demanda	9.25	5.06
Rechazo de la demanda	9.81	6.43
Pago	0.44	8.69
Otros	7.21	0.06

Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

índice de eficacia es satisfactorio, superior al 70%, integrado fundamentalmente por sentencias de fondo y conciliaciones. Estas últimas tienen un papel muy importante en la solución de los conflictos de familia, pues la quinta parte de los procesos terminan por esta causa. Como en toda la demás legislación civil, sigue siendo un lastre en esta jurisdicción el retiro y rechazo de las demandas, que implican un trabajo estéril para la justicia.

VI. El manejo de los recursos humanos y presupuestales

A. El manejo de los recursos humanos

1. Despachos judiciales

El número de Magistrados y Jueces de la República tuvo una pequeña disminución de 1993 a 1994, pues en el primer año había un total de 3.940 funcionarios y en el segundo eran 3.907, lo que implica una reducción de 0.84%.

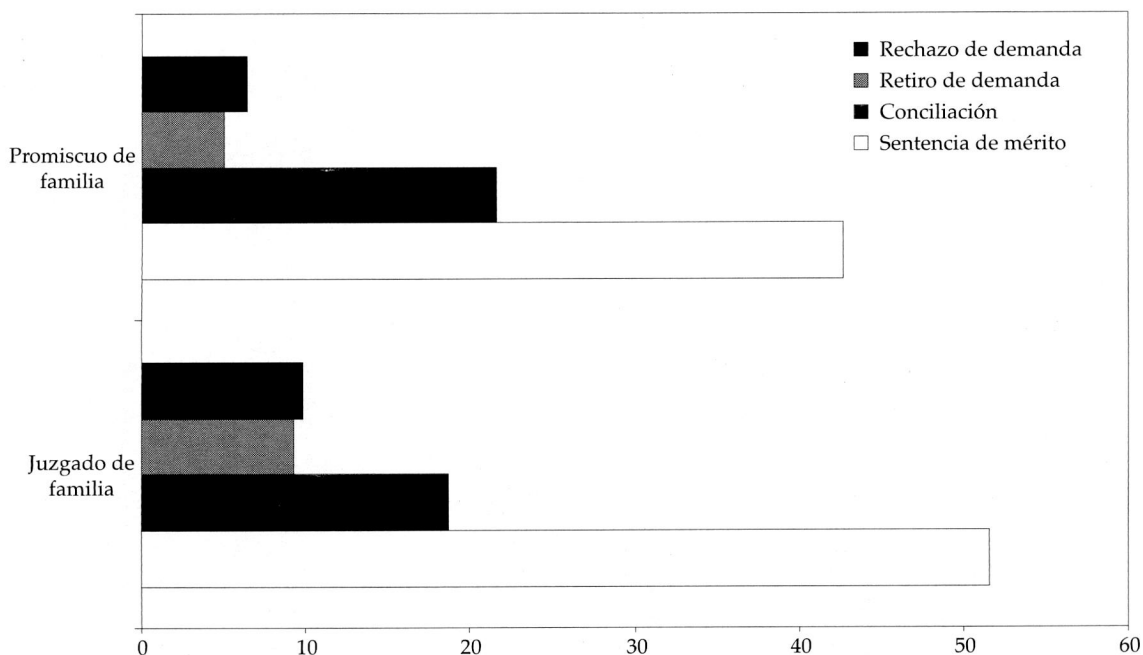
El número de empleados de estos despachos se incrementó muy ligeramente, pues pasó de 14.584 en 1993, a 14.641 en 1994, con un incremento del 0.39%.

El personal administrativo dedicado a atender lo despachos judiciales (Consejo Superior y Consejos Seccionales de Judicatura y Dirección Nacional y Direcciones Seccionales) disminuyó en 4.12%, pues en el año de 1993 había un total de 1.649 empleados, y en 1994 pasaron a ser 1.581.

2. Fiscalía General de la Nación

En la Fiscalía hubo un incremento significativo de personal, el cual se discrimina en nivel

Gráfico 9
CAUSALES DE SALIDA DE PROCESOS
JUSTICIA CIVIL DE FAMILIA 1994



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

central y regional. En el nivel central los fiscales pasaron de 330 a 547, con un incremento del 65.76%; los empleados del Cuerpo Técnico de Policía Judicial pasaron de 200 a 304, con un incremento del 52%; y los empleados administrativos pasaron de 178 a 191, con un incremento de 7.3%.

En el nivel descentralizado el número de fiscales pasó de 8.048 a 11.064, con un incremento del 37.48%; los empleados del Cuerpo Técnico de Policía Judicial de 3.147 a 4.704; con un incremento del 49.48%; y el personal administrativo pasó de 842 a 1.004, con un incremento del 19.24%.

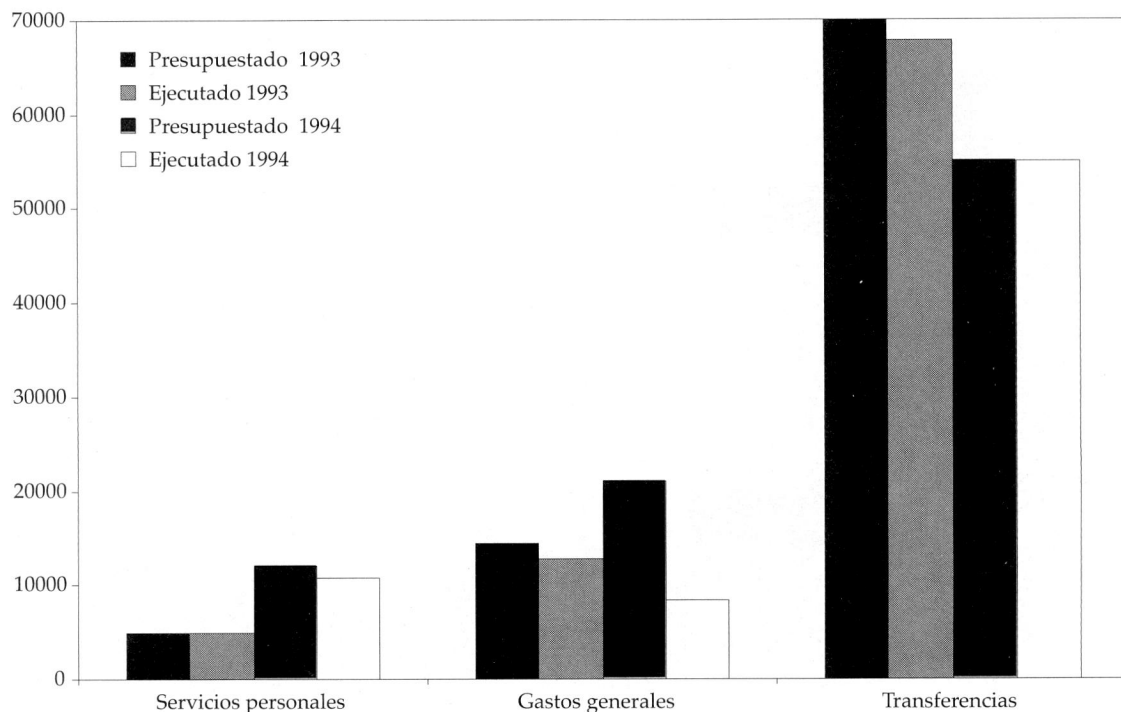
B. Recursos presupuestales

1. Despachos judiciales

En el Gráfico 10 se puede observar la evolución entre 1993 y 1994 de los gastos de funcionamiento, por rubros, de los despachos judiciales. Se presentan tanto los montos presupuestados como la ejecución real. Para poder comparar los gastos del año 1993 con los del año 1994 las cifras se deflactaron, teniendo en cuenta el índice de inflación. El presupuesto de la Dirección Administrativa disminuyó en pesos constantes de 1993 a 1994, pues en el primer año era de \$89.193.000.000, y en el se-

Gráfico 10

DESPACHOS JUDICIALES, GASTOS ADMINISTRATIVOS, DIRECCION ADMINISTRATIVA JUDICIAL



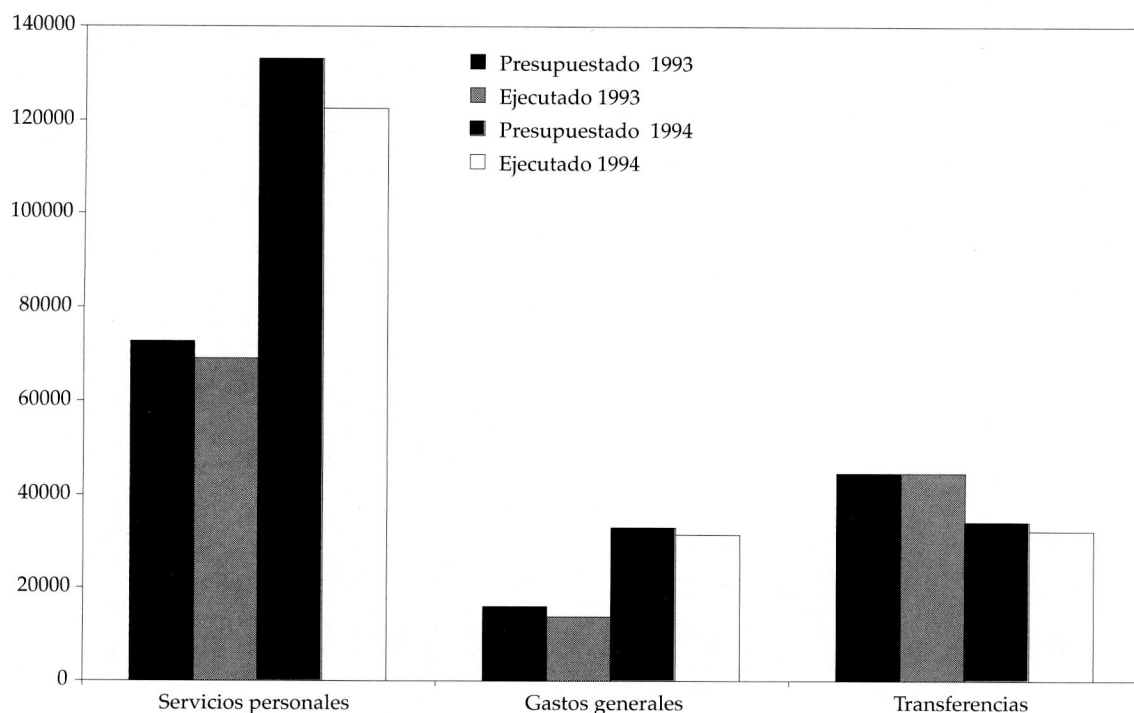
Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

gundo de \$95.481.000.000, lo que en pesos constantes implica una disminución del 12.46%. Sin embargo, el menor valor corresponde al rubro de transferencias, en donde hubo una disminución del 35.67%, mientras que en servicios personales hubo un incremento del 100.12%, y en el de gastos generales del 19.25%. En el presupuesto ejecutado hay una fuerte reducción en gastos generales, con relación a 1993, dando un índice negativo de crecimiento del 46.34%. En transferencias y personal se refleja una proporción similar a la presupuestada, con una reducción para la

primera del 33.75%, y un incremento para el segundo del 79.65%, dando en total una disminución con relación al año 1993 del 10.33%.

El del Consejo Superior de la Judicatura se incrementó significativamente, pasando de \$5.425.000.000 a \$13.631.000.000, lo que representa un incremento, en pesos constantes, del 105.63%; en servicios de personal el incremento en pesos constantes fue del 113.49%, y en gastos generales de 93.55%. Sin embargo, en el presupuesto ejecutado hubo una significativa reducción en gastos generales, impli-

Gráfico 11
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO, FISCALIA GENERAL DE LA NACION



Fuente: Instituto SER: Evaluación cuantitativa de la Justicia, 1994.

cando en pesos constantes una disminución del 1993 a 1994 del 13.75%. En servicios de personal hubo un incremento en pesos constantes del 21.05%, para un incremento total del 12.99%.

El Presupuesto de inversión para los despachos judiciales pasó de \$7.822.000.000, a \$18.722.000.000, lo que implica un incremento en pesos constantes del 95.69%.

En la ejecución pasó de \$7.819.000.000 en 1993, a 14.812.000.000 en 1994, lo que represen-

ta un incremento en pesos constantes del 54.88%.

2. Fiscalía General de la Nación

En la Gráfica 11 se muestran los mismos indicadores para la Fiscalía General de la Nación. El presupuesto de funcionamiento pasó de \$133.345.000.000, a \$200.004.000.000, lo que implica un incremento en pesos constantes del 22.64%. El incremento en gastos de personal fue del 49.67%; en gastos generales del

66.46%. En transferencias hubo por el contrario una disminución en pesos constantes del 37.31%. En la ejecución el incremento en pesos constantes fue del 19.05%, del cual corresponde el 44.70% a gastos de personal, el 82.25% a gastos generales, y una disminución del 33.63% en transferencias.

El presupuesto de inversión de la Fiscalía pasó de \$5.721.000.000 en 1993, a \$15.603.000.000 en 1994, lo que representa en pesos constantes un incremento del 123%. En la ejecución pasó de \$5.688.000.000 en 1993, a \$14.759.000.000 en 1994, lo que representa un incremento en pesos constantes del 112.16%.

**Análisis
Coyuntural**

El falso debate sobre el incremento presupuestal para la seguridad y la defensa

I. Introducción

La conjunción de la ofensiva guerrillera y las necesidades presupuestales de la Fuerza Pública¹ han llevado al Gobierno Nacional a proponer al Congreso de la República un proyecto de Ley destinado a recaudar ingresos adicionales para el Ministerio de Defensa. Esto ha generado una fuerte reacción de los gremios y de diferentes sectores de la opinión pública que reclaman mayores resultados en la lucha contra la delincuencia y la guerrilla, como condición previa al incremento de los recursos. Algunos proponen una reasignación del gasto y no un incremento de los impuestos. Simultáneamente, la Comisión de Racionalización del Gasto Público ha sugerido mantener el nivel del gasto en justicia y seguridad para controlar el déficit de las finanzas públicas.

El gasto en seguridad y defensa se ha venido incrementando de manera sistemática

en la década de los noventa. Sin embargo, los resultados no son visibles para la sociedad colombiana. La relación entre el incremento del gasto y los resultados pareciera ser inversa. Lo que ha llevado al cuestionamiento de esta tendencia. Es posible que, en parte, esta percepción tenga su origen en un enfoque equivocado. En efecto, el debate primordial debe estar en los resultados que se aspiran a obtener, en la política para hacerlo y sólo entonces, deben discutirse los medios y las herramientas que permitan desarrollar la política. Es por ende fundamental preguntarse primero para qué se requiere un gasto en seguridad y con qué fines elevar los actuales niveles, antes de responder a la pregunta de si deben incrementarse dichos niveles. El gasto público es un medio, importante, por el cual las políticas se llevan a la práctica, pero no puede convertirse en el eje de la toma de decisiones.

Detrás de esta discusión, se encuentra el debate en Colombia sobre las causas de la

¹ Constituida por las Fuerzas Militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional. Constitución Política de Colombia, art. 216.

violencia y las formas de combatirla, enfrentando nuevamente a los defensores del gasto social con los que apoyan una priorización absoluta en favor de los organismos de seguridad del Estado.

El presente trabajo se articula en cuatro capítulos además de esta introducción, en los cuales se analizan la situación de criminalidad y orden público actuales (capítulo II), el marco conceptual del debate sobre la seguridad y su estado actual en Colombia (capítulo III), la evolución reciente del gasto militar y su comparación con el gasto social (capítulo IV), y la necesidad de una política de seguridad y de construir una estrategia (capítulo V).

II. Inseguridad y criminalidad en Colombia

La inseguridad, la amenaza, la violencia son elementos que están presentes en todas las sociedades, principalmente porque ninguna de ellas está exenta de conflictos y disputas sociales, económicas, políticas y personales. Lo que diferencia una sociedad de otra es, de una parte los niveles reales de ocurrencia de estos episodios, así como la percepción ciudadana sobre los mismos; y de otra parte los mecanismos políticos, judiciales, económicos y sociales para dirimir los conflictos y sancionar o legitimar el recurso a la violencia. Las situaciones de conflicto y de violencia implican una respuesta de la sociedad, uno de cuyos elementos esenciales es la función que desempeñan las autoridades judiciales, policiales y militares, encargadas de enfrentarlas de manera más directa.

En Colombia, los niveles de criminalidad y el sentimiento de zozobra y de miedo en la población frente a la violencia han venido creciendo de manera exponencial desde la década de los ochenta. Hoy enfrentamos una situación crítica en muchos aspectos.

Según las estadísticas de la Policía Nacional², el año pasado se denunciaron 223 mil delitos. Esto significa que la ley penal fue violada 611 veces al día, o sea 1 vez cada 2 minutos. En realidad, esta cifra es mucho mayor si se toman en consideración varios elementos. Primero, el subregistro. Según las estadísticas del DANE, sólo se denuncia el 20% del total de los delitos cometidos. Estaríamos entonces hablando de un millón de delitos al año, dos delitos por minuto. Sin embargo esta aproximación no es completamente válida ya que la cifra negra del crimen (los no denunciados) no es la misma según el tipo de delitos. Es conocido que por ejemplo los homicidios tienen un subregistro relativamente bajo, así como el hurto de vehículos o maquinaria asegurados (ya que la denuncia es obligatoria para cobrar la póliza). Mientras que agresiones contra el pudor sexual o el atraco callejero son menos denunciados, bien sea por razones personales o por incredulidad ante la posibilidad real de que la presentación de la queja tenga algún resultado. El otro elemento de subregistro, lo constituye la despenalización de múltiples conductas, en particular las atentatorias contra el patrimonio económico pero que, por su cuantía han pasado a ser contravenciones. Tal es el caso del hurto, la estafa, el abuso de confianza o el daño en bien

² Policía Nacional, (1996). *Criminalidad 1995*, No 38, Bogotá.

ajeno por valor inferior a los 10 salarios mínimos. Estas llamadas contravenciones especiales representaron 107 mil denuncias a la policía. La cifra negra en este capítulo puede ser muy superior al promedio.

Dentro de las cifras generales de inseguridad, las más preocupantes, por su número y entidad, las constituyen las de los delitos contra las personas: el homicidio, el secuestro y las lesiones personales.

Para 1995, la Policía Nacional registró un total de 25.398 homicidios. Esto cubre los homicidios simples y los asesinatos. El panorama regional es muy diverso. Mientras en Bogotá ocurrieron 2.915 homicidios, en Cali 2.267 y en Antioquia 1.342, en Bolívar sólo fueron 34. Cuando se desconcentra el análisis al nivel municipal y se pondera por el número de habitantes, las cifras cambian. Lo que es claro es que el recurso a la violencia letal no es uniforme en el país, y existen regiones donde la incidencia de este tipo de delitos es muy inferior al promedio nacional. En unas, las tasas se han reducido mientras ascienden en otras. El estudio detallado del comportamiento de los homicidios por ciudades y por regiones sería de gran utilidad para entender cuáles son los patrones de comportamiento de este crimen, cómo prevenirlo y qué estrategias han dado buenos resultados en ciertas zonas.

El número de homicidios disminuyó el año pasado ligeramente. Esta tendencia se mantiene desde el año 1991, cuando se alcanzó un máximo de 29.413 muertes violentas (excluyendo accidentes de tránsito). Sin embargo, estas disminuciones son muy ligeras: en promedio 1.000 muertes por año.

Desgraciadamente, según el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en el primer semestre de este año ocurrieron más de 16.000 crímenes fatales. Si se toma en cuenta que tradicionalmente los meses de fin de año son más violentos, es de prever que el número total de homicidios para 1996 sea superior al de 1995.

El daño que esto le produce al país es enorme. Si se considera que la gran mayoría de las víctimas son hombres (13 por cada mujer) entre 15 y 35 años de edad, se tiene una buena estimación cualitativa del tipo de pérdida en capital humano que está sufriendo el país. Las víctimas son individuos que estaban en la fase final de formación o ya la habían culminado y tenían por delante los años más productivos de su vida. Se puede estimar, de manera muy aproximada y grosera, que la pérdida para el potencial de desarrollo del país que generan las muertes violentas oscila alrededor de los 6 billones de pesos al año (o sea alrededor de 10% del PIB). Esta es la cifra de lo que habrían producido los muertos a lo largo de toda su vida. Es un valor presente neto, que se pierde a lo largo de los próximos 30 o 40 años. Pero cada año, se pierde un potencial similar.

El secuestro siempre ha sido, y esta tendencia se acentuó después de la ley 40 del 93, un delito subdenunciado. Muchas familias y/o empresas prefieren negociar con los secuestradores a poner los hechos en conocimiento de las autoridades. Esto es explicable desde el punto de vista humano y frente a la amenaza de muerte que ejercen los delincuentes en caso de denuncia. Lo que es claro es que las familias en estos casos se exponen

a pagar sin recibir nada a cambio. Está comprobado que el recurso a profesionales de la negociación disminuye el riesgo de muerte del secuestrado y el monto del rescate pagado. Además, mientras las autoridades no conozcan los hechos, la sanción no podrá existir y esto incrementa el número de casos.

Para 1995, se presentaron 1.158 casos que fueron denunciados a las autoridades. Esto representa una reducción del 10% frente a los reportados en 1994. Si se aceptan las cifras comúnmente citadas del costo promedio de un rescate, (el cual gira alrededor de los 200 millones de pesos), este delito le costó al país alrededor de 230 mil millones de pesos.

El año pasado se denunciaron 29.000 lesiones personales que generaron una incapacidad superior a los 30 días. Si se estima la duración de la incapacidad en promedio a 41 días, la pérdida por tiempo de trabajo bordea los 6.000 millones de pesos. Esta cifra no incluye los gastos hospitalarios, ni los efectos de eventuales lesiones permanentes que afectan de manera más grave el potencial laboral de las víctimas. Tampoco incluye las lesiones que generan incapacidades inferiores a los 30 días ni las no denunciadas.

Adicionalmente, recientes estudios sobre la morbilidad que afecta los niveles de salud en Colombia³ (criterio indiscutido de calidad de vida) señalan como el patrón de enfermedad y muerte de los colombianos se aleja del existente en países con igual nivel de

desarrollo (preponderancia de las patologías infecto-contagiosas) y se acercaría al de países desarrollados (predominancia de las enfermedades no contagiosas) de no ser por la incidencia de las lesiones personales y el homicidio. Este último factor fue, en 1994, el responsable del 25% de la carga de la enfermedad en Colombia, mientras en América Latina representó el 3% y en el mundo el 1%⁴, y se constituye en la principal causa de pérdida de años de vida saludable.

Numéricamente, los delitos de mayor ocurrencia (47% del total) fueron contra el patrimonio. En 1995 se registraron 105.196 violaciones al derecho de propiedad. Encabezan la lista el robo (31.200 casos), el atraco (25.800) y el hurto de automotores (24.500). Esto significa 86, 70 y 67 casos diarios respectivamente. Se perpetraron 722 atracos bancarios, casi 2 diarios, pero en disminución frente al año 94. La piratería terrestre es otra modalidad creciente. En 1995 hubo 1.952 casos que se tradujeron en pérdidas estimadas en 68.300 millones de pesos. En total, los delitos denunciados contra el patrimonio tuvieron un costo que asciende a 440 mil millones de pesos (ligemente superior al 0.5% del PIB), sin intentar estimar el porcentaje de no denuncia, ni su impacto económico.

Un trabajo realizado por Mauricio Rubio, toma como indicador de criminalidad el número de homicidios, y demuestra que Colombia ha perdido desde 1970 hasta 1993, el 22% del PIB por culpa del crecimiento de la

³ Ministerio de Salud, (1994). *La carga de la enfermedad en Colombia*, Bogotá.

⁴ Ibid, página 25.

violencia. Esto, según Rubio, le representa al país casi dos puntos de crecimiento anual en ese período. Más importante aún, Rubio estima que la inversión también se ha reducido por efecto de la criminalidad. Esta disminución de la inversión se traduce en un menor crecimiento general de la economía, estimado en un 0,7% anual⁵.

Dentro de este panorama delincuenciales resaltan, además de la delincuencia común, unos actores organizados que, si bien no son responsables directamente de la mayoría de los delitos, su sola presencia constituye un factor claro de incremento de otras formas de agresión.

El conflicto armado interno que vive Colombia desde hace más de 30 años, integra el conjunto de acciones y efectos producidos por el enfrentamiento de los movimientos insurgentes contra el Estado y la sociedad, que ocasionan la muerte, lesionan la integridad física, el patrimonio económico y el medio ambiente de los colombianos. Este conflicto ha venido creciendo en intensidad especialmente desde mediados de los años ochenta. Correlativamente, el crecimiento numérico de estos grupos también viene en ascenso (Cuadro 1 y Gráfico 1).

Entre 1990 y 1994, por ejemplo, los grupos guerrilleros asaltaron 141 poblaciones, atentaron 229 veces contra el oleoducto Caño Limón-Coveñas produciendo el derramamiento de 683.214 barriles de petróleo, ocasio-

nando a Ecopetrol pérdidas totales por \$514.759 millones en los cinco años. Allí se incluyen los costos del crudo derramado, de

Cuadro 1
NUMERO DE HOMBRES EN ARMAS DE LA
GUERRILLA FARC, EPL, EPL 1964-1994

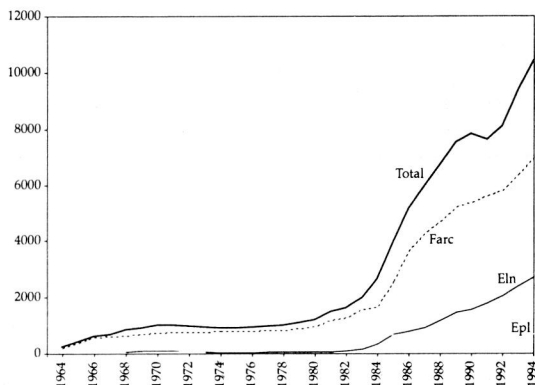
año	Farc	Eln	Epl	Total
1964	200	15		215
1965	400	36		436
1966	580	38		618
1967	600	90		690
1968	650	95	80	825
1969	700	120	90	910
1970	740	150	100	990
1971	780	115	100	995
1972	790	95	90	975
1973	790	65	80	935
1974	800	38	60	898
1975	820	27	70	917
1976	820	34	80	934
1977	830	52	90	972
1978	850	60	100	1010
1979	900	65	120	1085
1980	980	70	140	1190
1981	1200	80	200	1480
1982	1300	100	220	1620
1983	1570	150	250	1970
1984	1640	350	660	2650
1985	2590	700	670	3960
1986	3650	800	700	5150
1987	4280	930	750	5960
1988	4700	1200	790	6690
1989	5200	1500	800	7500
1990	5380	1600	820	7800
1991	5600	1800	200	7600
1992	5805	2080	210	8095
1993	6385	2436	550	9371
1994	6966	2710	715	10391

Fuente : Presidencia de la República, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en Costos del Conflicto armado, op.cit. anexo1.

⁵ Rubio, M. (1995). Crimen y crecimiento en Colombia, mimeo. Bogotá.

Gráfico 1

CRECIMIENTO DEL NUMERO DE HOMBRES DE LA GUERRILLA 1964-1994



Fuente: Cuadro 1.

la reparación del oleoducto, de la descontaminación ambiental y del crudo dejado de producir, correspondientes al 60% del total de los gastos ocasionados. El restante 40% es asumido por las empresas particulares asociadas en los proyectos⁶. Ese tipo de acciones son un obstáculo para el avance de la economía, tanto por sus efectos inmediatos y negativos sobre el orden económico, como por la necesidad del Estado de destinar recursos para combatir a la guerrilla en detrimento de otros fines.

Según las cifras de Camilo Echandía, de la Consejería de Paz de la Presidencia de la República, desde 1990 hasta junio de 1996, la guerrilla es responsable de 3.673 secuestros de civiles y militares, sin incluir los 60 soldados secuestrados en las Delicias en agosto pasado. El conjunto de las acciones guerri-

lleras en el primer semestre de 1996, llegó a 337, equivalente al 70% de las registradas en todo el año anterior. Nuevamente, no se incluye aquí el impacto de la ofensiva subversiva de agosto y septiembre.

El conflicto interno se ha agudizado también por la existencia y desarrollo de los grupos de justicia privada. Su accionar está generando un salto cualitativo en la degradación de la confrontación, al asumir la estrategia de secuestrar familiares de guerrilleros. Esta participación creciente de grupos armados privados podría ser el germen, en el mediano plazo, de una conato de guerra civil, donde las autoridades legítimas del Estado podrían estar cada vez más ausentes del desarrollo del conflicto. La desmovilización reciente de guerrilleros del EPL y de las FARC en Urabá y Córdoba, se debió no sólo a la presión del Ejército sino también a la actividad creciente de grupos paramilitares en esa región.

En cuanto al narcotráfico, a pesar de los buenos resultados de la Policía Nacional en la persecución al cartel de Cali, los recientes decomisos de alijos y allanamientos a laboratorios, indican que la actividad no ha disminuido. Por el contrario, los paros de cocaceros en Caquetá, Putumayo y Guaviare han revelado un aspecto del tráfico de drogas subestimado hasta entonces: las dimensiones y el impacto social de los cultivos ilícitos.

Los niveles reales de criminalidad y violencia que enfrenta el país tienen, además de

⁶ Granada, C. y Rojas, L. (1995). *Los Costos económicos del conflicto armado en Colombia*. Revista Planeación y Desarrollo, diciembre.

sus efectos nocivos directos, consecuencias graves en la construcción de una sociedad solidaria y amable. Como lo demuestra el estudio de Myriam Jimeno, las experiencias de violencia generan un sentimiento de temor y desconfianza frente a las instituciones y frente a los conciudadanos que conlleva una tendencia al aislacionismo como estrategia para evitar la agresión⁷. Además, independientemente de los niveles individuales de exposición a la violencia, ésta es percibida de manera consistente en los últimos años por el conjunto de los colombianos como uno de los principales, sino el primer problema del país en las encuestas de opinión.

La forma y los medios para enfrentar los niveles de violencia y criminalidad que padece Colombia son objeto de un debate que se ha polarizado en torno a dos temas y dos posiciones. En el siguiente capítulo se presenta una síntesis del estado actual de la discusión.

III. Marco teórico-conceptual y debate sobre la seguridad y la defensa

A. Marco teórico: política y economía

La responsabilidad del Estado en materia de seguridad y defensa tiene su origen en la concepción política de la organización social y en la caracterización económica de este tipo de bienes. Por lo tanto, para que el debate sobre la seguridad sea productivo, debe ubicarse dentro de ese marco teórico político y económico.

La seguridad y la defensa son conceptos que subyacen en la teoría del Estado, de sus orígenes y de sus fines. Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau son, desde puntos de vista opuestos, los primeros en establecer la seguridad como la razón de ser de la organización de un grupo humano y de la consecuente construcción de un ente - el Estado - que les permita cumplir los fines esenciales de esa asociación voluntariamente aceptada. La agresividad del individuo, su carácter de potencial amenaza para sus congéneres, en la visión de Hobbes, y la necesidad de trascender la posesión en beneficio de la propiedad, para Rousseau, implican el surgimiento de un árbitro-protector que resuelva los conflictos entre asociados, garantice la tranquilidad en el ejercicio de la propiedad y evite agresiones externas a la comunidad asociada.

Desde el punto de vista de la teoría económica, la seguridad y la defensa (junto con la justicia), constituyen el ejemplo clásico de los bienes públicos o colectivos puros. Dicho tipo de bienes se puede definir como aquel de cuyo beneficio no se puede excluir a nadie (dentro de un conjunto social) y cuyo consumo por un individuo adicional no afecta el consumo de los demás. De estos dos elementos surge un tercero, la externalidad. Este concepto hace referencia al hecho de que la acción de un agente económico (en este caso el Estado) tiene consecuencias sobre el bienestar de otros, sin que por ello se pueda determinar una compensación. Esto implica que no se puede cobrar por el consumo de estos bienes (es imposible determinar un costo marginal de

⁷ Jimeno, M. (1996). *Corrección y respeto, amor y miedo en las experiencias de violencia*. Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional. Artículo publicado en este número de Coyuntura Social.

producción) y que el nivel de seguridad es compartido de manera idéntica por todos los individuos de una misma sociedad.

El análisis de las ciencias política y económica sobre la seguridad y la defensa, han permitido que estos elementos estén ausentes del debate sobre el tamaño del Estado. Independientemente de la concepción (maximalista o minimalista) que puedan tener del papel del Estado en una sociedad, todos los interesados en el tema concuerdan que este tipo de bienes debe ser garantizado por el Estado y que su privatización tiene consecuencias negativas tanto en el plano político como en el económico.

Obviamente, esto no significa que la seguridad y la defensa no sean objeto de controversia política y económica. Por el contrario, en diferentes contextos, y frente a situaciones diversas, sociedades de todos los estadios de desarrollo enfrentan actualmente discusiones sobre los medios políticos de garantizarlas y el nivel "correcto" de gasto público destinado a tales bienes. Estos debates abarcan desde la definición del llamado dividendo de la post guerra fría y la definición de potenciales nuevas amenazas en los países implicados más directamente en el conflicto Este-Oeste, a la forma de resolver litigios fronterizos, manejar conflictos étnicos, sociales o políticos internos en países en desarrollo. En todos ellos, pobres o ricos, igualmente se discute cómo debe hacerse la asignación de recursos escasos frente a necesidades crecientes y aparentemente excluyentes.

B. El debate en Colombia

En el caso colombiano, la seguridad y la defensa frente a un eventual agresor externo han

tenido una participación esporádica y casuística en la política. La separación de Panamá, el conflicto con el Perú, la participación en la guerra de Corea - en la primera mitad de este siglo - o el episodio de la "Corbeta Caldas" - desde la creación del Frente Nacional - son algunos de los momentos de nuestra historia en los cuales la integridad del territorio y la defensa de la soberanía han jugado un papel de primer plano en el debate público.

Por el contrario, en los últimos treinta años, a partir del surgimiento de los movimientos guerrilleros actuales, mucho se ha escrito sobre las razones y causas de la existencia de estas organizaciones armadas, así como sobre la forma de resolver los conflictos internos que vive el país. Este debate se ha intensificado en la medida en que, en los años recientes (a comienzos de los años ochenta), los niveles de beligerancia han aumentado, y que nuevas expresiones de criminalidad organizada o difusa (narcotráfico, terrorismo, homicidios, secuestros, etc.) han alcanzado, como ya se vio, niveles inaceptables, con alto costo social y económico para el país y se han constituido en elementos de preocupación colectiva. En definitiva, la violencia, entendida como "cualquier forma de daño intencional, incluyendo la amenaza, por individuos o grupos a otras personas: lo cual incluye violencia familiar y entre extraños, violencia colectiva (mafias, guerrillas, extremistas, terroristas) y abuso de fuerza por la autoridad"⁸, es en uno de los principales retos que enfrenta la sociedad colombiana en este final de siglo.

De manera esquemática y reductora, se pueden identificar dos grandes tendencias de pensamiento frente a este problema. De una

parte, están los que piensan que la seguridad es la condición previa necesaria para que el potencial de la Nación se traduzca en más desarrollo, más riqueza y mayor bienestar del conjunto de la población. Según este análisis, el riesgo sobre la integridad personal del individuo, la zozobra permanente generada por la amenaza latente que cada individuo siente en una sociedad azotada por la violencia, conforman la principal causa de pérdida de calidad de vida de una sociedad. Desde un punto de vista económico, para los defensores de la prioridad de la seguridad, la violencia, la criminalidad y la inseguridad se constituyen en un impuesto que cercena la capacidad de producción, desincentiva la inversión y por lo tanto afecta la generación de empleo. En términos aparentemente simplistas, se resuelve la disyuntiva entre más carreteras o más fusiles sobre la base de que la infraestructura no tiene utilidad si no se puede aprovechar por falta de garantías en su recorrido. Por último, la inseguridad es inequitativa y regresiva socialmente. Como la inflación, la violencia afecta más a los pobres que a los ricos. En efecto, las víctimas de homicidio son predominantemente hombres jóvenes, pertenecientes a los estratos 1 y 2^o. Así mismo, el impacto patrimonial, en términos relativos, de un hurto es mucho mayor para los pobres que para los ricos. En fin, las clases menos favorecidas viven en barrios estadísticamente más peligrosos y no tienen

los medios económicos para protegerse de la violencia. Entendida así, una política que se oriente a mejorar los niveles de seguridad sería también una política social. Por todas estas razones, esta vertiente del análisis de la violencia considera que la primera responsabilidad del Estado es reasumir su función de árbitro-protector del ciudadano, garantizando unos niveles mínimos de seguridad y tranquilidad para todos, asegurando el imperio de la ley y la operatividad de la justicia, antes que focalizar los esfuerzos en la redistribución del ingreso.

De otra parte, se encuentra el análisis que privilegia las llamadas "condiciones objetivas" de la violencia. Así, la violencia sería la expresión de la inequidad social y de la falta de oportunidades económicas y políticas. Este enfoque parte del supuesto de que la sociedad colombiana se encuentra bloqueada.

Bloqueada en el ámbito económico, pues la distribución del ingreso es inequitativa, como lo demuestra el Índice de Gini. La distribución del patrimonio lo es aún más, particularmente en las zonas rurales, donde la posibilidad de acceder a tierras cultivables es escasa. El modelo de sociedad predominante, consumista, enfrenta a un porcentaje importante de la población rural y urbana con elevados niveles de pobreza con una cotidianidad donde la riqueza es evidente, generando apetitos

⁸ F. Levine, C. Borsich (1996), *Social causes of violence, crafting a science agenda*. Washington, D.C. American Sociological Association. página 4. Ver reseña sobre el libro en este número de Coyuntura Social. Traducción del autor.

⁹ Guerrero, R (1996). *La epidemiología de la violencia en la región de las Américas. El caso de Colombia*. Trabajo presentado en la segunda conferencia anual del Banco Mundial para el desarrollo en América Latina y el Caribe, junio 1996. Publicado en este número de Coyuntura Social.

de consumo no realizables, lo cual los empujaría a la delincuencia para acceder a esos bienes. Así, la delincuencia común encontraría una justificación o por lo menos una explicación en el sistema económico imperante.

Bloqueada en lo político por el monopolio que han ejercido los partidos tradicionales, por la herencia clientelista del Frente Nacional, porque el Estado ha "criminalizado la protesta ciudadana" y por la falta de alternativas. La corrupción, la deslegitimación del Estado por el abuso de las clases dirigentes, la dominación de lo público por agendas privadas, impide que la democracia se consolide y permita la libre competencia, con equidad, de todas las vertientes del pensamiento político. Este régimen de opresión en lo económico y en lo político se encontraría a la raíz del surgimiento de los grupos guerrilleros y los validaría.

Frente a este diagnóstico, los defensores de esta teoría consideran que la solución a la violencia no está en el aparato de justicia ni en la fuerza pública. Se requiere una estrategia esencialmente de justicia social que redima a los pobres de su estado actual, a través de una reforma agraria, de subsidios a los bienes básicos, la educación y la salud. En lo político, una reforma de fondo a las instituciones que abra el espacio político y le de plena vigencia a la democracia. Así, el gasto en seguridad sería ineficiente: es mucho más eficiente gastar en "progreso social" que en represión.

Este debate, que se ha venido adelantando en Colombia, hoy sigue vigente y en él cobra particular relevancia la evolución reciente del gasto público para la seguridad. Su aumento

durante la administración Gaviria ha reavivado la discusión sobre su eficacia y sobre la eficiencia de la Fuerza Pública para enfrentar los fenómenos violentos que vive el país. Hoy, mientras el Gobierno, atendiendo las solicitudes por mayores recursos de los mandos militares, presentó recientemente al Congreso de la República un proyecto de ley para crear unos bonos de inversión forzosa destinados a financiar la dotación e inversión de la Fuerza Pública, la Comisión de Racionalización del Gasto Público pide congelar en términos reales el gasto en seguridad y justicia para darle cabida al gasto social, sin explosión del déficit fiscal.

IV. Evolución presupuestal del gasto en seguridad 1990-1995. Situación 1996 y proyecciones 1997

A. Gasto en seguridad versus gasto social

Frecuentemente se han señalado estos enfoques como excluyentes, habida cuenta de la limitación de recursos del Estado y la consecuente priorización que debe realizarse. Sin embargo, en Colombia, desde 1950, el crecimiento del Estado y sus recursos, han permitido asegurar el crecimiento simultáneo de ambas prioridades, sin que se presente ese fenómeno de evicción entre uno y otro. Según un estudio realizado por Cielo María Numaque y Ligia Rodríguez Cuesta, de la Unidad de Análisis Macroeconómico del Departamento Nacional de Planeación¹⁰, mientras en 1950 el gasto social del Gobierno Central representaba 1.04% del PIB, y el gasto en defensa y justicia alcanzaba el 1.61%, para 1994 estos valores eran del 6.52% y el 3.84% respectivamente. El gasto social vio su

participación en el PIB multiplicarse por 6, constituyéndose en el sector de mayor crecimiento dentro de la estructura de gasto del Estado. En el mismo lapso, la seguridad y la justicia se triplicaron. Para los controvertidos años 1990 a 1994, la evolución es diferente: el gasto social del nivel central ascendió 0.8 puntos del PIB mientras seguridad y justicia creció 1.15 puntos. Sin embargo, la relación sigue siendo casi de uno a dos en favor de lo social, mientras que en 1950 era un 50% superior para la seguridad y la justicia. Este cambio se marca desde 1970, y sólo en contadas excepciones (1971) ha disminuido. Como se puede ver, la historia de Colombia demuestra que el Estado puede y debe asumir de manera concomitante estas dos responsabilidades.

La conveniencia de que el Estado intervenga en la esfera de lo social, en particular en la redistribución del ingreso y la prestación de servicios básicos de salud, educación y saneamiento, así como la forma de cumplir con esta misión, son objeto de un debate que no se abordará aquí. Este estudio se concentra en el aspecto de la provisión de servicios de seguridad por parte del Estado.

B. El gasto público en seguridad 1990-1995

En términos internacionales, el gasto público colombiano en seguridad y defensa en la década de los ochenta se situaba por debajo

de los estándares mundiales y latinoamericanos. El pie de fuerza en proporción del número de habitantes, o del espacio geográfico a proteger, también estaba por debajo de los promedios de nuestros vecinos o de los de países con similar nivel de desarrollo. Hoy, Colombia se sitúa alrededor o ligeramente por encima de dichos promedios¹¹. Las comparaciones internacionales son un recurso muy útil siempre y cuando las situaciones sean comparables. En el caso de la seguridad, las condiciones que vive Colombia en términos de la multiplicidad de retos que enfrenta, de los niveles de violencia que sufre, hacen poco operativas dichas comparaciones. El nivel de gasto público en defensa y seguridad responde a una apreciación muy propia de una sociedad, en un momento de su historia, sobre el tipo y la intensidad de peligros que enfrenta para su supervivencia como organización colectiva. Por lo anteriormente expuesto, una forma más pertinente de evaluar el nivel y el tipo de gasto en este aspecto debe hacerse frente a los objetivos que se persiguen y a la historia y coyuntura que vive cada país.

En el Cuadro 2 y el Gráfico 2 se muestran los datos del gasto total del Ministerio de Defensa, entre 1990 y 1995. Estas cifras incluyen tanto el rubro de funcionamiento como el de inversión. También están incluidos los gastos en cabeza del sector descentralizado. Este componente se subdivide en los organismos de seguridad social para la

¹⁰ Numpaque, C y Rodríguez L, (1996). *Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia, 1950 - 1994*, en Archivos de Macroeconomía. Documento 45, mayo 1996. Bogotá.

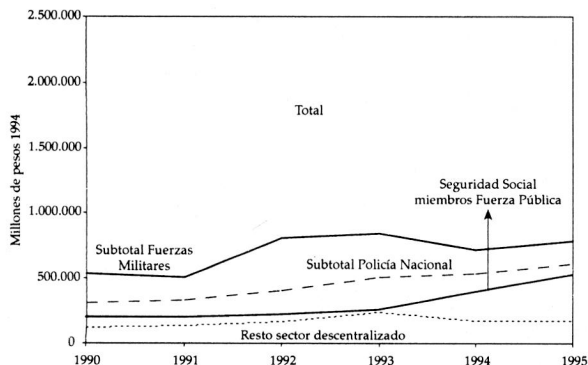
¹¹ Comisión de Racionalización del Gasto Público (1996), *Defensa, seguridad ciudadana y gasto público*. Bogotá.

Cuadro 2
GASTO TOTAL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD
 (Millones de pesos de 1994 y porcentaje del PIB)

Unidad productora	1990	PIB %	1991	PIB %	1992	PIB %	1993	PIB %	1994	PIB %	1995	PIB %
Dirección Superior Mindefensa	268.532.20		84.567.00		146.498.00		103.712.00		142.321.30		169.320.00	
Comando General	7.702.30		17.103.90		7.984.20		13.519.00		10.300.50		8.444.10	
Ejército	65.774.70		246.225.20		469.788.40		443.495.40		368.058.90		401.948.50	
Armada	71.024.90		68.422.40		61.827.40		126.900.80		96.176.00		99.685.40	
Fuerza Aérea	127.866.40		89.720.50		122.038.50		154.176.20		104.962.10		103.165.50	
Subtotal Fuerzas Militares	540.900.50	1.13	506.039.00	1.04	808.136.50	1.60	841.803.40	1.58	721.818.80	1.28	782.563.50	1.32
Inversión como % del total	39.33		18.24		19.36		25.76		11.31		9.10	
Policia Nacional	314.367.70		337.856.10		404.621.30		510.196.30		538.803.10		611.982.40	
Subtotal Policia Nacional	314.367.70	0.66	337.856.10	0.69	404.621.30	0.80	510.196.30	0.96	538.803.10	0.96	611.982.40	1.03
Inversión como % del total	2.02		3.78		2.25		8.15		2.23		1.67	
Seguridad Social	193.552.70	0.41	199.440.60	0.41	216.013.10	0.43	251.515.40	0.47	391.222.40	0.69	526.710.10	0.89
Resto sector descentralizado	125.798.50	0.26	141.239.40	0.29	167.739.70	0.33	243.421.70	0.46	173.936.00	0.31	174.843.80	0.29
Subtotal Sector Descentralizado	319.351.20	0.67	340.680.00	0.70	383.752.80	0.76	494.937.10	0.93	565.158.40	1.00	701.553.90	1.18
Inversión como % del total	10.52		9.39		6.77		6.16		5.11		5.84	
Total	1.174.619.40	2.46	1.184.575.10	2.43	1.596.510.60	3.16	1.846.936.80	3.46	1.825.780.30	3.24	2.096.099.80	3.53
Inversión como % del total	21.51		11.57		12.00		15.64		6.71		5.84	

Fuente : DNP, Contraloría General de la República, Viceministerio de Defensa, cálculos del autor.

Gráfico 2
EVOLUCION DEL GASTO TOTAL
MINISTERIO DE DEFENSA 1990-1995



Fuente: Cuadro 2.

Fuerza Pública¹² y los otros institutos adscritos al Ministerio de Defensa¹³. Ante todo debe decirse que esta presentación se basa en las ejecuciones presupuestales de cada uno de estos entes públicos. Por lo tanto, no toma en cuenta las transferencias internas que se producen, en particular las contribuciones a los diferentes organismos de seguridad social. Estas transferencias han venido creciendo en los últimos años tanto por las reformas al sistema como por el incremento de los salarios, base de cálculo de las mismas. Pueden considerarse entonces como una duplicación en la contabilidad del total. Para el año 1995, se estima que esta doble contabilización puede representar un cincuenta por ciento del gasto

total de los distintos organismos adscritos al Ministerio de Defensa, equivalente a 0.6% del PIB.

Las cifras demuestran el crecimiento innegable del gasto para seguridad durante esta década. En términos reales, entre 1990 y 1995, es del 78%. Mientras que como porcentaje del Producto Interno Bruto, representa un poco más de un punto del PIB, o sea un 43% con relación al nivel de 1990. Sin embargo, más que las cifras totales, es útil analizar cómo se distribuye este aumento.

Primero, se observa que la inversión, como porción del gasto total tiene una clara tendencia a la disminución. Si en 1990 representó el 21.5% de ese total, en 1995 este porcentaje se redujo al 5.84% (única excepción el año 1993 con un 15.6%). Se perciben claramente las grandes oscilaciones en la asignación del presupuesto para la inversión. Entre 1990 y 1991, hubo un descenso abrupto de cerca del 45%. Posteriormente, en 1992 y 1993 la inversión creció de manera importante, fruto de lo dispuesto en el Plan Quinquenal par la Fuerza Pública y de las medidas de excepción adoptadas en esos años. En 1994 la inversión cayó cerca del 60%. En términos de orientación

de la inversión, durante todo el período 1990-1995 se le dio prioridad absoluta a la dotación básica de cada soldado y agente, a las comunicaciones, y al mantenimiento de los equipos ya existentes¹⁴.

El sacrificio de la inversión en favor del funcionamiento tiene su explicación en el incremento tanto del pie de fuerza como de los niveles salariales. En efecto, entre 1990 y 1995 el personal de la Fuerza Pública se incrementó en un 24% o sea 45.969 miembros adicionales. Simultáneamente, en 1992 se ordenó la nivelación salarial para militares y policías, con un costo estimado de 244 mil millones de pesos de ese año, a distribuir hasta 1996¹⁵ o sea un 70% real acumulado. Este doble incremento - en planta y en salarios - tiene también repercusiones en el sistema de seguridad social.

El incremento del pie de fuerza fue, y en cierto sentido sigue siendo, una prioridad si se tiene en cuenta la vastedad del territorio colombiano, la ausencia de fuerza policial en cerca del 10% de las cabeceras municipales del país, el crecimiento de la población - en particular en los centros urbanos - y el agravamiento de la situación de criminalidad

¹² Incluye: Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, el Hospital Militar y posteriormente el Instituto de Salud de las Fuerzas Militares, y el Instituto para la Seguridad Social y el Bienestar de la Policía Nacional.

¹³ Incluye: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Universidad Militar, Comisionado Nacional para la Policía, Defensa Civil, Fondo Rotatorio del Ejército, Fondo Rotatorio de la Armada, Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea, Fondo Rotatorio de la Policía, Instituto de Casas Fiscales del Ejército, Industria Militar, Satena, CIAC, Hotel Tequendama.

¹⁴ CONPES (1991). *Plan Quinquenal para la Fuerza Pública 1992-1996*. Bogotá.

¹⁵ CONFIS, (1996). *Evolución de los gastos en seguridad y defensa*. Bogotá.

y violencia. La nivelación salarial se consideró necesaria basada en la falta histórica de competitividad, agravada en años recientes, de los salarios de la Fuerza Pública. Durante mucho tiempo policías y militares recibieron sueldos bajos, compensados por un sistema de protección social generoso y relativamente eficiente. Sin embargo, era claro que esta situación no podía mantenerse. En particular, la Policía requería tener la posibilidad de hacer más exigentes los criterios de selección de personal, atrayendo a más candidatos, mejor formados, con mayores aptitudes para el servicio, y no podía hacerlo sin ofrecer condiciones salariales acordes con el resto de la economía y con los niveles de riesgo propios de esa profesión.

Segundo, consecuencia de lo anterior, se observa que el gasto en seguridad social absorbe una buena parte del crecimiento total. En pesos constantes de 1994, el incremento para el período fue del 172%, mientras que como porcentaje del gasto total, pasó del 16.5% en 1990 al 25.1% en 1995. Una de las razones de este incremento, además de lo ya expuesto, se halla en las dimensiones del sistema de seguridad social de la Fuerza Pública. Los beneficiarios de los dos subsistemas (Policía Nacional y Fuerzas Militares) suman alrededor de 900 mil personas en junio de este año, cerca del 2.5% de la población total de Colombia. Se trata, sin lugar a dudas del sistema más grande del país, después del Seguro Social.

La otra razón explicativa es la generosidad del sistema. En materia de pensiones, los retirados del sector gozan de una asignación de retiro que está atada a los salarios de los activos. Por lo tanto, todo incremento en los sueldos actuales cubre a los cerca de 90.000 retirados. Según el estudio del Confis¹⁶, las diferencias entre el régimen general de pensiones y el de la Fuerza Pública son importantes. En primer lugar, la tasa de cotización es tan solo del 8% del salario básico, frente al 13.5% en el régimen común. Segundo, no existe edad mínima de retiro, se accede al derecho a pensión al cabo de 15 años de servicio y el porcentaje recibido del sueldo de liquidación puede alcanzar el 95%. Cuando se suman estas tres diferencias, se obtiene un régimen desbalanceado y cuyo costeo futuro puede convertirse en un imposible. Según la Comisión de Racionalización del Gasto Público, para 1995, el pasivo del sistema "equivale a cerca del 7.5% del PIB"¹⁷. Prerrogativas similares pueden encontrarse en el cálculo de las cesantías, para las cuales se mantiene la retroactividad y simultáneamente se reconocen intereses por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar. Por último, la salud también se rige por un sistema diferente al decretado por la Ley 100.

Tercer elemento importante, la Policía Nacional representa el segundo rubro de crecimiento del gasto, después de la seguridad social, con un 94% entre 1990 y 1995. Esta evolución es igualmente clara vista como

¹⁶ Ibid, página 4.

¹⁷ Comisión de Racionalización del Gasto Público, *ibid.*.

proporción del PIB. Durante mucho tiempo considerada la "cenicienta" de la Fuerza Pública, la Policía Nacional ha adquirido una mayor preponderancia gracias a la llegada de los Ministros civiles y por su papel en la lucha contra el narcotráfico y contra la criminalidad común.

Cuarto, al interior de las Fuerzas Militares, el principal beneficiario del aumento del gasto es el Ejército. Como en el caso de la Policía, su función de primera línea en el combate a la subversión y el narcoterrorismo han justificado el crecimiento del número de hombres (concentra el 64% del crecimiento del pie de fuerza) y de su equipamiento. En este proceso, la composición del pie de fuerza ha cambiado. Los soldados profesionales, pagados, han pasado a representar cerca del 15% del total de efectivos. Cada uno de ellos tiene un costo aproximadamente tres veces superior al de un conscripto. Frente a un panorama de orden público cada vez más complejo, la superioridad de entrenamiento, experiencia y capacidad de los profesionales es una ventaja comparativa importante.

En conclusión, se puede ver que el incremento del gasto en seguridad se concentró en aspectos salariales y de protección social. Para valorar la justificación de este crecimiento, no puede olvidarse que las dos profesiones de más alto riesgo en Colombia son la milicia y la policía. Las exigencias del servicio son implacables (no hay reconocimiento de horas extras, disponibilidad permanente, acuartelamientos regulares). Además, los miembros de la Fuerza Pública representan alrededor del 4.3% de la Población Económicamente Activa del país y su sistema de seguridad

social cubre aproximadamente al 2.5% de los colombianos.

El entender las razones y las dimensiones del sector, no puede significar que estos temas sean intangibles. Por un lado, al hacerse un justo reconocimiento salarial a los activos, debe iniciarse una reflexión sobre la seguridad social, de manera que ésta, mejore su eficiencia, mantenga su cobertura, pero se acerque a los esquemas que rigen al conjunto de los colombianos. De otra parte, se debe también analizar cuál debe ser la política de seguridad, sus objetivos y sus medios y frentes de acción.

V. La necesidad de una política de seguridad

Como se vio al principio, la seguridad es uno de los elementos esenciales de la construcción de un Estado. Pero la forma como se persigue y finalmente se obtiene esa seguridad, dependen de manera importante de los principios fundamentales que soportan el proyecto de sociedad que se quiere alcanzar. No pueden desligarse el uno del otro. La seguridad no es una entidad abstracta, separada del cuerpo de valores y preceptos del ente social. Por el contrario, como toda noción social, varía en el tiempo y en el espacio.

Para el caso colombiano, y basándose en el marco filosófico de la Constitución, la sociedad a la que aspiran a pertenecer los colombianos está fundada en principios democráticos, liberales y basada en una legitimidad social, fruto de la solidaridad y de la adhesión colectiva a estos valores. Dentro de estos preceptos, la seguridad debe ser entendida como un estadio de convivencia, armonía y

paz sustentado por mecanismos sociales, estatales y no estatales, de resolución pacífica de los conflictos económicos, sociales y políticos que son inherentes a toda sociedad. No puede entonces, entenderse la seguridad como la ausencia de conflicto, sino como la garantía, aceptada y ofrecida por todos, de no recurrir a la violencia para resolverlos, contando con los mecanismos idóneos para abocarlos. Obviamente, como esta garantía no puede ser absoluta, es necesario también garantizar los medios para que la sociedad, a través del Estado, ejerza la legítima coerción sobre los potenciales violadores de estas normas de convivencia (disuasión y prevención) y la también legítima sanción sobre aquellos que opten por no respetarlas.

Para ello es necesario construir una estrategia de seguridad. Estrategia debe entenderse como un proceso que parte de un diagnóstico, identifica unos objetivos y establece una serie de caminos para alcanzarlos. Ella está caracterizada igualmente por una articulación de acciones en diferentes campos (pluridisciplinaridad) e interconectadas en el tiempo (intertemporalidad). Por último, debe ser evaluable en el tiempo, y por sectores con el fin de contar con la posibilidad de realizar ajustes. Entonces, una política de seguridad, debe estar conectada con todos los demás elementos y políticas de construcción de la sociedad. Estas últimas no se subsumen en la seguridad. Por el contrario, le fijan un derrotero, unos límites y unos medios legítimos de acción, así como la complementan y la apoyan.

Si se tiene esta visión de conjunto, se resuelve en buena medida el dilema entre la acción social o la represiva. No pueden ser

disyuntivas (además, como ya se vio, no lo han sido en el caso colombiano) sino complementarias. Entendido esto, se puede construir una estrategia integral, que oriente los esfuerzos de la sociedad y del Estado en dirección de ese norte fundamental que es el tipo de comunidad en el que esperan vivir los colombianos.

En el aspecto de seguridad, y conociendo la situación que vive el país hoy, la estrategia debe señalar objetivos concretos a corto, mediano y largo plazo, frente a la delincuencia común, la impunidad, el narcotráfico, los paramilitares y la guerrilla. Estos objetivos deben ser realistas (la ausencia total de crímenes no es una posibilidad real), y medibles en el tiempo. Las acciones que determine dicha estrategia deben ser autónomas más no deslindadas de las acciones que, en lo político y en lo socioeconómico, se determinen como más eficientes en relación a los fines planteados.

Una vez definidos los objetivos generales de la sociedad, los específicos en materia de seguridad, el concatenamiento de acciones para alcanzarlos, entonces se puede y se debe abordar la revisión de las herramientas que se tienen para realizarlas. La Fuerza Pública es una herramienta de política en manos del Gobierno. Su eficiencia, capacitación y valores deben ser analizados en función de las directrices que el Estado le da. No son ellas las primeras responsables del éxito o del fracaso. Es la instancia política que debe ser juzgada en primer lugar. Es probable que las reformas, las modernizaciones y los cambios en la herramienta sean una parte importante de los componentes de la política, pero no se

pueden valorar ni estimar si no se tiene claro cual es el fin perseguido y la estrategia escogida para realizarlo.

Por ello, el gobierno debe asumir el liderazgo que le corresponde, presentándole al país una política integral, no limitada a la reacción frente a los hechos y de corto plazo. Esta propuesta debe centrar los esfuerzos del debate, con el fin de asegurarse de la existencia de un apoyo mayoritario a la misma, de un acuerdo sobre los objetivos principales y sobre los medios propuestos. Así se constituirá una estrategia de Estado que, con perseverancia, nos permitirá resolver este gravísimo problema.

Las políticas se expresan de manera prioritaria en términos de asignación de recursos, una parte inherente de esa propuesta deberá ser entonces la proyección de los costos que permitan llevarla a la práctica. Así, la sociedad podrá deliberar sobre la integralidad de la acción, y escoger el camino que considere más idóneo en un análisis costo beneficio. De darse estos supuestos, la sociedad entenderá y asumirá los esfuerzos que le corresponden, podrá fiscalizar su desarrollo y acompañar las acciones emprendidas.

Probablemente, en la coyuntura actual, lo que genera más desconcierto frente a la propuesta del Gobierno de incrementar los impuestos para financiar la seguridad, es la falta de claridad en el proyecto que se está defendiendo, la confusión entre objetivos y medios, y la focalización de la discusión en la herramienta (las Fuerzas Militares) y sus características (movilidad, presencia), en vez de los resultados que se esperan obtener, no sólo con la contribución adicional sino con el

conjunto de la política.

VI. Conclusiones

Durante los últimos 45 años, Colombia ha incrementado sus niveles de gasto público social y de seguridad. Las políticas que los han soportado han tenido éxitos operativos reales, así como grandes fracasos. En el área social, los niveles de calidad de vida en Colombia son superiores a los esperados en función de su desarrollo económico. La esperanza de vida ha crecido (sería mucho mayor de no ser por la violencia) la mortalidad infantil ha bajado, el acceso a servicios sanitarios básicos ha aumentado.

De otra parte, la Fuerza Pública hoy es más profesional, está mejor dotada, remunerada de manera más justa en relación a sus sacrificios y deberes. En el plano operativo ha vencido puntualmente grandes amenazas a la sociedad. El ELN fue derrotado militarmente en Anorí, en 1973, múltiples movimientos guerrilleros han dejado las armas desde 1990 para participar en el debate democrático, y el narcoterrorismo desapareció.

Sin embargo, la violencia, las violencias, siguen creciendo. Los efectos benéficos de la solidaridad social como mecanismo de reducción de la violencia no se han visto. Tampoco los de la represión o la justicia¹⁸. Pero esto no debe llevar a la conclusión fatalista de la inevitabilidad de la violencia, o su arraigo genético o cultural en el pueblo colombiano. Por el contrario, debe ser una razón adicional para constituir juntos la paz y la convivencia como una prioridad nacional, lo cual requiere de la acción simultánea del

Estado y la sociedad en múltiples frentes, articulados entorno a un proyecto de sociedad.

El incremento del gasto no es bueno o malo, no es superfluo o indispensable, per se. Sólo se puede valorar a la luz de unos objetivos y de una política. Por lo tanto, es necesario establecer mecanismos de evaluación de las políticas (en todos los ámbitos, y en particular en lo social y en seguridad y justicia), las instituciones a cargo, su efectividad y eficiencia en relación con la prioridad nacional: paz y convivencia. Sobre esa base, se podrá juzgar la conveniencia y la urgencia de incrementar el gasto en uno u otro sentido. En materia de gasto en seguridad, las Comisiones conjuntas

de Senado y Cámara aprobaron la creación de los bonos de inversión forzosa para 1997. Con ellos, el Gobierno espera recaudar 440 mil millones de pesos, destinados principalmente a inversión en equipos militares y creación de nuevas unidades en el país. El 17% del monto total le fue asignado a la Policía Nacional. Seguramente, estos recursos adicionales ayudarán a la Fuerza Pública en el desempeño de su misión. Sin embargo, lo que el Gobierno todavía no le ha explicado a los colombianos es cuál es su política, que objetivos concretos persigue y cómo espera obtenerlos. Sin tener claridad sobre este elemento, los 440 mil millones adicionales pueden terminar siendo la mejor o la peor inversión del país.

¹⁸ Para un análisis detallado de las finanzas de la Justicia, consultar el Informe de la Comisión del Gasto Público sobre el tema, reproducido en la revista *Estrategia* del 31 de octubre de 1996. Sobre congestión y eficiencia, ver también el Estudio del Instituto SER sobre la Justicia en 1994, del cual un resumen se publicó en el número 14 de *Coyuntura Social*, mayo 1996. Sobre la reforma constitucional a la justicia y sus efectos, ver el estudio del Dr. Jaime Giraldo en este número.

**Informes de
investigación**

Corrección y respeto, amor y miedo en las experiencias de violencia

Myriam Jimeno¹

I. La historia de la monja y las violencias

Unni Wikan, en un reciente artículo, narra la historia de una mujer, hija de una madre alcohólica y padre desconocido, quien muy joven entra al monasterio con el propósito de hacerse religiosa. Sin embargo, violada por un monje, es expulsada del monasterio por su embarazo. El niño muere al nacer, pero poco después es de nuevo violada por otro hombre. Da entonces a luz un niño, que cría enfrentando el repudio de la comunidad a las madres solteras. Después se casa y tiene otros hijos. Cuando sus hijos están adultos retoma su ideal de vida consagrada a la meditación religiosa, pero inesperadamente su nuera abandona a sus nietos y debe posponer de nuevo su ideal. La historia aún no concluye, pues hace poco, cuando ella ya tenía 75 años, el gobierno expropió su casa para hacer allí una cancha de volley ball (Wikan, 1996). A lo largo de sus infortunios esta mujer prosigue

trabajando arduamente para salir adelante con su familia, elabora explicaciones, medita y actúa sobre lo que le ocurre y aún saca tiempo para la vida espiritual, como es deber de una buena budista. La historia de esta mujer del Bhutan sirve a Unni Wikan para mostrar que la vida humana está sujeta a periódicas desintegraciones y el dolor no tiene una distribución uniforme en la sociedad. Pero también y sobre todo, para enfatizar los modelos culturales que ayudan no sólo a vivir a través de las desgracias personales, sino a sobreponerse a ellas y ofrecen el marco para su comprensión. Este relato llama la atención sobre las formas como sociedad y cultura crean condiciones, por ejemplo la necesidad de seguir trabajando, que ayudan a mitigar las situaciones críticas y proveen nuevas tareas y propósitos para las personas (ibid). Nos recuerda también que la comprensión sobre el sentido de la vida, la manera de ordenarla, el significado de los actos sociales "no desaparece bajo horribles condiciones" (Peacock, 1986).

¹ Profesora Asociada, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales.

Buena parte de la reflexión sobre la violencia en Colombia asume que la intensidad y frecuencia de hechos de violencia lleva a la indiferencia o aún más, supone su incorporación a la cotidianeidad por la aceptación cultural de la violencia. Sin embargo, esta perspectiva deja de lado la comprensión de las relaciones sociales y los significados culturales presentes en los actos violentos. Un cierto sesgo normativo esquiva detenerse en la violencia como construcción particular y deja de lado el entramado de significados que le permite a los actores superar el sufrimiento y orientar sus acciones cotidianas. Se opta por un cierto tremendismo que achaca a la "cultura colombiana" los aspectos crueles y extremos de las formas de violencia; las variadas formas de violencia se hacen una sola, *la violencia*, producto de una tendencia macabra del colombiano. Queda así de lado la comprensión de los mecanismos propios de cada expresión de violencia y la identificación de posibles hilos comunes entre éstas. Todo indica que este enfoque confunde la explicación de los sucesos violentos que ofrecen los actores de la violencia y los mecanismos culturales y psicológicos de superación del sufrimiento, con indiferencia y hábito. Es probable que sea efecto de la proximidad al fenómeno y justamente por el amplio impacto de los hechos de violencia sobre la conciencia individual. Los analistas, como cualquier nativo cultural, nos desplazamos con nuestro sistema de referencia de manera

que los conjuntos culturales externos no nos son fácilmente perceptibles, como dijera Lévi-Strauss (Lévi-Strauss, 1983). Pero en este caso no ocurre por lejanía y contraste, porque otros viajan por una vía y a una velocidad diferente a la nuestra, sino justamente por lo contrario, porque estamos tan involucrados, que la cercanía nos impide encuadrar la mirada. Si nos alejamos de los estereotipos más corrientes que explican la violencia en Colombia como una patología social, para algunas atávica, originada en la historia o en otros rasgos de nuestra configuración, y si tomamos distancia sobre una cierta fascinación por reiterarnos como país violento, el más violento, podremos avanzar en la comprensión de la violencia que efectivamente nos golpea a diario.

II. La violencia como experiencia²

Entre 1993 y 1994 se llevó a cabo una indagación sobre los hechos considerados experiencias de violencia por personas de sectores populares de Bogotá y la manera como ellos los explicaban. Se trató de entender su dinámica de ocurrencia, las relaciones interpersonales presentes, los puntos de referencia psico-culturales y su relación con determinadas configuraciones institucionales. La metodología apuntó a comprender la significación psicocultural de las experiencias de violencia para la población urbana de bajos ingresos y no tan sólo la de los extremos violentos.

² Este texto resume los resultados del *Estudio exploratorio de comportamientos asociados a la violencia*, realizado conjuntamente con los Drs. Ismael Roldán (médico psiquiatra), David Ospina (Ph.D. en Estadística), Luis Eduardo Jaramillo (médico psiquiatra), José Manuel Calvo (médico psiquiatra), profesores de la Universidad Nacional de Colombia, y Sonia Chaparro, antropóloga. La investigación contó con el apoyo de la Universidad Nacional, Colciencias y ACAC.

Se entendió la violencia como hecho social que discrimina escenarios, cadenas de situaciones, relaciones, actores y aprendizajes culturales. Existen, así, personas, creencias, valores, expectativas, formas de comunicarse, acciones individuales e institucionales, especialmente asociadas a la violencia. La violencia no es entonces un *fatum* inexorable que nos persigue desde siempre; es posible conocer sus expresiones, ubicar campos críticos, actores críticos, percepciones y relaciones críticas y eventualmente actuar sobre ellos. Si la violencia es una forma particular de interacción entre personas y grupos humanos en un contexto ambiental específico, determinada por la intención de hacer daño a otros, podemos relacionar su ocurrencia con ciertos elementos de la orientación cultural y la organización de la sociedad.

La violencia, como otras formas de interacción humana, puede verse como la unidad de situaciones constituídas por una serie de eventos observables, por los marcos culturales cognitivos que le asignan un significado, y por unas motivaciones específicas de los actores sociales (ver Campbell y Gibbs, 1986; Barth, 1992; Bateson, 1991). Así, la interacción violenta se forja en la confluencia de conjuntos socio-ambientales, de estructuras circunstanciales que ofrecen o guían la oportunidad de interacción violenta y de conjuntos cognitivos, culturalmente elaborados. En esa confluencia se hacen presentes dinámicas más vastas que rebasan y estructuran las circunstanciales y los códigos perceptivos. Los factores socio-

estructurales o los psicológicos, no monopolizan el poder explicativo de las interacciones violentas. Éstas no se reducen a carencias sociales, a desequilibrios psicológicos o en el acceso a recursos materiales, al poder o al prestigio. Se trata más que de entender la violencia como entidad abstracta, de precisar las violencias en cuanto tienen de específico y particular. A partir de la identificación de los atributos distintivos de formas particulares de violencia y los contextos circunstanciales materiales, cognitivos y emocionales a los cuales se asocia, es posible encontrar rasgos comunes entre ellos e identificar los elementos que los estructuran.

Las personas estudiadas (264 adultos³), resultaron ser en su mayoría mujeres, con más de cinco años de residencia en Bogotá. Las pasadas décadas trajeron para ellos cambios sociales importantes: más bajo nivel de analfabetismo, menor número de matrimonios formales, menos hijos por pareja, disminución de la práctica de la religiosidad y mayor número de mujeres empleadas fuera del hogar. Buena parte proviene de fuera de Bogotá (62%, principalmente del oriente colombiano), y llegaron en busca de oportunidades económicas y de acceso a la educación. Para ellos, las razones económicas fueron las más importantes para su migración. Cabe destacar la gran movilidad de vivienda dentro de la ciudad y la debilidad de redes de soporte e integración social, el bajo nivel de ingresos⁴ y el alto desempleo que sufren. De cada cinco personas, cuatro han vivido en varios barrios

³ Mayores de 14 años.

⁴ Oscilaban entre uno y tres salarios mínimos como ingreso familiar; el salario mínimo en 1996 es de \$150 US.

de la ciudad y casi la mitad carece de vivienda propia. Una tercera parte son trabajadores independientes no profesionales y la mayoría no tiene salario fijo y tampoco seguridad social. Un 80% no alcanzó a concluir la educación media.

La mitad de los hombres y el 44% de las mujeres, dijeron haber sufrido maltrato en su hogar de origen, y entre los maltratados el 13% narró castigos brutales. En más del 76% de los casos de maltrato, los hijos fueron las víctimas. Las personas adujeron diferentes desencadenantes circunstanciales de la violencia sufrida, pero llama especialmente la atención que en el 37% de los casos, no encontraron motivo claro alguno; "no sé, no me explico.., por nada..". La desobediencia y la incapacidad de cumplir con las labores asignadas, le siguieron en importancia; estos tres factores aunados cubren el 80% de las respuestas. Otras causantes circunstanciales fueron frecuentar amistades y novios prohibidos, salir de la casa sin permiso, el consumo de licor del maltratante y su descontrol.

En cuanto a las razones posibles del comportamiento del agresor, principalmente lo achacaban a que éste había sufrido maltrato, era irascible o enfermo (22%) y también por su ignorancia y envidia (21%) o porque "era el estilo de corregir en ese tiempo" (16%).

El 72% de las mujeres casadas manifestaron haber sido víctimas de maltrato por parte de su cónyuge. Para el 83% de los hombres entre 18 y 49 años las experiencias más significativas de violencia habían ocurrido fuera del hogar, mientras para las mujeres del mismo grupo etéreo fue el hogar el principal sitio de la

agresión (55%). A pesar de ser conocido el causante de la agresión, para el 48% de los hombres y 63% de las mujeres víctimas, sólo el 38% en el caso de los hombres y el 47% en el caso de las mujeres, recurrieron a la policía.

El porcentaje de adultos atracados al menos una vez, alcanzó el crítico valor del 48%, que llegó al 57% en los hombres. El 18% de ellos consideraron los atracos como el hecho de violencia más importante ocurrido por fuera del hogar. Sin embargo, es notorio que la segunda respuesta en importancia (15%) sobre el principal hecho de violencia fuera del hogar, fueron los atentados y bombas de los últimos años, eventos que en ningún caso los habían afectado personalmente. Las mujeres colocaron como experiencias sobresalientes de violencia fuera del hogar, las referidas por los medios masivos de comunicación (18%), especialmente por la televisión. Muchas recalcaron cómo las conmovían las imágenes de actos violentos tales como el desenlace del asalto al Palacio de Justicia en 1986, pero sobre todo, que afectaban a "inocentes". Seguramente ésto guarda relación con la proporción de mujeres dedicadas al hogar (43%), lo cual las coloca en contacto más permanente con la radio y la televisión. Pero al mismo tiempo indica una sensibilidad amplia sobre lo que ocurre en la sociedad colombiana.

Otro aspecto de la violencia en la calle está directamente relacionado con el maltrato a las personas por parte de las autoridades. Nuevamente los hombres son los más afectados; más de la mitad de ellos afirmó haber recibido maltrato por parte de las autoridades, representadas principalmente por la policía, el ejército, la policía de tránsito y en

menor número por los profesores, religiosos y los jefes inmediatos. Para el sexo femenino este maltrato sólo alcanzó un 10%. A nivel global, podría afirmarse que una de cada tres personas se ha sentido maltratada de alguna manera por autoridades.

La atención hospitalaria (70% de confianza), la educación (65% de confianza) y la iglesia (52% de confianza), son las tres únicas instituciones que merecen la confianza de las personas. La justicia como institución, presenta resultados casi tan desoladores como la policía y los políticos (más del 80% de desconfianza). En términos generales, algo más de la mitad de las personas que habían sufrido maltrato significativo en el hogar, no presentaron denuncia contra el agresor. Lo mismo ocurre con los casos de abuso sexual (14%), en donde la mitad no son denunciados, aun cuando en el 70% de los casos este abuso fue ocasionado por personas allegadas o conocidas.

En resumen, las personas identifican con claridad las experiencias de violencia y las clasifican según su importancia, tanto para sus propias vidas como para la vida social. La violencia no les es indiferente, ni para ellos es un patrón aceptable de comportamiento. Atribuyen la violencia, como experiencia dolorosa, a un conjunto de razones circunstanciales, de las condiciones de vida y las características del agresor y el mismo agredido, lo que crea la posibilidad de comprenderla y también de superarla. Pese a que un número elevado ha sido víctima de violencia hogareña o callejera, seleccionan ciertas experiencias como más relevantes y las vinculan con rasgos más generales de la sociedad colombiana.

Pero a diferencia de lo que acontece con las analistas, ésta no les parece más violenta que otras sociedades.

A. Corrección y respeto, amor y miedo en las violencias

En las personas estudiadas, las nociones de maltrato y violencia sirven para designar repertorios determinados de comportamiento social. No son para ellos conceptos tan vagos que se vuelvan inoperantes en la vida diaria, ni tan borrosos que no sirvan de distinción conceptual y moral. Ambas nociones, maltrato y violencia, son para algunos intercambiables y similares o aún idénticas, mientras para la mayoría los distingue básicamente la intensidad y la situación social de los hechos. La violencia tiende a asociarse más con el asesinato y la agresión física grave y suele nombrar los actos con lesiones graves, ocurridos fuera del hogar. El maltrato resume las experiencias del hogar, infancias e historias personales caracterizadas por golpes, fuetazos, manos puestas al fuego. Distinguidas o asimiladas, ambas nociones descansan en la referencia a interacciones donde existe la intención de causar daño a otros y contienen una dimensión valorativa explícita. Esta dimensión moral sanciona a los actores de hechos violentos, si bien simultáneamente se intenta encontrar razones de sus comportamientos para hallarlas en ciertas circunstancias, internas o externas a las personas involucradas.

Un grupo importante de los entrevistados (casi la mitad) calificó su propia infancia como un período hostil y de sufrimiento por el maltrato recibido de sus padres. Al confrontar

las experiencias de maltrato infantil con la descripción de estados de ánimo actuales, se encontró una asociación significativa entre sufrir maltrato de niño y describirse a sí mismo como persona frecuentemente nerviosa o triste. Existe también una estrecha relación estadística entre la descripción del estado anímico, el admitir la necesidad de recurrir al maltrato en el hogar actual, y el haber sufrido maltrato en el hogar de origen. Los sentimientos de tristeza, desconfianza y pérdida de control, parecen así enraizarse en las condiciones violentas de la vida familiar. A pesar de que para todas las personas el maltrato infantil implicó sufrimiento y daño, algunos lo atribuyen a situaciones especiales tales como la tensión por pobreza o carencias, a la infidelidad, la desobediencia y el consumo de alcohol. Otros destacan los atributos del agresor mismo: irascible, nervioso, malgeniado, malvado, impredecible. Unos y otros, se encuentran en la idea común de la búsqueda de la corrección, dada la necesidad paterna/materna de mantener el control de la vida familiar e inculcar patrones de comportamiento. En los casos más extremos, las víctimas juzgan con claridad, sin embargo, que el maltrato sobrepasó ese propósito e incluso tuvo una intención destructiva. Todo el conjunto cultural indica que se entiende la vida familiar como una entidad vulnerable, amenazada por el desorden y por el desacato a la autoridad. En éste contexto actúa la corrección paterna preventivamente; quizás de igual manera se concibe al individuo, siempre propenso a desbordarse.

La noción de búsqueda de la "corrección" de la persona tiene además un efecto emocional importante. La corrección está estrecha-

mente ligada con la idea del "respeto" debido a los padres y secundariamente al cónyuge varón. Esto permite comprender mejor la contradicción de la mayoría de los maltratados quienes juzgan su experiencia como dolorosa e incluso injusta y carente de motivo claro, pero simultáneamente consideran que, pese a todo, existía afecto en la relación y era el propósito correctivo el que movía al padre/madre. Precisamente corrección y respeto obran como mecanismos de intermediación, como mitigantes para la comprensión de experiencias que ponen gravemente en cuestión el amor y equilibrio de los padres frente a sus hijos. Así, el exceso se entiende como un desvío de la intención correctiva debido a causas circunstanciales o personales. En este contexto, se reubica el atribuir el maltrato a la ignorancia, como dice la mayoría, o al consumo de alcohol, al nerviosismo o al malgenio, y aún a la misma creencia de que se debió a la forma de corregir de ese tiempo, y se convierten en mallas de protección ante el sufrimiento. La aceptación de la intención correctiva da lugar al respeto, que en modo alguno hace moralmente legítimo el empleo de la violencia, pero permite integrar la experiencia en un código esencialmente ambivalente. Lograr el respeto se convierte en el propósito de la corrección, de manera que aparenta ser la finalidad de la interacción violenta y se oculta como su producto cognitivo. Respeto es amor y miedo simultáneamente, y en las memorias de los maltratados amor y miedo se encuentran encadenados, ambos presentes, contradictorios.

Un grupo minoritario, sin embargo, consideró una intención destructiva en el maltrato y lo achacó al desafecto. Para éstos, detrás del

maltrato se escondía el odio, el desamor y la envidia. Los padres odiaban a la persona por su sexo, su manera de ser, su relación con el otro padre o con padrastros, o envidiaban sus cualidades o posición en la familia. Aquí la experiencia dolorosa es más cruda y simple en la memoria de las personas, pero algunos continúan interrogándose el por qué de ese odio. También unos pocos dentro del conjunto, se mostraron partidarios del empleo del castigo violento para obtener la corrección, y lo justificaron abiertamente⁵. Sería de interés realizar seguimientos posteriores sobre los efectos emocionales y de comportamiento en estos últimos.

Los escenarios privilegiados para las interacciones violentas en el hogar, sean entre padres y niños o entre la pareja, son aquellos en los cuales se hacen presentes, de manera real o ficticia, elementos situacionales en los cuales entra en juego el control social del grupo familiar, bien frente a conductas de los miembros de la familia, o frente a su modelaje futuro, tales como desobedecer, incumplir labores o prohibiciones. No sólo importan las conductas manifiestas sino también las que pudieran ocurrir y se aspiran a normatizar. De allí el apreciable número de casos en los cuales el maltrato ocurrió sin motivo aparente. A veces éste estuvo ligado a situaciones en las cuales se desafió en forma muy sutil el ejercicio del control del grupo hogareño, por ejemplo, ligeras tardanzas en llegar a la casa, respuestas apenas descomedidas o incluso pequeños gestos de supuesto desacato. En la dinámica

de las interacciones violentas es central la obediencia y su reverso, la desobediencia. Por ello actos triviales en apariencia, juzgados como irrespeto a padres o cónyuges, desencadenan respuestas excesivas, tales como reclamos o aún preguntas, sobre la conducta del hijo o el cónyuge. Se espera la obediencia frente a tareas excesivas u órdenes absurdas, cumplir en rigor los tiempos establecidos, consultar sobre las relaciones fuera del hogar, en fin, no desafiar con gestos, palabras, actos u omisiones, el ejercicio del control hogareño y dar muestras expresas de acatarlo.

La "corrección" opera como interpretación cognitiva del propósito último del maltratador y como tal, guía las percepciones sobre las interacciones específicas. El "respeto", por su parte, apunta a las conductas del maltratado, inhibiendo sus respuestas, pero ofrece al mismo tiempo un marco valorativo amplio, con el cual juzgar las relaciones con los padres y entre cónyuges, en fin, las del conjunto familiar. Ambos informan y estructuran el conjunto situacional. La ira, el miedo y la tristeza, asociados a las situaciones y presentes en sus efectos, son modelados por el conjunto cognitivo corrección-respeto, de forma tensa y relativa. "Corrección" y "respeto" pautan (puntúan en los términos de Bateson, 1991) las dinámicas de las situaciones de violencia, en un juego de acciones y respuestas.

Ahora bien, se detectó un cambio generacional, aún incipiente, en la valoración del conjunto corrección-respeto como aval del

⁵ Ver Trabajo de Grado en Antropología "Maltrato Infantil y Castigo Físico" de Sonia Liliana Montañez, Trabajo para optar por el título de antropóloga, Programa Curricular de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, Septiembre 1996.

empleo de la violencia en el hogar. Fueron precisamente los mayores de 30 años quienes más sufrieron los castigos brutales y, en contraste, entre los más jóvenes se encontró una mayor influencia de un sistema de referencia que sanciona el uso de los castigos brutales y otorga un mayor reconocimiento al derecho de los hijos a no ser maltratados. Algunos de los entrevistados ven este cambio con desconcierto, pues para ellos se plantean dudas, antes inexistentes, sobre el castigo a los hijos y los derechos paternos. Incluso algunos atribuyeron a este cambio la existencia de delincuencia y violencia en la sociedad: "es que como ya no se puede corregir...". Para la gran mayoría, estos cambios en los patrones de referencia se viven con ambivalencia. Por un lado, la mayor parte consideró el diálogo como el medio apropiado para corregir y resolver conflictos interpersonales en el hogar. Pese a que pocos justificaron el uso de la violencia como correctivo, muchos la utilizan en su hogar, a veces sin motivo, y no se reconocen como maltratadores. La condición de víctima y blanco de maltrato es fácilmente reconocida, mientras que la de maltratador no sólo trata de ocultarse por la sanción socialmente difundida, sino principalmente por una incorporación aún insuficiente de formas correctivas alternativas. El marco cognitivo más general, apunta a un modelo de referencia para las relaciones interpersonales entre miembros del grupo con desigual posición en su seno, (padres-hijos, hombre-mujer), y por ello entreteje y conforma un concepto más amplio, con el cual se aprehende la experiencia personal hogareña pero también una amplia gama de relaciones con otros, especialmente aquellas sujetas a desembocar en conflicto abierto.

B. Las experiencias de violencia fuera del hogar

Un quinto de las personas (18%) consideró el atraco como la principal experiencia de violencia fuera del hogar, pero cuatro de cada diez aludieron a los atentados y bombas ocurridos en Colombia en los últimos años. Destacaron en especial, el asalto al Palacio de Justicia y la información televisada sobre hechos violentos en Colombia tales como las masacres. Pocas menciones hicieron del período de violencia ocurrido en los años cincuenta, a pesar de que por el rango de edad, la gran mayoría la conocieron en una u otra forma. Por otra parte, sucesos como las torturas, el secuestro, la extorsión, fueron poco tenidos en cuenta, con excepción de algunos, dramatizados, por los medios de comunicación.

En contraste con lo anterior, en la narración de sus historias de vida las personas identificaron principalmente las experiencias sufridas en forma directa, o las que afectaron a familiares o allegados. Puede influir en las primeras respuestas, la dramatización de la televisión del acto agresivo. Dado el aislamiento relativo de este sector social, especialmente de las amas de casa, es probable que la televisión juegue un papel importante en la construcción de modelos de representación de la violencia y en la creación de imágenes sobre hechos de violencia, que pueden dar lugar a una visión polarizada de la sociedad y a simplificaciones de sus conflictos. Sin embargo, quizás el mismo instrumento de investigación induce al cambio de plano de reflexión, desde lo social a lo personal. Aun más, lo que se evidencia en el conjunto, es una

distinción cognitiva entre violencia instrumental, como el robo o el atraco, y violencia emocional, aquella en la cual los sentimientos y relaciones entre las personas determinan el curso de las acciones. Tal es el caso de las riñas y también de los grandes hechos de violencia nacional como las masacres y los atentados personales. La violencia delin cuencial no parece tan significativa, tan impresionante como la segunda, sobre todo para las mujeres. Así, todo indica que la violencia emocional, con intencionalidades personales, es la más significativa. Incluso se personalizan ciertos agentes institucionales, especialmente la policía, para hacerlos responsables de un cúmulo de males, culpabilizándolos de actos perversos y brutales, de corrupción, soborno y clientelismo.

La violencia delin cuencial remite a una forma de ver la sociedad como ente abstracto que se padece, mientras la emocional al resultado de las relaciones interpersonales. La expresión tan recurrente entre los entrevistados "no temo pues no tengo problemas con nadie", alude a esa distinción y a una idea del origen de la violencia significativa en la confrontación personal. Una razón reiterada por muchos para eludir las actividades de vecindario, fue "evitar meterse en problemas", derivación posible del acercamiento a los vecinos. Otra manifestación se encuentra cuando las personas comentan sobre una víctima de la violencia no delin cuencial, "por algo sería...". La violencia delin cuencial en la sociedad, en cierto sentido, se ve como inevitable. La sociedad, es decir, las sociedades son así. Por ello, una proporción importante (la mitad) no considera a Colombia como un país peligroso, pese a que muchos habían

sufrido atracos y robos y otras formas de violencia callejera. La otra mitad consideró que es peligroso vivir en Colombia porque es violento e inseguro, pero sólo a un porcentaje modesto le gustaría vivir en diferente país, y básicamente por otras razones. Quienes consideran al país violento tienden a personalizarlo en las figuras de autoridad institucional, a quienes culpan del estado de cosas. En todos los casos, el individuo temeroso, carente o desconfiado de medios institucionales de protección, se percibe como inerme y huérfano frente a los conflictos y su desenlace peligroso. Debe por tanto precaverse, prevenirse permanentemente y eludir las situaciones que puedan desembocar en violencia. Ésto, a su turno, alienta la pasividad e inhibe a la persona para denunciar o acudir en auxilio de quienes padecen formas de violencia.

C. Experiencias, situaciones, representaciones

La conexión entre las experiencias, los escenarios materiales, las situaciones y las representaciones sobre experiencias de violencia no es lineal. Sin duda quien ha sido maltratado en su infancia no será necesariamente un adulto maltratador o violento. Más bien, distintos factores de mediación inciden en la forma como las experiencias de violencia son traducidas en acciones, cogniciones y emociones posteriores, en un abanico múltiple de posibilidades. Éstas van desde la identificación con la agresión como medio de resolver conflictos y diferencias y su utilización frecuente, hasta la pasividad o la elusión sistemática del conflicto. Se sabe que un niño agredido puede identificarse con el agresor y

su comportamiento violento (Huesmann, cit.⁶). Pero por el contrario, si en la relación median atributos tales como la ternura y el afecto, éstos le permiten distinguir al niño entre el uso de la agresión en sí misma y el uso de la agresión como medio ligado a un fin correctivo o disuasivo. El niño no adopta, en estos casos, la agresión como patrón para reproducir y podría decirse que no se identifica con el comportamiento agresivo sino con el fin correctivo (ibid). La noción misma de corrección actúa como explicación sobre el comportamiento paterno y va mucho más allá de legitimar el uso de la violencia, para convertirse en mediador que matiza la identificación con el uso de la violencia.

En términos amplios, quienes han sufrido violencia cuando niños, independientemente de que reproduzcan o no comportamientos violentos, comparten un marco cognitivo, resultado de sus experiencias y de los significados culturales asociados al uso de la violencia. Ese marco aprendido, empleando los términos de Bateson (1991), es un marcador de contexto, es decir, una señal que ubica a la persona en el escenario social, le indica lo que puede esperar en determinadas situaciones y la forma como debe guiar la relación con otros en ellas. Es un aprendizaje clasificatorio, aplicable en un conjunto de situaciones sociales de interacción, que descansa en la noción de autoridad, se construye en las interacciones violentas sufridas en la niñez y se refuerza en otros escenarios e interacciones sociales que se le asemejan y le sirven de retroalimentación.

Ese conjunto cognitivo sobre la autoridad, tiene efectos, como en general lo tienen las representaciones culturales, sobre las acciones cotidianas humanas a través de sus cualidades performativas (Jodelet, 1984). ¿Cuáles son ellas en este caso? La autoridad es aprehendida como una entidad impredecible, contradictoria, rígida y propicia a volverse en contra de la persona por pequeñas circunstancias. No es confiable, no se puede acudir a ella en casos de conflicto; es entendida ante todo por sus aspectos de sanción y represión, y no por los de protección o mediación. Esto de por sí, no lleva necesariamente a acudir a la violencia. Sin embargo, la configuración socioinstitucional, su funcionamiento en relación con las personas de menores ingresos, convierten a la noción de autoridad en el sustrato cultural y emocional para las interacciones violentas. Actúa como escenario cultural por la significación que asume, por los atributos con los cuales se reconoce y con los cuales se asocia: arbitrariedad, impredecibilidad. En el campo emocional, auspicia miedo, prevención y desconfianza. Unos y otros socavan la confianza personal en el entorno y las bases de convivencia y tienen efecto sobre la manera como se piensa y se vive en la sociedad. Miedo y desconfianza son términos reiterativos de las personas para calificar situaciones muy disímiles, en el hogar y fuera de él, y se usan para describir el vecindario, cómo eluden relacionarse con él, cómo ven la ciudad, el país y ciertas instituciones. Pero no sólo son formas de expresarse, sino guías de acción cotidiana. Si la autoridad y sus diversas representaciones locales, policía, juez, no son

⁶ Ver una interpretación diferente, usando un modelo psicocultural y psicodinámico, en Ross, 1995.

de fiar, y más bien pueden ser amenazas, no lo son menos las figuras más lejanas y abstractas: la justicia, el gobierno, los políticos, el Estado. En esta forma de representar la autoridad, bien sea la del Estado o la de la familia, se encuentran al menos dos puntos críticos en relación con sus efectos sobre la vida ciudadana: uno es la asimilación cognitiva entre autoridad, coacción y violencia. El otro, sus efectos sobre la fiabilidad, sustrato de las relaciones en las sociedades contemporáneas.

La autoridad, insiste Hanna Arendt en su texto clásico sobre la violencia, supone el reconocimiento indiscutido de aquellos que le deben obediencia y no precisa ni coerción ni persuasión, pero requiere respeto hacia la persona o hacia el cargo (Arendt, 1970). Si la autoridad es entendida como coerción externa y el respeto se deriva del empleo de la violencia, la autoridad misma se encuentra socavada. Un punto crítico de esa representación social sobre la autoridad, es que sólo la introyección de los preceptos eleva la autoridad a ser reconocida, legitimada, acatada. A largo plazo, ningún precepto se puede imponer si no es obtenido por convicción, mediante el consentimiento. Entre las personas del sector social estudiado, poder y autoridad ejercen débilmente la función de mediación de conflictos. Tampoco ejercen la intimidación en forma de leyes o de sanciones contra los criminales o los violentos, ni restablecen un orden alterado por la transgresión de la norma. Se encuentran así debilitadas las bases de la autoridad en la sociedad y su expresión específica en el poder gubernamental. La autoridad se convierte, como concepto, en poderío, es decir, en una entidad que no

obra en nombre del grupo sino es potestad del individuo, es personal (ver Arendt, cit.) y se basa en la fuerza. Lo crítico de esa representación sobre la autoridad, es que la debilidad del consenso social favorece e incita al recurso a la violencia en la solución de conflictos.

La fiabilidad, concepto crucial para la vida moderna, hace que las personas esperen una adecuada actuación del sistema y tengan una cierta fe, si bien relativa, en la corrección de los principios abstractos. Un elemento importante para esa fiabilidad son las señales que perciben las personas sobre la marcha adecuada del sistema, y que para A. Giddens (1994), son "reanclajes" que conectan la confianza en los sistemas abstractos. Las relaciones de fiabilidad son "esenciales al amplio distanciamiento espacio-tiempo asociado a la modernidad". La fiabilidad es sustrato de las relaciones en las sociedades modernas que ya no se soportan en los vínculos de la tradición y el conocimiento personal. Supone un conjunto de reglas compartidas de comportamiento y de comunicación que orientan las interacciones entre las personas y descansan en una cierta confianza en lo que nos rodea, pues de lo contrario, se dificulta enormemente manejar los asuntos cotidianos, incluso, como lo dijo Goffman, casi no tendríamos asuntos que manejar (Goffman, 1991). Se supone que las personas han aprendido a fiarse de la equidad, igualdad y continuidad de los agentes "externos", lo cual es también aprender a fiarse de uno mismo (Giddens, cit. con base en Erickson). ¿Qué sucede cuando se debilita esa confianza básica de las personas? El riesgo deja de ser calculado y se pierde el equilibrio entre confianza y cálculo de riesgo.

Toda la vida social contemporánea implica cierto escepticismo y la noción de riesgo es inherente a la vida humana. No obstante, lo que aquí acontece es la generalización de lo que Giddens llama "ambientes de riesgo", y, en cierto sentido, es como aprender la desesperanza.

Cabría preguntarse ¿qué relación existe entre la ausencia de credibilidad, la desconfianza y la ilegitimidad de las figuras e instituciones de autoridad y las violencias en Colombia? La no credibilidad y la desconfianza sobre las relaciones en la vida social abonan el campo para acciones de violencia. No las provocan de manera inmediata, en relación directa. Lo abonan a través del miedo, la desconfianza y la prevención, que lo son frente a las autoridades (personas e instituciones que la representan), de manera que frente a situaciones eventuales o efectivas de conflicto, la persona se siente inerme y solitaria. Por ello muchos rehuyen lo que a su juicio los pueda colocar en una posible escalada de conflicto. Eluden interacciones cotidianas como las del vecindario, rehuyen reaccionar frente a acciones violentas presenciadas o conocidas, delincuenciales o de otro orden y permanecen pasivos. ¿Por qué callan quienes presencian crímenes? ¿Por qué claman los agentes oficiales sobre la falta de "colaboración con la justicia"? ¿Es esa falta de colaboración igual en otros países? ¿No son el silencio temeroso y la pasividad, resultado de la desconfianza en la autoridad, aliados poderosos del florecimiento de formas de violencia?. No son mecanismos de adaptación a las condiciones de la vida social en Colombia? ¿No tiene que ver una cierta ambigüedad frente a quienes rompen las normas, muy extendida en Colombia, con la idea de que la autoridad no transmite con claridad normas,

ni sanciones justas para todos, y por el contrario, es circunstancial, comprable, maleable?. Además, no sólo es inútil denunciar una transgresión; es potencialmente peligroso, pues la acción de la autoridad es impredecible. ¿No deja ésto el campo abierto para la impunidad en su sentido más general, impunidad que a su turno refuerza a los grupos extremos violentos? ¿No son la pasividad, la desconfianza y el miedo adaptativos a ese contexto social?

Es sabido, por otra parte, que el miedo puede inducir también al ataque. Recurrir a la violencia es anticiparse a un ataque del otro. Dado el estado de desprotección de la persona, es decir la incapacidad o el desinterés de la autoridad en proteger o intermediar en los conflictos, ¿no se vuelve el ataque una forma de defensa y de protección, así como el recurrir a formas privadas de "justicia", basadas por lo general en el uso de la violencia? ¿Por qué en la sociedad colombiana actual vienen creciendo grupos especiales de "justicia" privada, si no porque la autoridad no merece confianza ni credibilidad? Por supuesto que una vez iniciados los conflictos, éstos adquieren su propia dinámica interna y tienden a reforzarse en círculo. La violencia como medio, somete y devora los fines para los cuales se emplea.

III. Las experiencias de violencia, conclusión

En conclusión, no parece cierto que a fuerza de ver y padecer hechos de violencia, los colombianos, o por lo menos los pertenecientes a sectores de menores ingresos de las principales ciudades, sean insensibles o no sepan distinguir la violencia de otras relacio-

nes sociales. Trazan distinciones sutiles, reconocen las experimentadas por ellos mismos en la casa o en la calle, y se conmueven ante las que otros padecen. Los hechos de violencia sufridos, o los dramatizados en la televisión, en forma alguna les son indiferentes. Más bien, les afecta que la violencia y el crimen, como rupturas y afrentas a la conciencia colectiva, como diría Durkheim, no cuenten con la sanción institucional adecuada.

Puede pensarse para el caso colombiano, que la debilidad del poder es la otra cara de la autoridad arbitraria y a su sombra prosperan las violencias. En las experiencias y en las nociones de las personas del estudio, en la síntesis de los conjuntos ambientales y perceptivos, no se reconoce la autoridad legítima porque ésta no media frente a la agresión, antes bien la ejerce de manera oscura y ambivalente. Esta es reconocida como poderío, como coerción externa, como potestad personal. De allí el origen personal asignado a la violencia significativa, y la desconfianza de las personas ante la autoridad y ante los otros, huérfanas de mecanismos de mediación y protección. En este sentido, no son la ausencia del Estado o su debilidad, las causas por las cuales la autoridad no es reconocida. La ausencia estatal es parte del conjunto social en el cual la autoridad se afirma por medio del autoritarismo, en el hogar, en la calle, y en la sociedad en general. Por ello la autoridad en la sociedad, al menos para el sector estudiado, no puede trascender y ganar una legitimidad profunda. En este contexto social, las tensiones psicológicas derivadas de la falta de trabajo, de los bajos ingresos, de las privaciones, de las jornadas laborales prolongadas y todas las generadas por la desigualdad social, permiten articular una justificación verosímil

para las acciones violentas en el hogar y fuera de él. En esas condiciones la intimidación o el ataque anticipado o, por el contrario, la pasividad, la evitación, pueden volverse mecanismos adaptativos. El aprendizaje sobre el manejo de los conflictos marca las formas de abordar las interacciones futuras, donde un círculo autorreforzado de agresión acerca las respuestas violentas a las autodefensivas (Bateson cit., en Linger, 1993).

La vida familiar se percibe como entidad frágil, al borde del desorden de sus miembros, si la autoridad no se reafirma en el empleo de la fuerza y se anticipa a su desacato. Corrección y respeto son sus medios, que como construcciones cognitivas, emocionalmente densas, explican las experiencias dolorosas. Ofrecen a sus víctimas una guía de acción y comprensión y permiten afrontar y superar los sufrimientos, pero su naturaleza ambivalente, hecha de miedo y amor, debilita la credibilidad y el acatamiento de la autoridad.

Los sistemas sociales reiteran en forma diversa, ritual y secular, que la aceptación del orden social va mucho más lejos que la obediencia (Fortes y Evans-Pritchard, 1979), porque en ello cifran su permanencia. La validación ideológica, el arte de la teatralidad, como lo denomina G. Balandier, no es un simple mecanismo de subordinación o un recurso instrumental, sino que los muy diversos medios de escenificación representan la sociedad gobernada (Balandier, 1994). Representan también su capacidad para tratar con el desorden, con el conflicto inherente a las relaciones humanas. La validación fallida es grieta entre las personas y su ambiente social y es invitación a la violencia.

Bibliografía

- Arendt, Hannah. "On violence". A. Harvest HBJ Book, San Diego, New York, 1970.
- Arocha, Jaime y otros. "Colombia : Violencia y Democracia". Informe presentado al Ministerio de Gobierno, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.
- Balandier, Georges. "El Poder en escenas. De la representación del poder al poder de la representación", Editorial Paidós, Barcelona, 1994.
- Bandura, Albert. "Self-efficacy: toward a unifying theory of behavioral change". En: Psychological Review, vol. 84, 1977.
- Barth, Frederick. "Towards greater naturalism in conceptualizing societies". En: Kuper, Adam (ed.), Conceptualizing Society, Routledge, London y New York, 1992.
- Bateson, Gregory. "Pasos hacia una ecología de la mente: Una aproximación revolucionaria a la autocomprensión del hombre". Planeta, Buenos Aires, 1991.
- Berkowits, Leonard. "Is Something missing? Some observation prompted by de cognitive-neoassociationist view of anger and emotional aggression". En: Huesmann, L. Rowell (ed), Aggressive Behavior: Current Perspectives, Plenum Press, New York, London, 1994.
- Calvin, W.H. "The Emergence of Intelligence". En: Scientific American, vol. 269, No. 4, 1994, pp. 101-107.
- Camacho, A. y Guzmán, A.. "Colombia, ciudad y violencia". Ediciones Foro Nacional, Bogotá, 1990.
- Carthy, J. D. y Ebling, E. J. *Historia Natural de la Agresión*. Siglo XXI Editores, México, 1977.
- Deas, M., y Gaitán, F. *Dos Ensayos Sobre la Violencia en Colombia. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo*. Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1995.
- De los ríos, H. "Violencia y Estado en Colombia", En: Revista Universidad de Antioquia, 218. Vol. LVIII, Octubre-diciembre, 1989.
- Dollard, J. et al. "Frustration and Aggression". Yale University Press, New Haven, 1939.
- Durkheim, E. *La División del Trabajo Social*. Colofón, México, 1993.
- Eibel-Eibesfeldt, Irenaus. "Amor y Odio". Siglo XXI Editores, México, 1986.
- Eron, L. D. "Theories of Aggression: From drives to cognitions". En: Huesmann, L. Rowell (ed), Aggressive Behavior: Current Perspectives. Plenum Press, New York, London, 1994.
- Fortes, M. y E. E. Evans-Pritchard. "Sistemas Políticos Africanos". Introducción. En: José Llobera (comp.), Antropología Política. Ed. Anagrama, Barcelona, 1979.
- Freud, S. "Instincts and their vicissitudes". The Standard Edition, vol.14, Hogarth Press, Londres, (1915) 1957.
- Freud, S. "Civilization and its discontents". The Standard Edition, vol.18, Hogarth Press, Londres, (1930) 1961.
- Fromm, E. "Anatomía de la Destructividad Humana". Siglo XXI Editores, México, 1975.
- Gibbs, J. J.. "Situational correlates of aggression". En: Anne Campbell y John Gibbs (eds), Violent Transactions: The Limits of Personality. Basil Blackwell Ltda, Oxford, 1986.

- Giddens, A. *"Consecuencias de la Modernidad"*. Alianza Universidad, Madrid, 1994.
- Goffman, E. "Los momentos y sus hombres". En: Ives Wilkin (recop.) *"El orden de la Interacción"*. Ediciones Paidós, Barcelona, Buenos Aires, 1991.
- González, F. *"El Transfondo Histórico de la Actual Violencia"*. Inédito, 1991.
- Harker, F. *"Agresión"*. Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1973.
- Huesmann, L. Rowell (ed). *"Aggressive Behavior": Current Perspectives*. Plenum Press, New York, London, 1994.
- Imbert, G. *"Los escenarios de la violencia: Conductas anómicas y orden social en la España actual"*. Icaria S.A., Barcelona, 1992.
- Jimeno, M. (comp). *"Conflicto Social y violencia", notas para una discusión*. Memorias del Simposio Conflicto Social en America Latina, VI Congreso de Antropología en Colombia, IFEA-Sociedad Antropológica de Colombia, Bogotá, 1993.
- Jodelet, D. *"La representación social, fenómenos, conceptos y teorías"*. En: Serge Moscovici (comp), *Psicología social*, II. Ediciones Paidós, Barcelona, Buenos Aires, 1984, pp. 469-494.
- Levi-Strauss, Claude. *"Le regard éloigné"*. Plon, Paris, 1983.
- Lorenz, K. *"Sobre la Agresión: el Pretendido Mal"*. Siglo XXI Editores, México, 1978.
- Mckay, M., Rogers P. and Mckay J. *"When anger Hurts"*. M.J.F. Books, New York, 1989.
- Messner, S. *"Research on cultural and socioeconomic factors in criminal violence"*. En: *The Psychiatric clinics of North America*, vol. 11, No. 4, December, 1988, pp 511-526.
- Ministerio de Salud, Centro Nacional de Consultoría: *"Estudio nacional de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas"*. Informe Preliminar presentado a la división de comportamiento humano por Yolanda Torres de Galvis, Colombia, 1993.
- Ministerio de Salud División de Comportamiento Humano. *"Estudio nacional de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas"* Santafé de Bogotá. Resumen Ejecutivo realizado por el Centro Nacional de Consultoría Ltda, Colombia, 1993.
- Montañez, S. L. *"Maltrato infantil y castigo físico"*. Trabajo para optar por el título de antropóloga, Programa Curricular de Antropología, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Septiembre 1996.
- Ortíz, C. M. *"Los estudios sobre la violencia en las tres últimas Décadas"*. En: Boletín Socioeconómico. CIDSE. No. 24-25, Agosto-Diciembre de 1992, pp. 45-76.
- Peacock, J. *"The Anthropological Lens. Harsh Light, Soft Focus"*. Cambridge University Press, Cambridge, 1986.
- Personería de Santafé de Bogotá, D.C.. *"Estadísticas de muertes violentas y presuntamente violentas": Julio de 1992 a Julio de 1994*. Divulgación y Prensa División de Informática, Santafé de Bogotá, 1994.
- Policía Nacional: subdirección de policía judicial e investigación. *"Criminalidad 1993, Tendencia Delincuencial: Primer trimestre 1994"*.
- Reiss, A. and Roth, J. *"Understanding and preventing Violence"*. National Academy Press, Washington D.C., 1993

Ross, M. "*La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*". Ediciones Paidós, Barcelona, Buenos Aires, 1995.

Segovia, G. "*La violencia en Santafé de Bogotá*". Alcaldía Mayor de Bogotá: Consejería para la Juventud, la Mujer y la Familia, Bogotá, 1994.

Witt, D. "*A Conflict Theory of Family Violence*". En: *Journal of Family Violence*, vol 2, No.4, 1987, pp. 291-299.

Wican, U. "*The Nun s story. Reflections on an Age-Old, Postmodern Dilemma*". En: *American Anthropologist*, vol. 98, No.2, 1996, pp. 279-289.

El fracaso de la reforma constitucional de la justicia

Jaime Giraldo Angel¹

I. Introducción

Las dos razones que motivaron al pueblo colombiano a buscar una reforma constitucional, habiendo tenido que actuar inclusive como constituyente primario para lograr su convocatoria, fueron las inmensas crisis por las que estaban atravesando dos de las instituciones fundamentales en una democracia: La Justicia y el Congreso. Paradójicamente en el momento actual parece ser que la situación para ambas instituciones sigue siendo tan crítica como antes de la reforma.

En este estudio nos referiremos únicamente a la reforma de la Justicia, pues como tuvimos en su realización una participación directa, por haber actuado como Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y como Director de la Carrera Judicial cuando éramos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, primero, y luego como Ministro de Justicia en la época en que se expidió la reforma constitucional por la Asamblea Nacional Constituyente, nos sentimos obligados a dar una explicación de su fracaso.

Los índices que se utilizaron para medir antes de la reforma constitucional la eficacia y eficiencia de la justicia fueron los de congestión, y el tiempo de duración de los procesos. Los datos que se encontraron fueron muy preocupantes, pues se estableció, por ejemplo, que en el campo de la justicia penal sólo llegaban a sentencia el 2.5% de los procesos iniciados, y que aunque en la justicia civil el rendimiento no era tan pobre, el hecho de que el término de duración de un proceso fuera superior a tres años, hacía que ella fuera inaccesible por lo menos para el 70% de los colombianos que no tienen la capacidad económica para esperar todo este tiempo para que se les reconozcan sus derechos, máxime si se tiene en cuenta además que esta justicia debe buscarse con la mediación de un abogado, lo que implica un costo que muchas veces es superior a las pretensiones de los afectados.

Como causas de estas fallas se formularon varias hipótesis, que fueron el fundamento de las reformas presentadas a la Asamblea Nacional Constituyente: En el campo de la justicia penal se destacó la carencia de un

¹ Investigador Asociado Instituto SER, Ex-Ministro de Justicia.

sistema investigativo eficaz, y se pensó en la organización de la Policía Judicial y en la creación de la Fiscalía General, como entidades responsables de cumplir estas funciones, la una en la etapa de las diligencias preliminares, y la otra durante el sumario. En el campo del derecho privado y en el contencioso administrativo, se pensó en la creación de mecanismos alternativos de solución de conflictos, teniendo en cuenta el éxito que tenía en el campo laboral la conciliación administrativa previa, y la que se daba extraprocesalmente dentro de la actuación judicial.

Igualmente se consideró conveniente elevar a canon constitucional la organización administrativa que se le había dado a la Rama Judicial con ocasión de la declaratoria de inconstitucionalidad de la participación de la Rama Ejecutiva en su gobierno, para garantizar con ello la autonomía en el manejo de sus recursos.

Estas propuestas fueron sometidas por el Gobierno a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, pero por distorsiones sufridas en ésta, desarrollos legislativos inadecuados, y prácticas regresivas, la proyectada reforma constitucional en el campo de la justicia se ha convertido en un frustrante fracaso, como pasa a demostrarse con los resultados de la medición del rendimiento de la justicia en el año de 1994, hecha por el Instituto SER de Investigación².

Para tal efecto nos circunscribiremos en esta presentación a la justicia civil, penal y de familia, excluyendo la laboral porque desde antes de la reforma venía utilizando mecanismos alternativos que la han hecho com-

parativamente muy eficaz, y accesible a las personas de escasos recursos económicos. Igualmente limitaremos nuestro estudio a la primera instancia, que es en donde se da la mayor congestión.

II. Eficacia de la justicia en el año de 1994

A. Justicia civil

El promedio de procesos acumulados en los despachos de los jueces civiles del circuito a 31 de diciembre de ese año fue de 1.315, y en los municipales de 2.261, índices que son muy elevados. A ello hay que agregar que el porcentaje de descongestión en el mismo período fue del 73% para los del circuito, y del 68% para los municipales, lo que implica que dicho acumulado continuará creciendo año por año.

Pero lo más preocupante es que sólo el 28% de los procesos salidos de los despachos de los jueces de circuito, y el 27 de los salidos de los municipales, terminaron con sentencia de mérito, y que el mayor número de procesos salidos lo fueron por rechazo o retiro de la demanda (32% para los primeros y 34% para los segundos), lo que simplemente implica un aplazamiento inútil de la solución del conflicto.

B. Justicia penal

1. Diligencias preliminares

El promedio de procesos por fiscal en las fiscalías regionales fue de 120, en las seccionales de 127 y en las locales de 146. Esto indica

las dificultades que se presentan para que un Fiscal pueda llevar simultáneamente ese volumen de casos, sin contar que además debe adelantar los que por ley le competen, que son los procesos que están en sumario.

Sin embargo, si se mira el porcentaje de los procesos que salieron durante el año de 1994, con relación a los entrados, con excepción de las fiscalías regionales en que sólo se llegó al 52%, en las demás superó el 100%. Pero se trata de una descongestión ficticia, pues en las fiscalías seccionales el 16% salió por falta de competencia, y el 37% por suspensión del trámite por haber transcurrido 180 días sin poder determinar al autor del ilícito. En las fiscalías locales la situación es mucho más grave, pues el porcentaje de expedientes que salió por falta de competencia fue del 78%, y por suspensión del trámite del 9%.

2. Sumario

El promedio de procesos que además de las diligencias preliminares debe adelantar cada Fiscal en la etapa del sumario, es el siguiente: Regionales, 37; Seccionales, 97; y Locales, 162.

Aquí el índice de descongestión es igualmente alto, pero también artificial, pues en las fiscalías regionales alcanza al 90%, en las seccionales al 110%, y en las locales del 345%. Sin embargo, cuando se analizan las causas de salida se encuentra que en las fiscalías regionales el 19% de los procesos salió por falta de competencia, el 17% por preclusión, y el 17% por reasignación del proceso a otro fiscal. En las

fiscalías seccionales salió el 18% por falta de competencia, el 31% por preclusión y el 11% por reasignación. En las fiscalías locales salió el 73% por falta de competencia, el 12% por preclusión, y el 1% por reasignación.

3. El juicio

El rendimiento de los jueces penales regionales y del circuito es bueno, pues como se les quitó el adelantamiento de la investigación de los procesos sin que a pesar de ello se hubiera suprimido ningún cargo, el promedio de procesos que tienen bajo su responsabilidad es muy reducido. Para los primeros es de 41 procesos por juez, y para los segundos de 78. Sólo llama la atención que el 49% de los procesos de los jueces regionales salen por sentencia anticipada, lo que implica que la delincuencia organizada, que es de la que se ocupa esta jurisdicción, ha encontrado un camino muy fácil para obtener penas muy benévolas, a pesar de la gravedad de sus delitos.

En cuanto a los jueces penales municipales no se puede hacer ninguna evaluación, pues tienen un porcentaje de procesos salidos (324%) que obedece únicamente a que al haber asumido la Fiscalía General la competencia para adelantar la investigación de estos delitos, simplemente se limitaron a enviar a esta entidad los expedientes respectivos.

C. Justicia de familia

La justicia de familia es tal vez la de mayor índice de congestión, pues el promedio de

² Las cifras de este estudio pueden consultarse en el indicador de justicia publicado en este mismo número.

procesos a su cargo al 31 de diciembre de 1994 era de 2.339 por juez. El porcentaje de congestión es del 76%, lo que implica que ese acumulado se irá incrementando año por año.

D. Conclusión

Como se puede ver, el rendimiento de la Justicia, tres años después de la reforma constitucional, sigue siendo tan bajo como antes de ella. Sólo se encuentra alguna luz en las jurisdicciones que han venido utilizando eficazmente los mecanismos alternativos de solución de conflictos, tanto judiciales como extrajudiciales, como ocurre en la laboral. Pero en la civil, en la penal y en la de familia, la situación ahora es tal vez más preocupante que la que existía antes de la reforma constitucional. No implica ello que no se reconozca el inmenso favor que le ha hecho al país la Fiscalía General de la Nación al actuar en contra de la delincuencia organizada, que había sido intocable. Pero el resto de la justicia penal está en situación más precaria que antes.

En los párrafos que siguen trataremos de presentar las causas que a nuestro juicio han determinado este fracaso.

III. La desaparición de la función de policía

Cuando se habla de Justicia, se deben analizar todas las instancias estatales y no estatales encargadas de dirimir los conflictos que se suscitan en la sociedad entre sus miembros, o entre éstos y el Estado. En esta concepción la Justicia formal, la administrada por la Rama Jurisdiccional, es una parte, que en principio

debería ser la más reducida, pues ella sólo debería actuar cuando fracasaran todos los demás mecanismos creados para la solución de los conflictos. La Justicia formal es un acto de ejercicio del poder coercitivo del Estado, que por su naturaleza misma debería tener un carácter excepcional.

Sin embargo, la Dogmática Jurídica ha creado el mito de que es el juez el único legitimado para resolver los conflictos que se suscitan en la comunidad y ha procedido a desmontar todos los mecanismos no judiciales de solución de conflictos. La culminación de este proceso se dio en la reforma constitucional de 1991, en donde se eliminó la función de policía, y se dejó sin herramientas al Estado para manejar el orden público.

En cualquier Estado de derecho, a las autoridades de policía les corresponde preservar el orden público, el cual está constituido por la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad ciudadanas, y por todo lo relacionado con el ornato y el equilibrio ecológico. Es decir, el orden público constituye la esencia misma de la vida de la comunidad. Igualmente a estas autoridades se les ha confiado la solución de una multiplicidad de conflictos civiles, como los relacionados con ocupaciones de hecho, perturbaciones a la posesión y conflictos de servidumbres, y eran de su competencia el conocimiento de un gran número de delitos leves, como todos los de hurto simple, estafa, abuso de confianza y daño en cosa ajena inferiores a 10 salarios mínimos mensuales, violaciones al domicilio y al lugar de trabajo, y lesiones personales con una incapacidad hasta de treinta días, siempre que no hubiera secuelas.

Dichas autoridades constituyen la dirección administrativa del Estado, pues son el Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, los Corregidores y los Inspectores. Para lograr su cometido, estos funcionarios tenían bajo su responsabilidad el manejo de la fuerza pública, constituida por los distintos cuerpos de policía que la conforman.

Pero infortunadamente en nuestro país la clase política ha utilizado el manejo de los recursos humanos y presupuestales para afianzarse en el poder, por lo que a los cargos de las autoridades policivas más próximos a la comunidad -Alcaldes, Inspectores y Agentes de Policía-, solo llegaban personas con la responsabilidad expresa de garantizar la reelección del político que imponía su nombramiento, y sin ningún conocimiento sobre las funciones que debían desempeñar. Llegó a tal punto el deterioro de esta situación, que el país padeció una de las guerras civiles más crueles y prolongadas -de 1947 a 1957-, al acceder el partido Conservador al poder aprovechando la división del Liberalismo, pues aquél se quiso afianzar utilizando toda esta fuerza de choque de Alcaldes y policías en los sitios que estaban bajo su control, mientras que éste trataba de recuperar el poder, utilizando esta misma fuerza en donde estaba bajo el suyo.

La solución de esta grave crisis fue contradictoria, pues por un lado el órgano operativo de la función policiva, la Policía Nacional, se puso bajo el control del Ejército para despolitizarla, integrándola de hecho como uno de los componentes de las Fuerzas Militares, cuando por su naturaleza debe ser un cuerpo civil, perdiendo así los funcionarios

públicos toda capacidad de actuar, pues carecen de órgano que haga cumplir sus decisiones.

Un poco más tarde se sustrajo igualmente a los Gobernadores y Alcaldes de esta influencia politiquera, estableciendo su elección por voto popular, hecho que ha incidido muy positivamente en la moralización del manejo de los asuntos públicos, y que condujo a que muchos de estos funcionarios trataran de sustraer también a los Inspectores de Policía del influjo pernicioso de los caciques políticos, haciendo concursos para su selección. Comenzó también a hablarse de restablecerle el carácter civil a los Cuerpos de Policía.

Y cuando parecía que por lo menos en las grandes ciudades se iba a recuperar la capacidad de manejo del orden público a través de las autoridades de policía, apareció otra vez el rechazo a la acción del Estado, aunque esta vez en la Constituyente, por razón de la concepción neoliberal que concibe a éste como un órgano represivo cuyo poder se debe restringir al máximo para evitar que perturbe el ejercicio de los derechos individuales, concepción que tuvo su venta fácil con la sola evocación de la guerra intestina que sufrió el país por causa de la corrupción en el ejercicio de la autoridad, a la que aludimos en los párrafos precedentes. Eso le permitió al Constituyente establecer como derechos fundamentales únicamente las libertades individuales, los derechos políticos y las garantías procesales; crear un mecanismo muy expedito para garantizar la intangibilidad de estos derechos, la tutela; y eliminar cualquiera posibilidad de actuación de las autoridades administrativas que pudiera afectar dichas

libertades, al disponer que nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni su domicilio registrado, ni detenido, ni sometido a prisión o arresto, sino con orden de autoridad judicial.

Con eso terminó para el Estado colombiano la posibilidad de garantizar el orden público a través de los mecanismos administrativos normales. Para ello se debe recurrir al estado de conmoción interior, situación absurda que ahora quiere el Gobierno que se instaure como *modus operandi* permanente, en vez de tratar de rescatar la capacidad de acción del Estado a través de la reimplantación del Estado de Derecho.

Frente a esta mutilación de la capacidad de las autoridades para preservar el orden público, la Corte Constitucional se inventó la teoría de la detención preventiva de carácter administrativo hasta por treinta y seis horas, con base en el inciso segundo del artículo 28 de la Carta, cuando hubiera motivos graves para ello. Pero esta calificación no está liberada al criterio de quien realiza la detención administrativa, sino del funcionario a quien le corresponde controlar su conducta, creándose con ello una absoluta incertidumbre sobre las consecuencias que le puede acarrear a quien toma una decisión que a su juicio puede ser necesaria para mantener el orden público. Por eso esta aparente salida ha resultado más perjudicial que la privación absoluta de la capacidad jurídica para actuar, pues hoy en día todas las autoridades administrativas que tienen que tomar decisiones de esta índole están en manos de los organismos de control disciplinario, creándose con ello el llamado "síndrome de la Procuraduría", que tanto daño

le ha hecho al oportuno ejercicio de la autoridad.

La forma como esta supresión de la función de policía ha incidido en la Justicia es doble: por una parte, implicó el regreso a los jueces del conocimiento de una serie de conductas que se deberían manejar con una filosofía preventiva y no represiva, pues son expresión de una problemática social. Tal ocurre con las contravenciones cuyo conocimiento había asignado la ley 23 de 1991 a los Inspectores de Policía, referidas a delitos contra la propiedad inferiores a 10 salarios mínimos, a violaciones de domicilio y a lesiones de menos de 30 días de incapacidad, y sin secuelas, que pasaron al conocimiento de los jueces penales municipales por mandato de la ley 228 de 1.995. Igual pasa con la violencia intrafamiliar, la cual, según el Código del Menor, era objeto de un tratamiento interdisciplinario por abogados, psicólogos y trabajadores sociales de Bienestar Familiar, y que por mandato de la ley 294 de 1996 pasó a ser competencia de los jueces de familia. Hasta la función de los jueces de paz, previstos para fallar en equidad, se jurisdiccionalizó al ponerlos el Código de Procedimiento Penal a conocer de las contravenciones.

En segundo lugar, la falta de una acción del Estado para garantizar el orden público, es una fuente permanente de delitos: Si las autoridades públicas no pueden hacer "bataidas" en los sitios en donde merodean los atracadores y raponeros para detectar personas que tengan órdenes de captura en su contra, o para identificar a quienes han detectado cometiendo delitos a través de las pantallas de televisión ubicadas en dichos sitios;

si no pueden requisar a los ciudadanos para verificar que no porten armas con que puedan agredir o atracar a otros; si no pueden retener a un sospechoso mientras se indaga por sus antecedentes; si no pueden retener los testigos de un delito mientras se les interroga, la labor de prevención del delito es imposible.

Más que combatir la delincuencia, lo que el país requiere es prevenirla, y para ello es necesario tomar decisiones que en la mayoría de los casos no permiten conseguir una orden judicial que las autorice.

IV. El desmonte de la policía judicial

Corolario de la actitud de desconfianza hacia las autoridades administrativas, es el rechazo al ejercicio autónomo de funciones de Policía Judicial por parte de aquéllas. Aquí la situación no nace de una decisión del Constituyente, sino de una política excluyente de la Fiscalía General de la Nación, que quiere tener el monopolio de la investigación penal a través de sus fiscales. Es más, parecería que la idea es la de convertir la Fiscalía en un organismo dedicado exclusivamente a adelantar las diligencias preliminares, dentro de un esquema típicamente acusatorio, en el que el debate probatorio se desenvuelve únicamente dentro del juicio.

Pero no es ésta precisamente la filosofía plasmada en la Constitución y las leyes colombianas. Muy por el contrario; por primera vez en la historia de nuestro país, se le da rango constitucional a la Policía Judicial, y se le asigna expresamente esta función a la Policía Nacional, a la Procuraduría y a la Contraloría General de la República. Además, se defiende a

la ley la facultad de asignar funciones permanentes de Policía Judicial a otros entes del Estado, tal como ocurre hoy con el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Instituto de Medicina Legal, los Alcaldes e Inspectores de Policía, y se faculta al Fiscal para que asigne transitoriamente funciones de Policía Judicial a otros entes públicos.

Y es que una de las reformas fundamentales de la Constitución de 1991 en el campo penal, es el reconocimiento explícito de la institución de la Policía Judicial, concebida como una multiplicidad de órganos administrativos que prestan apoyo a la Justicia en el adelantamiento de las diligencias preliminares, pues no hay ninguna razón para que cuando la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría, o las Superintendencias, la Dirección de Aduanas, realizan sus funciones propias de control, inspección y vigilancia sobre entidades públicas o privadas, y eventualmente encuentran que se ha realizado una conducta que pueda ser constitutiva de delito, no pongan las pruebas recaudadas en conocimiento de las autoridades judiciales, para que éstas, sin tener que repetirlas, puedan abrir la correspondiente investigación penal para vincular a quienes se reputen como responsables. Igual se puede decir de la Policía Nacional o de los organismos de seguridad, cuando cumplen sus funciones de velar por la seguridad de las instituciones y de la comunidad.

Reflejando estas ideas, el artículo 47 del Decreto Extraordinario 2699 de 1991, Estatuto Orgánico de la Fiscalía, que nunca ha sido derogado ni modificado, dice: "todas las entidades que desempeñen funciones de

policía judicial tendrán las siguientes funciones: recibir las denuncias o querellas de los delitos dentro del ámbito de su competencia y adelantar las diligencias preliminares".

Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación siempre ha desconocido esta facultad de las Unidades de Policía Judicial, y ha atribuido la responsabilidad del adelantamiento de las diligencias preliminares a los fiscales, lo que ha constituido uno de los factores que más ha incidido en su congestión, si se tiene en cuenta que aproximadamente el 70% de los procesos penales se encuentran en esta etapa. Sobre este punto el Instituto SER de Investigación realizó un estudio, que pone de presente esta gravísima situación.

A la Fiscalía General se le dio la dirección y control del ejercicio de la función de Policía por las distintas entidades titulares de ella, pero no el adelantamiento de la misma. El haberlo hecho, le ha implicado una limitación significativa en el cumplimiento de su función propia, la de adelantar el sumario hasta su calificación, afectando seriamente su eficacia.

V. El sobredimensionamiento de la Fiscalía

La Fiscalía General de la Nación fue propuesta como un ente responsable de las investigaciones contra la delincuencia organizada. Y la razón es muy simple: Dentro de un típico sistema acusatorio, a la Fiscalía le corresponde adelantar las investigaciones para descubrir los autores de los hechos delictivos que llegan a su conocimiento, recaudando la prueba en su contra, para formular los cargos correspondientes ante un Juez de la República. El

Juez pone en conocimiento del presunto responsable los cargos que le formula el Fiscal, y se abre el juicio para que el primero pretenda demostrar los cargos formulados, y el segundo defenderse de los mismos.

Este esquema funciona en un país rico como los Estados Unidos de Norte América, en donde si el delincuente no tiene los recursos suficientes para pagar todo el costo que implica allegar la prueba a su favor, el Estado le presta este servicio gratuitamente, a través de servicios muy eficientes de abogados contratados para el efecto. Pero en un país como cualquiera de los países de América Latina, en donde más del 70% de los delinquentes son personas sin recursos económicos, poner al sindicado a que por sus propios medios allegue la prueba de descargo, mientras todo el aparato del Estado se orienta a buscar la prueba de cargo, es volver a revivir el circo romano. Así lo estableció el Instituto SER en una investigación que adelantó sobre el funcionamiento de los mecanismos de defensa de las personas de escasos recursos económicos, cuando en el año de 1979 se aprobó una reforma constitucional que adoptaba el sistema acusatorio, la cual no alcanzó a operar porque la declaró inexecutable la Corte Suprema de Justicia.

Por eso en la propuesta del Gobierno se pensó en introducir el típico sistema acusatorio, en donde la Fiscalía cumple únicamente funciones de investigación para acusar ante los jueces, debiendo ser básicamente una entidad administrativa para poderle dar una organización jerarquizada, no supeditada a ninguna restricción procedimental, aunque sujeta al más estricto respeto a los derechos

humanos, debiendo pedir la intervención del juez cuando hubiera que restringirlos para el recaudo de alguna prueba, pero circunscribiendo su acción al adelantamiento de la investigación de los delitos cometidos por la delincuencia organizada, porque ésta tiene suficientes medios económicos para asesorarse de los mejores abogados y técnicos en criminalística, que le permitieran allegar la prueba de descargo.

Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente se empecinó en que la Fiscalía tenía que conocer de todos los delitos. Tomada esta decisión por la Corporación, el Gobierno propició el cambio de la naturaleza administrativa de la institución a la de órgano jurisdiccional, para que el fiscal tuviera que actuar con la independencia e imparcialidad que es inherente a la función de juez en todas las decisiones que tuvieran este carácter, y tuviera la obligación de allegar tanto la prueba de cargo como la de descargo. Por eso resultó una Fiscalía *sui generis*, que no obedece a ninguno de los modelos que existen en los países en donde se ha creado esta institución. Solo quedó la organización jerarquizada para los asuntos administrativos, entendiendo que entre ellos está el recaudo de pruebas, que no es por su naturaleza función judicial.

Así se superó uno de los escollos que ofrecía la decisión del Constituyente. Pero lo que sí es insuperable, es la incapacidad para la Fiscalía de asumir directamente la investigación de todos los delitos, pues el número de funcionarios sería incosteable. Baste pensar, por ejemplo, que en ciudades como Villeta solo tenían para la fecha en que se hizo el estudio de las relaciones entre la Fiscalía y la

Policía Judicial que se menciona atrás, dos Fiscales Locales y dos Fiscales Seccionales, para adelantar la investigación en los diez municipios que conforman su jurisdicción. Paradójicamente esto ha conducido a que ahora la investigación está en manos de los Inspectores de Policía y de los Comandantes de Estación, como se desprende del estudio a que antes hicimos referencia. En la página 30 del mismo se dice que el 54% de las denuncias que se presentan en el ámbito de competencia de Villeta son recibidas por los Inspectores y los Comandantes de Policía, e igualmente que ellos abren formalmente las diligencias preliminares en el 18% de los casos.

En resumen, si a la competencia que le otorgó el Constituyente a la Fiscalía General de la Nación para que adelantara la investigación de todos los delitos, le agregamos el hecho de que ésta se abrogó el monopolio de las diligencias preliminares, se puede afirmar sin vacilaciones, que pronto esta Institución va a sucumbir bajo un cúmulo de procesos similar al que motivó la reforma constitucional de la Justicia.

VI. El garantismo en el derecho procesal penal

Otra expresión de la filosofía neo liberal que sustenta la constitución de 1991, es la preeminencia del ritualismo procesal sobre el derecho sustantivo. En la Asamblea Nacional Constituyente se hicieron presente estas dos tendencias, habiendo obtenido la aprobación la primera de ellas, en una habilidosa jugada de cambio de temario en una sesión en la que el quorum era muy precario, y en la que no estaban presentes la mayoría de los que defen-

dían la tesis de la preeminencia del derecho sustancial. Este último postulado quedó inserto en una de las normas que hablan de la organización judicial; sin embargo, dentro de los llamados derechos fundamentales, que tienen preeminencia sobre todos los demás, sólo quedaron los postulados del formalismo jurídico.

Por ejemplo, cuando la corriente del derecho sustantivo propugnaba porque se aprobara la tesis de que el derecho de defensa se debe garantizar en las actuaciones judiciales y administrativas, lo que consagró la norma fue el respeto al debido proceso. Igualmente cuando se propugnaba por la aprobación de una norma que dijera que era inexistente la prueba obtenida con violación de los derechos humanos, la que se aprobó dice que es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Es decir, que se sacralizó el rito procesal, y no sólo en las actuaciones judiciales, sino también en las administrativas. Esto va a aumentar el número de nulidades en los procesos judiciales, que ha constituido uno de los cánceres que han incidido más seriamente en su eficacia. Y va a ritualizar el procedimiento administrativo, que se había caracterizado por darle preeminencia a la verdad real sobre la verdad formal.

Lo mismo ocurre con otra serie de medidas de corte garantista introducidas en dicho artículo. El hecho de que una persona se presume inocente hasta que no sea declarada judicialmente culpable, crea las dificultades para tipificar conductas como el enriquecimiento ilícito, en donde la misma Corte Constitucional ha actuado erráticamente. Y

es que ni siquiera se explica cómo se pueden dictar medidas de aseguramiento contra una persona que por Constitución se presume inocente.

El disponer que toda persona tiene derecho a la asistencia de un abogado desde cuando se inicia la investigación, en un país en donde en muchos de los municipios no existe esta clase de profesional, ha generado una multiplicidad de nulidades, y está generando la grave impunidad que ha puesto de presente en varias oportunidades la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Inclusive, el hecho de haber consagrado en ese mismo artículo el derecho a controvertir las pruebas, dio pie para que la Corte Constitucional llegara al exceso de afirmar que este derecho debe garantizarse desde las diligencias preliminares, haciendo imposible el adelantamiento de cualquiera labor de inteligencia.

Detrás de esta filosofía garantista, se vino toda una legislación que hace nugatoria la acción punitiva del Estado. La llamada actualmente política de sometimiento a la justicia, es una caricatura grotesca de la que se formuló inicialmente, pues los beneficios que se concedían por razón de la colaboración prestada a la Justicia para desarticular las redes delictuales, fueron sustituidos por otros que no tenían ninguna relación con este propósito; además, se eliminaron los aspectos represivos que contenía el estatuto para la defensa de la Justicia, pilar fundamental de dicha política.

En efecto, la razón fundamental por la cual los narcotraficantes se sometían a una

justicia que era bastante severa, era la garantía de que no se les extraditaría. Pero la misma Constitución prohibió la extradición de nacionales colombianos, dejando sin piso la política para esta clase de delitos.

Por otra parte, cuando en dicha política se exigía que para tener derecho a los beneficios era necesario que el sindicado estuviera libre y concurriera voluntariamente ante un juez de la República a confesar sus delitos, y que dicha confesión fuera base de la sentencia, en el Código de Procedimiento Penal expedido para concordar la legislación con la reforma constitucional, se suprimieron esas dos exigencias, por lo que en la actualidad a una persona que se le captura porque es prófugo de la justicia, y contra la cual existe plena prueba de su responsabilidad, si confiesa los delitos, tiene derecho a que se le rebaje la pena en una sexta parte. Si además pide terminación anticipada del proceso, se le debe rebajar dos sextas partes más. Es decir, que tiene derecho a que se le rebaje la mitad de la pena, sin colaborar para nada con la justicia.

Adicionalmente, de la pena que se le imponga tiene derecho a que se le rebaje otra tercera parte por trabajo o estudio; y que cuando lleve dos terceras partes de pena cumplida, incluyendo como tal esta última rebaja, se le aplique la libertad condicional. Es decir, que escasamente le queda una sexta parte de la pena para pagar, sin haber colaborado para nada con la justicia. Por eso ahora las sentencias anticipadas superan el 50% del total de sentencias dictadas por la justicia penal regional, pues todos los delinquentes que presienten que van a ser condenados, recurren a estas rebajas gratuitas,

que hacen nugatoria cualquiera acción punitiva del Estado. A esto hay que agregar que si llegaren a colaborar con la Justicia, tienen derecho a una rebaja adicional hasta de dos terceras partes de la pena. Es decir, que el Estado le quedaría debiendo. Por eso en alguna norma de la ley 81 de 1993 se dice que de todas maneras se le impondrá alguna sanción.

Por otra parte, se hizo imposible adelantar labores de inteligencia, pues cuando en las normas de sometimiento a la justicia se permitía aplazar el debate probatorio para el juicio, y la vinculación de un sindicado o el conocimiento de alguna prueba hasta cuando el funcionario judicial lo considerara conveniente, en las normas posteriores es obligatorio inclusive informar al sospechoso en una diligencia previa, que se le va a hacer algún seguimiento, supuestamente para que haga valer su derecho de defensa.

Se pusieron términos preclusivos para decidir sobre una actuación, disponiendo obligatoriamente la apertura de investigación o el inhibitorio, o la formulación de acusación o la preclusión del proceso, creando con ello términos de caducidad de la acción punitiva del Estado, que no existen en ningún otro ordenamiento jurídico. Se llegó inclusive a establecer en el Estatuto Orgánico de la Justicia que si dentro de los 90 días de cometido un delito de competencia de los jueces municipales, 180 en los delitos de competencia de los jueces de circuito, o 270 en los de competencia de los jueces regionales, no se había identificado al autor del mismo, caducaba definitivamente la acción punitiva del Estado. Esta norma fue declarada inconstitucional

por la Corte, pero no porque contraría la filosofía garantista de la Carta, sino porque no correspondía al Estatuto Orgánico de la Justicia. Es pues de temer que cualquier día vuelva a ser expedida como norma del Código de Procedimiento Penal.

En las normas de sometimiento a la Justicia había tres mecanismos para quitarle a los delincuentes el fruto de sus delitos, o los instrumentos utilizados para cometerlos. Uno de carácter administrativo, pues los bienes que no estaban legalmente en el país por violación de reglamentos aduaneros o cambiarios, eran decomisados de inmediato a favor del Estado, sin sujetar esta decisión al correspondiente proceso penal que se estuviera adelantando. Otro jurisdiccional, aunque desligado del proceso penal, decretando la extinción del dominio a favor del Estado de todos los bienes incautados como provenientes de los delitos o utilizados para su comisión, cuando los dueños no se hacían parte dentro del proceso penal para reclamarlos, y ya había transcurrido un año desde su incautación. Y el tercero, como sanción accesoria por la sentencia condenatoria, según la cual todos los bienes provenientes de la comisión del ilícito, o utilizados para su comisión, pasaban a favor del Estado. De todos estos mecanismos la legislación posterior solo conservó el último de ellos, limitándolo inclusive a los bienes provenientes de la ejecución del delito, y excluyendo los utilizados para su comisión.

De la política inicial de sometimiento a la justicia sólo quedan los jueces y testigos sin rostro, figura creada para proteger a los funcionarios judiciales y a los ciudadanos que colaboraran con la justicia, y que es tan

respetuosa de los derechos fundamentales que la actual Corte Constitucional la declaró ajustada a los mandatos de la Carta. Sin embargo se han hecho muchos esfuerzos por acabar con ella.

El país está consciente de que con la legislación actual es imposible combatir la criminalidad. Lo más grave es que frente a proyectos de ley que pretenden recuperar algo de la capacidad punitiva del Estado, el ponente ante las Comisiones Primeras de Senado y Cámara manifiesta su preocupación porque con ellos se van a quebrantar los principios garantistas consagrados en la Constitución de 1.991.

VII. El gobierno administrativo de la rama judicial

Una de las causas a las que reiteradamente se le imputaban las fallas de la Justicia y su poca eficiencia, era la falta de autonomía para manejar su presupuesto, pues se decía que los dineros llegaban tarde, y generalmente se dilapidaban en obras que implicaran un beneficio político para el Ministro de turno, y no para la Rama Judicial.

Ya desde 1987 la Rama Judicial había adquirido la autonomía para manejar sus recursos humanos, gracias a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en donde se declaró inconstitucional la participación del Ministro de Justicia en el Consejo Superior de la Judicatura, y de sus Delegados en los Consejos Seccionales. El Consejo Superior, conformado por Magistrados delegados de la Corte, el Consejo de Estado, el Tribunal Disciplinario, los Tribunales y los Empleados

judiciales, inició de inmediato la organización de la Dirección Nacional de la Carrera Judicial, los Consejo Seccionales y las Direcciones Seccionales. Ya en el año de 1988 empezaron los concursos para ingreso al servicio y a la carrera judicial, y los programas de capacitación para funcionarios y empleados.

En el año de 1989 la ley Orgánica del Presupuesto le dio a la Dirección de la Carrera Judicial la administración del presupuesto de funcionamiento de la Justicia, aspiración que no se pudo concretar porque un Magistrado del Consejo de Estado se opuso a ello. Sin embargo, la Dirección Nacional y las Direcciones Seccionales se organizaron administrativamente para asumir esta función cuando las circunstancias fueran propicias, lo que aconteció cuando la Corte Suprema de Justicia declaró exequible la facultad que la misma ley orgánica le había dado al Congreso de la República para manejar su propio presupuesto.

Este modelo funcionó muy eficientemente, por lo que se propuso a la Asamblea Nacional Constituyente su incorporación a la Constitución Nacional. Sin embargo, parece que un propósito claro de poner bajo el control político los distintos órganos que conforman la Rama Judicial, incidió en un cambio sustancial en la filosofía que originó la creación del Consejo Superior de la Judicatura.

La idea fundamental que orientó la propuesta del Gobierno, era que dicho Consejo estuviera integrado por las cabezas directivas que conformaban la Rama Jurisdiccional, para darle unidad de dirección, tal como venía aconteciendo con el Consejo Superior exis-

tente. Esta Rama tiene la particularidad de que está conformada con distintos órganos - la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Fiscalía General de la Nación- que no tienen ninguna relación de dependencia entre sí, por lo que cada uno de ellos busca alcanzar sus propios objetivos, y pretende tener un control de los recursos asignados para toda la Justicia. El Consejo debía ser por tanto el órgano de integración institucional. Sin embargo, la Asamblea Nacional Constituyente resolvió crear un quinto ente, con personal ajeno a la Rama Judicial, creando el caos organizativo que hoy presenta, en donde la Corte Suprema de Justicia se niega a aplicar las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura, mientras el Consejo de Estado las suspende por ser contrarias a normas de carácter superior, y aquél a su vez amenaza con someterlos al poder sancionatorio de su Sala Disciplinaria.

Por otra parte, integró dentro del Consejo una Sala Disciplinaria nominada por el Congreso, expresión de una clara injerencia de ese órgano en la Rama Judicial. Para lograr el control de la Justicia, el Congreso en su ley orgánica introdujo un artículo según el cual los Magistrados que habían sido nombrados para un período de ocho años, cesan en sus funciones, quedando facultada la Corporación para proceder a nombrar de inmediato sus reemplazos, norma que fue rechazada en la plenaria del Senado y de la Cámara, pero la Corte Constitucional, que en ese momento estaba buscando su reelección por el Congreso, la declaró extrañamente constitucional. Al mismo tiempo se tramitó un proyecto de ley según el cual las decisiones del Consejo Superior de la Judicatura tienen que ser

tomadas en Sala Plena conformada por la Sala Administrativa y la Disciplinaria, y que las decisiones deben ser adoptadas por siete votos, número que corresponde a los Magistrados de esta última. Con eso se iba a lograr que los Magistrados que acababa de nombrar el Congreso, representantes definidos de los grupos políticos que lo conformaban, tuvieran la capacidad para postular todos los cargos de funcionarios de la Rama Judicial, y decidir sobre su presupuesto. Por fortuna la misma Corte Constitucional, ya reintegrada, declaró inexecutable la participación de la Sala Disciplinaria en los asuntos administrativos de la Rama Judicial, evitándose así el zarpazo de los políticos al único órgano que desde la reforma plebiscitaria de 1957 ha estado sustraído a su órbita de influencia.

El Consejo Superior de la Judicatura perdió por tanto su razón de ser, cuando nació como un órgano ajeno a la Rama Judicial, y como una quinta cabeza de la misma. Por otra parte, su origen tenía una clara orientación de politizar la Justicia, lo que en parte se logró al dejar en manos de personas que no son jueces, ni tienen la responsabilidad de administrar Justicia, muchas de ellas de origen o aspiraciones políticas, la postulación de los funcionarios de la Rama Judicial, y el manejo de su presupuesto.

VIII. La parálisis de los mecanismos alternativos de solución de conflictos

La norma más importante en la reforma constitucional de la Justicia es el artículo 116, en la cual se rompió el mito del monopolio exclusivo de los jueces para dirimir los conflictos de la sociedad, al disponer que además

de éstos, podrán administrar justicia las autoridades administrativas en los asuntos que no correspondan a la investigación o juzgamiento de delitos, los particulares como árbitros, conciliadores o jueces de paz, y las autoridades de las comunidades indígenas.

No hay duda que éste es el único medio como puede la justicia recuperar su eficacia, al lograr con ello que sólo lleguen a los despachos judiciales aquellos conflictos que no pudieron ser resueltos por mecanismos sociales. Pero no es ésta la razón más importante para justificar esta reforma, sino el hecho de que se devuelve a la comunidad la facultad de participar en la solución de los conflictos, lo que necesariamente conduce a que los ciudadanos entiendan que la justicia es un problema que nos concierne a todos, y que debemos abandonar la actitud litigiosa que nos caracteriza, y que constituye la orientación fundamental de la enseñanza del Derecho. Por otra parte, en la aplicación del Derecho por los ciudadanos, éste acaba introyectándose como patrón de conducta, y a la vez se va enriqueciendo con la forma como cada grupo humano va interpretando sus mandatos.

Sin embargo, ya hemos visto que la tendencia a judicializarlo todo prima sobre cualquier intento de abrir la administración a la comunidad. Basta citar los casos atrás mencionados de la ley 228 de 1995 por medio de la cual se devolvió a los jueces penales municipales el conocimiento de las contravenciones que se le habían asignado a los inspectores de policía, de la ley 294 de 1996, en la que se le asigna a los jueces de familia asuntos que eran de competencia de los comisarios de familia, y la asignación a los jueces de paz del conoci-

miento de las contravenciones, hecha por el Código de Procedimiento Penal.

IX. Resumen y conclusiones

No hay duda que una de las más grandes frustraciones del país ha sido la reforma constitucional de la Justicia. Ella constituyó una de las banderas principales que motivó al pueblo colombiano a adoptar plebiscitariamente la creación de una Asamblea Nacional Constituyente, pero tres años después de la expedición de la nueva Carta, las estadísticas, y el sentir general del país, ponen de presente que en este campo nada se ha logrado, excepto la existencia de una institución, la Fiscalía General de la Nación, que por su estructura jerárquica tiene capacidad de enfrentar la delincuencia organizada. Sin embargo, en el campo de la delincuencia común, la situación es más delicada que antes, y seguramente con una tendencia a hacerse cada vez más grave.

Incidieron en este fracaso de una manera fundamental la filosofía demoliberal que sustentó la reforma constitucional, la que le puso piso jurídico a la corriente garantista del derecho penal, la cual arrasó con toda la

capacidad punitiva del Estado, y acabó de erradicar del orden jurídico colombiano la función policiva, creando un vacío absoluto de presencia del Estado, que han llenado las organizaciones subversivas y los paramilitares.

Se equivocó igualmente el Constituyente al crear una Fiscalía con competencia para investigar todos los delitos, desbordando con ello la capacidad operativa de cualquiera institución, y dejando sin funciones a los jueces ordinarios, que venían conociendo de la investigación y el juicio en los casos de delitos comunes. Igualmente se equivocó la Fiscalía General misma, al abrogarse las funciones de la Policía Judicial, dejando a estos cuerpos sin funciones, sin que le sea posible llenar ella misma ese vacío.

Por último, le hizo mucho daño a la Justicia el intento que hicieron tanto constituyentes como legisladores al tratar de politizar la Justicia, creando un organismo foráneo para su gobierno, haciendo de la Rama Judicial un órgano de cinco cabezas, que, por consiguiente, no puede tener ninguna coherencia en la formulación de su política ni en la realización de sus planes y programas de acción.

El fortalecimiento de las instituciones escolares públicas como eje de la política educativa

Jesús Duarte¹

I. Introducción

En los últimos 30 años ha habido una dramática expansión de la cobertura en la educación primaria y secundaria en Colombia. La expansión educativa fue jalonada por una mayor intervención del Estado en la educación y un aumento importante, aunque insuficiente, en los fondos que el gobierno central transfiere a las regiones para educación. A pesar de los esfuerzos realizados, las carencias educativas del país son inmensas: 20 de cada 100 niños entre 6 y 11 años están por fuera de la escuela primaria y la mitad de los niños y jóvenes entre 12 y 17 años no asisten a la secundaria. De otra parte, nuestro sistema educativo es ineficiente y genera altos niveles de deserción y repitencia. De cada 100 niños que entran a primero de primaria solo 30 terminan el noveno grado de educación básica, y solo siete lo hacen sin repetir ningún grado².

A los problemas de cobertura, que reflejan la inequidad en la distribución de las oportunidades educativas, en cuanto las menores coberturas afectan a los pobres de los centros urbanos y las zonas rurales, se suman los problemas de calidad de la educación, especialmente de la ofrecida en las escuelas y colegios públicos, las deficiencias de administración de la educación pública, y la politización del manejo de los recursos humanos y financieros del sector.

En este artículo, presentaremos algunas ideas respecto al rol central que debe tener la institución escolar para el mejoramiento de la calidad de la educación³.

A. Calidad de la Educación y Estructura de las Escuelas Públicas

La deficiente calidad de la educación impartida por las escuelas y colegios públicos en Colombia

¹ Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford. Actualmente jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación.

² Ver DNP-MEN, "Salto Educativo", mimeo, Bogotá, 1994.

³ A lo largo de todo el documento utilizaremos los términos escuela, establecimiento escolar, institución escolar y colegio como sinónimos.

tal vez ha sido uno de los temas mas debatidos en los últimos años en el país. Sin embargo, solo hasta ahora, con el Salto Educativo, se han empezado a diseñar estrategias orientadas a resolver a fondo este problema que en nuestra opinión esta íntimamente (aunque no únicamente) ligado a la organización y manejo de las instituciones escolares.

Según algunos estudios sobre calidad de la educación en Colombia, en la primaria pública rural, por ejemplo, los niños están aprendiendo menos de la mitad de lo que deberían aprender de acuerdo con el currículo vigente⁴. En educación secundaria, las pruebas realizadas por el programa SABER indican que en los colegios públicos una cuarta parte de los estudiantes no logran superar el nivel mínimo de las pruebas de lenguaje en 7o grado, y menos del 20% alcanzan un nivel óptimo en 7o y 9o grado⁵. De otra parte, las investigaciones realizadas por el proyecto Atlántida muestran que la calidad de la educación colombiana está relacionada con la crisis de la institución escolar. La escuela no está funcionando como transmisora de conocimiento relevante para los niños, ni está generando en ellos el interés por conocer, aprender e investigar. Tampoco está cumpliendo con su papel de formar ciudadanos para una sociedad democrática, y su carácter autoritario impide

la formación de ciudadanos tolerantes que resuelvan los conflictos por medios legales y pacíficos⁶. Así, la escuela esta fallando en sus dos principales funciones: educación y socialización.

En el pasado, las políticas y planes educativos se centraron mucho más en aspectos cuantitativos y organizativos como la expansión de la cobertura y la descentralización de la administración, que en los aspectos cualitativos, y se le otorgó poca importancia al rol y características de las escuelas. Sólo recientemente, los planes y programas de desarrollo educativo en Colombia han empezado a destacar el papel de la institución escolar en la calidad de la educación. La Ley General de Educación menciona la importancia de los proyectos educativos institucionales de las escuelas. El informe de la Misión de Ciencia y Educación propuso reformar las escuelas incorporándoles técnicas avanzadas de gestión y proyectos de desarrollo escolar, y recomendó identificar y difundir experiencias escolares exitosas de organización escolar. Una de las más importantes innovaciones presentadas en el Salto Educativo fue establecer, como estrategia para universalizar y mejorar la educación básica, un nuevo modelo de organización administrativa del sector centrado en la institución escolar. Con ello, se

⁴ Ver Psacharopoulos, G., Velez, E. y Rojas, C. "Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer", mimeo, Marzo de 1992, p. 9.

⁵ Ver Servicio Nacional de Pruebas y SABER, "Pruebas de Logro de Matemáticas y Lenguaje", Documento 83, mimeo, sin fecha.

⁶ FES-Colciencias (eds.), "La Cultura Fracturada, Ensayos sobre la Adolescencia Colombiana", Proyecto Atlántida, tomo 1, FES, Tercer Mundo, Bogotá, 1995. Véanse también los estudios de Rodrigo Parra Sandoval sobre la escuela y los maestros colombianos: *Pedagogía de la Desesperanza* (Plaza y Janes, Bogotá, 1989) y *Los Maestros Colombianos* (Plaza y Janes, Bogotá, 1986).

reconoce que no es posible ampliar y mejorar la educación colombiana ofreciendo más de lo mismo con instituciones escolares tradicionales, sino que es necesario reestructurar la escuela para ofrecer una educación mas relevante y de mayor calidad.

B. Reestructuración de las escuelas en las reformas educativas de otros países

Cabe destacar que el énfasis puesto por el Salto Educativo en la institución escolar está muy a tono con las reformas educativas desarrolladas en los países industrializados en los últimos 15 años. En esos países, los cambios se han centrado en quién y cómo se controlan y administran las escuelas. Las reformas han convertido la escuela en el elemento central del sistema educativo. De esta forma, la organización administrativa y pedagógica de la escuela, su sistema interno de gobierno, así como la logística financiera, física y de recursos humanos a su disposición, han sido los principales objetos de las reformas.

Buena parte de las reformas a las escuelas en los países en desarrollo han sido influenciadas por investigaciones empíricas sobre el efecto de la escuela en el rendimiento académico de los niños, y en su comportamiento dentro y fuera de la escuela. La siguiente sección consta de tres partes: en la primera se presentará brevemente el resultado de dos estudios que han llamado la atención de los investigadores y diseñadores de políticas. En

la segunda se incluye un resumen de los principales elementos de las reformas a las escuelas en varios países industrializados, y en la tercera se señalan los resultados de diferentes estudios sobre escuelas exitosas en países en desarrollo.

a. Estudios empíricos sobre escuelas y calidad de la educación en países industrializados

En los últimos decenios se han realizado un gran número de estudios en los países desarrollados acerca de la relación entre las características de las escuelas y el rendimiento escolar de los niños. Este no es el lugar para hacer una revisión bibliográfica de esos estudios. Sin embargo vale la pena señalar los resultados de dos estudios que desde su aparición han concentrado la atención de los investigadores en educación y los diseñadores de políticas educativas.

El primero es un estudio realizado en Inglaterra a finales de los años 70, llamado "Fifteen Thousand Hours" (lo cual es el promedio de horas de escuela que un niño inglés recibía en esa época entre los 5 y los 16 años), ahora considerado un clásico en la literatura sobre el tema, porque abrió metodológicamente el camino para muchos estudios posteriores sobre calidad educativa en las escuelas en los países industrializados⁷. Este y otros estudios criticaron fuertemente algunas muy influyentes investigaciones de los años 60 y principios de los 70 sobre los alcances de los

⁷ Vease Rutter, M., Maughan, B., Mortimer P. y J. Ouston, "Fifteen Thousand Hours (Secondary Schools and Their Effects on Children)", Open Books, Londres, 1980.

sistemas educativos, en las que se concluía que los resultados académicos de los niños dependían ante todo de las características socioeconómicas de sus hogares y muy poco de la educación recibida por los niños en las escuelas; es decir, desde el punto de vista de esas investigaciones, la escuela no podía compensar las carencias de la sociedad⁸.

Los resultados de "Fifteen Thousand Hours", y de otros estudios posteriores, indicaron claramente que el tipo de escuela a la que los niños asisten sí importa. Después de aislar aspectos como los antecedentes socioeconómicos de los niños y otros elementos extraescolares que afectan el desempeño y rendimiento académico, estos estudios encontraron primero, que la escuela tiene una gran influencia en el comportamiento y resultados académicos de los niños; segundo, que la asociación entre características de las escuelas y los resultados académicos de los niños es una relación causal; y tercero, que si bien las variables tradicionales como las características físicas del edificio o el gasto por alumno son importantes, más definitivas en términos de logros académicos de los niños, asistencia escolar y comportamiento de los niños adentro y fuera de la escuela, son aquellas

variables relacionadas con el ethos particular de las escuelas, con los valores, actitudes y comportamientos orientadores de la vida escolar: el grado de énfasis académico, la organización de la enseñanza dentro de los salones de clase, el sistema de premios (o castigos) a los alumnos por su desempeño escolar, y las normas formales o informales de la organización interna de la escuela (por ejemplo, disciplina), entre otros. Lo importante de este estudio es que mostró que la mayoría de los factores que parecen tener más impacto en la calidad de la educación de los niños, son susceptibles de ser modificados por los mismos rectores, maestros o directivos de las escuelas. Dependen mucho más de ellos que de fuerzas externas a la institución escolar⁹.

El segundo estudio constituye uno de los trabajos empíricos más amplios realizados en los Estados Unidos: utilizó una muestra representativa a nivel nacional de 20 mil estudiantes de escuelas secundarias públicas y privadas. Este estudio comparó el rendimiento académico de los estudiantes con la estructura organizativa de sus respectivas escuelas. Se encontró que las escuelas más efectivas, en términos de alumnos con más altos rendimientos en las pruebas académi-

⁸ Ejemplos de estos estudios "pesimistas" sobre el rol de la educación y la escuela son: Coleman, J. S., *Equality of Educational Opportunity*, Washington, 1966; o Jencks, Ch. et al, *Inequality: A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America*, Basic Books, N. Y., 1972. Las principales críticas que se hicieron a estos estudios fueron: a) sus resultados dependían únicamente de una variable de logro de los niños (habilidad verbal) y descuidaban el logro en otras áreas más propias de ser enseñadas en las escuelas como ciencias y matemáticas, por ejemplo; b) examinaban sólo un rango muy reducido de variables de la escuela, como gasto por niño, número de libros en la biblioteca, o relación alumno docente, mientras descuidaban otros aspectos de la escuela más susceptibles de afectar los resultados de los niños como calidad y estilos de enseñanza, tipo de interacción entre alumnos y profesores en el aula, el clima social de la escuela y las características de la escuela como una organización social; estos estudios no tenían en cuenta las características de los niños al entrar a la escuela, y por esa vía eran incapaces de medir cual era la contribución neta de la escuela a la formación de los niños. Más detalles sobre estas críticas en Rutter et al, *Fifteen Thousand*, capítulo 1.

⁹ Ver Rutter et al, *Fifteen Thousand*, capítulo 10.

cas (controlado por nivel socioeconómico de los niños y aislados otros factores extraescolares que afectan el rendimiento académico), eran aquellas en las que el objetivo de excelencia académica era una de las primeras prioridades de la escuela, había un fuerte liderazgo de los rectores en el campo administrativo y académico, y los profesores tenían calificaciones académicas altas y presentaban un alto grado de compromiso con sus carreras docentes. Pero sobre todo este estudio encontró que el prerequisite más importante para que los estudiantes obtuvieran altos puntajes en las pruebas académicas era la autonomía escolar, entendida como la mayor libertad de la escuela para decidir sobre su propia organización, sobre la administración de los recursos financieros y humanos, y el cumplimiento del currículo. En otras palabras, una mínima interferencia de las autoridades educativas locales o regionales en los asuntos de manejo interno de la escuela¹⁰.

b. Reestructuración de las escuelas en las reformas educativas de algunos países industrializados

Aunque las reformas en los países desarrollados han sido variadas, el elemento común ha sido la intención explícita de cambiar la forma en la que las escuelas son manejadas: la reestructuración de las escuelas está asociada con una mayor autonomía en su

manejo administrativo, financiero y pedagógico, y con el establecimiento de consejos locales para el manejo de las escuelas en los cuales los padres de familia, los representantes locales de la comunidad y del sector productivo o comercial tienen mayoría¹¹.

En los Estados Unidos desde finales de la década de los 70, se han dado varios períodos de reformas. Primero, el movimiento de "Escuelas Efectivas" hizo énfasis en la excelencia académica, los planes de mejoramiento de las escuelas, y los proyectos escolares para aumentar la eficiencia y efectividad de la vida académica escolar. El resultado del movimiento de Escuelas Efectivas fue una reevaluación del papel de la escuela en la calidad académica. El reporte "Nation at Risk" de la Comisión Nacional de Excelencia de la Educación en 1983 generó un debate nacional en E.U. acerca de la baja calidad de la educación con respecto a los países europeos y Japón. De allí surgieron políticas orientadas a mejorar la enseñanza de las matemáticas y las ciencias, incrementar los salarios de los docentes al tiempo que se aumentaban los requerimientos para la certificación de los maestros, ampliar la jornada escolar, y hacer más exigentes los requisitos para obtener los certificados de educación secundaria. Hacia finales de la década de los 80, una nueva ola de reformas fueron puestas en marcha en las que se puso más atención a la reestructuración

¹⁰ Vease Chubb, John y Terry M. Moe, *Politics, "Markets and America's Schools"*, The Brookings Institution, Washington D. C., 1990.

¹¹ Para un resumen de las reformas educativas en los países industrializados en los últimos 15 años véase Beare, H., and W. Lowe Boyd (eds.), *"Restructuring Schools (an International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of Schools"*, Falmer Press, Londres, 1993.

en la administración de las escuelas: ya no se trataba sólo de mejorar los insumos del proceso educativo (mejores maestros, más horas de clase, mayores requisitos para graduarse, etc.) sino que se introdujo una reforma que comenzaba en la institución escolar: reestructuración de los procesos de decisiones en el sistema educativo para darle más autonomía a las escuelas, más poder a los padres y a los rectores, y un mayor control de la comunidad en sus escuelas. Así mismo se debilitó el poder de las burocracias del sistema educativo en las decisiones administrativas y financieras de las escuelas, y se le otorgó más poder a los padres para elegir las escuelas de su preferencia para sus hijos¹².

En la Gran Bretaña la administración de la educación ha estado descentralizada a nivel de los cantones desde hace varios decenios y ha habido consejos directivos en las escuelas con participación de padres y maestros desde hace muchos años. Sin embargo las autoridades cantonales de educación tenían un gran poder e influencia sobre la mayoría de las decisiones administrativas, pedagógicas y financieras de las escuelas. En 1984 una comisión sugirió que las escuelas deberían manejar autónomamente al menos 25% de su presupuesto. La reforma educativa de 1988 asignó una participación mayoritaria de los padres de familia y de los representantes del comercio local en los consejos directivos de las escuelas, y les otorgó amplios poderes en su manejo financiero y la admi-

nistración de los docentes. En efecto, hubo una delegación del control administrativo, financiero y académico de las autoridades cantonales a las escuelas. Los mayores poderes de los consejos directivos de las escuelas pueden ser delegados en los rectores, con lo cual se ha fortalecido el papel del rector y éste ha pasado a desempeñar un rol de liderazgo en la escuela como hasta ahora sólo se observaba en escuelas privadas de buena calidad. La responsabilidad global del manejo de la escuela está, sin embargo, en los consejos directivos, quienes son responsables del fracaso o el éxito de las escuelas. Así mismo, se reestructuró la asignación de los recursos financieros a las escuelas: 80% del presupuesto escolar, incluyendo pago de los docentes, debe ser calculado según el número de alumnos matriculados. A estas medidas se sumó una ampliación del derecho de los padres a matricular a sus hijos en la escuela de su preferencia, introduciendo elementos de mercado y competencia por alumnos entre las escuelas. Finalmente, los consejos directivos de las escuelas pueden independizarse de las autoridades cantonales de educación y manejar los recursos financieros transferidos de manera completamente autónoma. Hasta la fecha cerca de una quinta parte de las escuelas han optado por esta alternativa¹³.

En otros países industrializados las reformas han estado orientadas por los mismos principios y estrategias. En Australia, Japón,

¹² Véase Koppich, J. E. y J. W. Guthie, "Examining Contemporary Education-Reform Efforts in the United States", en Beare y Lowe Boyd, *Restructuring Schools*, pp. 51-68; y Chubb, J. E., y T. M. Moe, *Politics, Markets and American Schools*, The Brookings Institution, Washington, 1990.

¹³ Véase Davis, B. y L. Ellison, "Delegated School Finance in the English Education System: an Era of Radical Change", en *Journal of Educational Administration*, vol. 30, no. 1, 1992; Thomas, H., "The Educational Reform Movement in England and Wales", en Beare y Lowe Boyd, *Restructuring Schools*, pp. 30-50; y Department of Education and Science, "Choice and Diversity: a New Framework for Schools", DES, Londres, 1992.

Nueva Zelanda y Canadá, por ejemplo, las medidas se han dirigido a avanzar en la delegación de funciones a las escuelas y en darle más poder a los padres de familia y los rectores en el manejo de los recursos financieros y los docentes.

c. Estudios sobre escuelas efectivas en países en desarrollo

En los países en desarrollo los temas de las reformas han sido diferentes de aquellos en los países industrializados. En los primeros la preocupación ha sido cómo ampliar coberturas y cómo conseguir los dineros para financiar la expansión, mientras en los segundos el interés central ha sido la excelencia académica. En el último período, en los países en desarrollo ha habido un creciente énfasis en la descentralización de algunas funciones, especialmente administrativas, y en menor medida financieras, hacia los municipios. En estos países también ha habido casos de reformas orientadas a delegar más funciones en la escuela y en hacer de esta el centro de los programas para el mejoramiento de la cobertura y sobre todo de la calidad. En algunos países en desarrollo, desde hace años se vienen ejecutando programas y proyectos orientados específicamente a fortalecer la institución escolar y centrados en la reforma de las escuelas tradicionales. Tal es el caso del Programa Escuela Nueva en nuestro país. Experiencias similares se han desarrollado con éxito en otros países, si bien aún no han logrado convertirse en el centro de las políti-

cas nacionales, como ocurrió con el movimiento reformista en los países industrializados.

Una estudio reciente de carácter empírico y comparativo en 31 escuelas rurales en Colombia, Etiopía y Bangladesh encontró que las escuelas exitosas compartían las siguientes características¹⁴: i) las escuelas tenían a su disposición los recursos necesarios ya sea del gobierno central o local, o de la comunidad; ii) había un clima positivo respecto a las reformas por parte de los rectores, los profesores y los estudiantes, y también un compromiso activo de la comunidad; iii) en el desarrollo del currículo las escuelas adaptaban los métodos y materiales a las condiciones locales; iv) los rectores estaban motivados y jugaban un rol activo en la coordinación de la escuela, apoyaban a los docentes y trabajaban en equipo con ellos; v) las calificaciones académicas de los docentes fueron un área clave para el éxito de las escuelas, al tiempo que la capacitación fue relevante y estuvo fácilmente a disposición de los docentes; y vi) la supervisión e inspección fue permanente y regular y combinó simultáneamente estímulos y presiones a las escuelas para alcanzar los fines de los proyectos.

El estudio recomienda una mayor delegación de funciones y responsabilidades a las escuelas, acompañada con mayores instrumentos para que las escuelas asuman sus nuevas responsabilidades. Igualmente destaca el papel positivo y decisivo de la partici-

¹⁴ Véase Dalin, Per y otros, "How Schools Improve (An International Report)", Cassell, Londres, 1994. Véase especialmente los capítulos 9 y 10.

pación de la comunidad en la vida escolar: la cooperación de la comunidad, contribuye a los mejores logros académicos de los niños, a la institucionalización de los proyectos escolares, ayuda a generar recursos adicionales para las escuelas, y es clave en el manejo administrativo de la institución.

El estudio, sin embargo, señala que la descentralización de funciones en las escuelas debe ser sistemática y debe combinarse con la definición de roles claros en los demás niveles del gobierno en términos del establecimiento de estándares mínimos que deben cumplir todas las escuelas, la provisión de materiales educativos, la asesoría pedagógica y administrativa, los programas de capacitación en el trabajo a los maestros y la adecuada supervisión e inspección. Este último aspecto, la supervisión e inspección, cuando se dió de manera regular y estricta, tuvo un impacto muy positivo en el éxito de las escuelas. La delegación de funciones es a la vez un reto y una oportunidad para las escuelas. Pero las escuelas aisladamente no pueden, por buenas que sean y por activos que sean sus directivos y docentes, sacar provecho de su mayor autonomía, si no tienen el apoyo de las autoridades locales educativas, y estas a su vez de las autoridades regionales y nacionales.

Otros estudios recientes han llegado a conclusiones parecidas. Por ejemplo, un estudio coordinado por Levin y Lockheed, reporta experiencias de Brasil, Burundi, Colombia,

Ghana, Nepal, Sri Lanka y Tailandia¹⁵. Otro trabajo coordinado por Lookheed y Verspoor, sintetiza experiencias y estrategias exitosas en Asia, África y Latinoamérica¹⁶. Aunque los proyectos son variados y fueron diseñados para enfrentar situaciones y problemas específicos en cada país, todas estas experiencias presentan estrategias comunes que pueden ser útiles para el caso colombiano.

En primer lugar, los proyectos escolares exitosos en los países en desarrollo más que ser una mera lista de insumos para mejorar elementos particulares de la escuela, están basados en una filosofía global que articula e imprime cohesión a todos los elementos que conforman la estrategia. Así, las propuestas curriculares están íntimamente articuladas a los materiales educativos, a la capacitación, y a la organización administrativa de las escuelas. No es posible introducir elementos aislados de la estrategia porque se perderían los beneficios de la estrategia global. En una palabra, no se trata de más de lo mismo, sino de una reorganización de los insumos tradicionales de la escuela y de la adición de nuevos elementos, sin los cuales los proyectos no tienen efectividad.

En segundo lugar, si bien los proyectos tienen una filosofía central están diseñados para permitir y alentar adaptaciones locales y ajustes para responder a las necesidades locales.

En tercer lugar, la participación de la comunidad es un punto central en todas las estra-

¹⁵ Véase Levin, H. y M. Lockheed, "Effective Schools in Developing Countries", The Falmer Press, Londres, 1993.

¹⁶ Lockheed, M. y A. M. Verspoor, "Improving Primary Education in Developing Countries", OUP, New York, 1991.

tegrías. Las comunidades contribuyen con recursos propios al mejoramiento físico de sus escuelas y sirven de agentes en la educación de los niños, y a la vez, la escuela se constituye en centro de la comunidad y contribuye a la solución de sus problemas. La escuela es patrimonio de la comunidad y ésta a su vez es patrimonio de la escuela.

En cuarto lugar, los proyectos de escuelas efectivas en países en desarrollo le han otorgado amplios poderes a los padres, profesores, estudiantes y a las comunidades en el manejo de la vida escolar. Padres, docentes y alumnos son los responsables de la escuela y deben tener una participación activa en el diseño de los proyectos de mejoramiento de la escuela y en sus principales decisiones administrativas, pedagógicas y financieras.

Estos proyectos de mejoramiento escolar además hacen énfasis en pedagogías activas, en contraposición a los métodos de enseñanza magistral, en la adaptación de los currículos nacionales a los contextos locales, y presentan altas expectativas de éxito académico de los estudiantes. Finalmente, estos proyectos educativos se centran en pocos, pero muy concretos, objetivos, en lugar de una lista larga y etérea de metas, con el fin de focalizar esfuerzos y maximizar resultados¹⁷.

C. ¿Qué tipo de escuelas queremos en Colombia para el siglo XXI?

Una vez presentadas las principales conclusiones de los estudios sobre el efecto de la

organización de las escuelas en la calidad de la educación, los puntos centrales de las reformas a las escuelas en los países industrializados, y los resultados de las experiencias exitosas en escuelas de países en desarrollo, podemos pasar a delinear los elementos centrales que deben tener las escuelas que queremos construir, o reconstruir, en los próximos 10 años, si queremos transformar la educación de los colombianos.

Se debe partir del reconocimiento de que la crisis de calidad y de administración de la educación pública colombiana está relacionada con la crisis de sus escuelas y colegios públicos. Las políticas educativas estatales nunca (o sólo muy recientemente) han tenido en cuenta el papel central que juegan las escuelas públicas y éstas por consiguiente, con contadas excepciones, han sido históricamente elementos olvidados del sistema. Las escuelas han dependido completamente, incluso en los aspectos administrativos más triviales, de la voluntad de las burocracias de las secretarías de educación departamentales, o en el caso de aquellas dependientes del nivel central, de la burocracia del Ministerio de Educación Nacional (MEN) en Bogotá. Los rectores, quienes han sido nombrados no por su desempeño académico o fruto de un proceso de selección por méritos sino por palancas políticas o antigüedad, han cumplido un papel mas bien decorativo y han carecido de medios efectivos para cumplir sus muy menguadas funciones. Los padres de familia y la comunidad han tenido una representación minoritaria y sin poderes en la admi-

¹⁷ El movimiento de Escuelas Efectivas en los USA enfatizaba el slogan: "menos es más", véase Levin y Lockheed, *Effective Schools*, p. 16.

nistración de las escuelas, cuando la han tenido. Las escuelas, en su gran mayoría, carecen de identidad alguna, de proyectos particulares, y de mística propia, y tanto docentes como alumnos tienden a no tener ninguna relación orgánica con las instituciones educativas en las que trabajan o estudian. Su relación respecto a las escuelas tiende a ser pasajera o accidental.

Debe señalarse que la situación actual de las escuelas es en menor medida producto de sus rectores y docentes, que de la ubicación institucional de las escuelas en la estructura administrativa de la educación pública en el país, de la manera como están organizadas internamente, de las características de las funciones otorgadas a sus principales actores, de los medios diseñados para cumplir esas funciones, y de la manera como se seleccionan los agentes educativos.

La legislación aprobada en los últimos años, la Ley General de Educación y la Ley 60 de 1993, le asignó un papel más importante a los establecimientos escolares públicos en la gestión educativa, pero no le dio instrumentos suficientes para ejercer las funciones. La escuela no tiene control sobre los recursos financieros ni tiene instrumentos para afectar las decisiones de asignación presupuestal a nivel municipal, mucho menos a nivel departamental o nacional. La autoridad otorgada a las escuelas por la legislación es puramente nominal. La Ley General de Educación buscó fortalecer las escuelas a través de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) definidos por

la comunidad educativa y los padres, pero no creó mecanismos formales para que la escuela pueda acceder directamente a recursos municipales o de cofinanciación para financiar los PEI. No es obligatorio que los PEI se articulen a los planes educativos municipales, ni que estos sean fundamentales para la asignación final de los recursos financieros. De esta forma, estos tienden a convertirse en meros ejercicios teóricos. La legislación igualmente creó los consejos directivos en los establecimientos escolares, pero estos no tienen ninguna autoridad real sobre los rectores, el manejo de los docentes y la administración escolar. La participación de la comunidad en los consejos escolares, las JUME y las JUDE¹⁸ es según la legislación, un mecanismo fundamental de control y fiscalización. Pero estos organismos no cuentan con instrumentos para ejercer dichas funciones quedando, en el mejor de los casos, como entes de carácter meramente asesor. La falta de mecanismos para que los consejos y juntas educativas ejerzan un papel fiscalizador, desestimula la formación y el funcionamiento de estos organismos. Finalmente, los padres y demás miembros de la comunidad no cuentan con la información necesaria para ejercer control sobre la marcha académica de las escuelas: no hay pruebas de rendimiento académico de los alumnos, ni tienen información sobre el desempeño de los docentes y directivos, ni mucho menos información sobre la asignación de recursos a nivel de la escuela y el municipio.

Los nuevos establecimientos educativos públicos, o los que se reestructuren, deben

¹⁸ Junta Municipal de Educación y Junta Departamental de Educación.

corregir estas deficiencias. Ahora, si bien existen experiencias exitosas y se han identificado elementos que contribuyen al éxito, es preciso que las escuelas sean reconstruidas o reestructuradas desde abajo por sus principales actores: rectores, maestros, padres y alumnos, y que sus características sean el resultado de necesidades y decisiones locales. Aquí sencillamente señalaremos los principios que deben guiar la reestructuración, o mejor, la reconstrucción de las escuelas públicas en Colombia:

- Asignar una mayor autonomía a las escuelas en su manejo administrativo, financiero y pedagógico.

- Otorgar mas amplios poderes a los padres, representantes de la comunidad local, y comunidad docente en las decisiones internas de la escuela.

- Fortalecer el papel del rector como líder pedagógico de las escuelas y administrador de los recursos físicos y humanos del establecimiento.

- Fortalecer el peso de los PEI en la formalización de los planes municipales y vincularlos con la asignación real de los recursos financieros a nivel municipal.

Estas estrategias deben ser complementadas con programas de mejoramiento de los insumos de las escuelas (materiales educativos, mejores y más cualificados docentes), cambios en el papel de las autoridades educativas municipales y departamentales, y con la reestructuración de algunas funciones asignadas al nivel central, tales como el diseño de normas mínimas que todas las escuelas deben

cumplir, la inspección escolar y la evaluación del logro académico de los alumnos a través de pruebas nacionales.

Mayor autonomía de las escuelas

Las escuelas públicas no pueden seguir dependiendo de las decisiones tomadas (o de la falta de decisión y atención) por funcionarios en secretarías de educación lejanas. El objetivo final de la descentralización de la educación debe ser la delegación de la administración de los recursos humanos, físicos y financieros a las escuelas, otorgándoles la máxima autonomía posible dentro de normas y políticas nacionales claramente definidas. Más autonomía escolar significa que los directivos y docentes puedan hacer un mejor uso de los recursos disponibles y adecuarse más rápidamente y mejor a las condiciones locales. Más autonomía facilita que los establecimientos escolares establezcan sus propias prioridades y metas de acuerdo con las necesidades locales, aprovechando las ventajas comparativas de los miembros de la institución o de la comunidad a la que sirven, y creando escuelas con personalidad propia que generen la identidad de directivos, maestros y alumnos con su escuela. De esta forma se estimula la experimentación y la innovación en la organización interna de la escuela y en la administración y métodos de aplicación del currículo. Igualmente permite la adopción y adaptación de experiencias exitosas de organización escolar en otras partes del país, y por qué no, del mundo.

Hasta el momento, la autonomía reside, en el caso de los colegios públicos, en el manejo de los fondos de servicios docentes, y en el

caso de las escuelas de primaria, en el manejo de las contribuciones voluntarias de la comunidad, cuya participación en el presupuesto total de la escuela (incluyendo los costos de los docentes), en ambos casos, es insignificante. Una primera manera de aumentar la autonomía de la escuela en la administración de sus recursos financieros es entregándoles el manejo de todos los recursos para mantenimiento de los edificios, para la ampliación o reparación de la planta física, para la dotación de los salones, para la adquisición del material educativo requerido, y para la operación diaria de la escuela (teléfono, luz, agua etc.). Estos recursos, sin embargo, suman en el momento actual mucho menos del 10% de los recursos totales de las escuelas.

Un segundo paso deberá ser la entrega a las escuelas de los recursos para la contratación de docentes por períodos cortos (para llenar los vacíos de aquellos docentes en licencia por enfermedad, estudio, o maternidad) en áreas de especial interés para la comunidad local (profesores de música, danza u otras artes, cuya intensidad horaria no amerite un docente de tiempo completo, por ejemplo), o a tiempo parcial para cubrir áreas requeridas por la escuela (un profesor extra en matemáticas, debido a que hay bajo rendimiento en esa área). El personal docente por horas o por períodos cortos contratado por las escuelas deberá cumplir, por supuesto, estándares mínimos establecidos por el MEN. (Tanto el manejo autónomo de los recursos para mantenimiento de los recursos físicos de la escuela, como el manejo de los recursos para los docentes por hora o por contrato deberán estar incluidos en los PEI).

En el mediano plazo, la escuela debería recibir una mayor parte de su presupuesto con base en una fórmula en la que el elemento principal (si bien no único) sea el número de alumnos de la institución, de la misma manera como se distribuyen los recursos a los departamentos y municipios. Así, la escuela tendría control autónomo de su presupuesto, siguiendo obviamente normas y parámetros generales definidos por las autoridades educativas nacionales.

La escuela también debería tener mayor autonomía en el manejo de sus propios docentes y personal administrativo. Como mínimo, la escuela debería tener amplios poderes para sancionar a los docentes que no cumplen con los horarios, o que incurran en faltas disciplinarias, o para suspender o incluso despedir a aquellos que demuestren incapacidad para cumplir con sus funciones. En el caso de descentralización total de funciones en la escuela, ésta debería contratar autónomamente a sus docentes y administradores, acogéndose a las normas y estándares establecidos por las autoridades nacionales para tal fin. Entre el caso mínimo y el de descentralización total hay muchas posibilidades intermedias, pero el principio que debería mantenerse es el de darle a la escuela un mayor manejo en su personal docente y mayor flexibilidad para adecuar el recurso humano a sus propias necesidades. El principal objetivo de la escuela debe ser el de satisfacer las necesidades educativas de los niños con altos niveles de calidad, y ese fin debe estar por encima de la garantía de estabilidad laboral a maestros mediocres que no cumplen bien sus funciones.

Estas propuestas significan cambios en las normas sobre descentralización vigentes (mayor delegación de funciones en los establecimientos educativos), y, ante todo, cambios en las normas sobre administración de los docentes (reformas a ciertas normas del Estatuto Docente).

Más amplios poderes a padres, representantes de la comunidad local, rectores y docentes

La Ley 115 y el decreto 1860 de 1994 crearon y reglamentaron los consejos directivos en los establecimientos escolares, pero estos no tienen ninguna autoridad sobre la marcha real de las escuelas. Tal como están en la legislación vigente, estos organismos tienen, en el mejor de los casos, funciones asesoras, en ningún caso directivas. Para otorgar más amplios poderes a estos consejos, es decir, para que realmente sean los organismos directivos de las escuelas hay que cambiar su composición, ampliar sus funciones y otorgarles mecanismos para que las puedan ejercer a cabalidad.

En primer lugar debe dársele una mayor participación a los padres de familia y a los representantes de los sectores productivos o comerciales en los consejos directivos de las escuelas: cualquiera que sea su composición, ellos deben ser la mayoría dentro de esos organismos. Esa es la única manera de otorgarle a la comunidad local un verdadero poder en el manejo de las escuelas. En segundo lugar deben reformarse sus funciones con el objetivo de que allí se tomen las decisiones más importantes para la marcha de la escuela, es decir aquellas que tienen que ver con el manejo de los recursos físicos, humanos y

financieros. La mejor manera de darle poder a los consejos es otorgarles poder de decisión sobre el presupuesto de la escuela. El consejo debe ser el responsable por el manejo de todos los recursos financieros a disposición de la escuela. El consejo debe decidir sobre el uso de los recursos para mantenimiento y operación de la institución. Así mismo, debe ser responsable de los planes para mejoramiento y expansión de la escuela. El consejo debe no solo participar en el diseño del PEI, sino aprobarlo antes de enviarlo al municipio, y ser el responsable de dirigir y supervisar su desarrollo. El consejo debería ser el organismo que seleccione el rector entre un grupo de candidatos escogidos por concurso con base en sus méritos, no en palancas políticas o número de años de servicio, como se ha hecho hasta ahora. El consejo también debería tener una mayor participación en la aprobación de las decisiones del rector sobre el manejo de la planta docente (nombramientos de docentes por hora o por contrato, por ejemplo, sanciones o premios a los docentes, etc.). La participación de los docentes en los consejos directivos hace que sus inquietudes y propuestas sean tenidas en cuenta y que tengan una influencia real en la organización de la vida escolar. Finalmente, debe asegurarse una mayor participación de los padres y representantes del sector productivo, comercial y otros organismos de la sociedad civil en las JUME y JUDE. La mayor participación de la comunidad en estos organismos garantiza además una más efectiva fiscalización de la administración de la educación por parte de la comunidad.

La ampliación de las funciones de los consejos directivos tiene que darse paralela

con una ampliación de sus responsabilidades frente a las autoridades educativas locales y regionales, y frente a la comunidad. Los consejos, responsables de la marcha de la escuela, son responsables de sus éxitos o sus fracasos, y sus miembros son al mismo tiempo responsables individualmente tanto por el buen manejo de la escuela como por las irregularidades que se deriven de decisiones equivocadas adoptadas en los consejos.

Fortalecer el papel del rector como líder pedagógico de las escuelas y administrador de los recursos físicos y humanos del establecimiento

El rector debe ser el ejecutor de las decisiones tomadas por el consejo directivo de la escuela. En cierto sentido, el rector debe ser el "gerente" de la escuela: debe garantizar que tanto los aspectos pedagógicos como administrativos de la escuela se orienten a facilitar y asegurar una educación de calidad. Tiene que tener altas cualidades como docente y habilidades como administrador. Este tipo de rector es escaso en las escuelas públicas colombianas, porque, entre otras razones, como ya se anotó, no se les ha asignado funciones de importancia, ni mecanismos para cumplirlas. El nuevo rector deberá tener, en primer lugar, mayores funciones: manejar los recursos físicos, humanos y financieros de la escuela; y en segundo, deberá tener poderes más amplios para manejar dichos recursos, bajo la dirección de los consejos directivos de las escuelas: más autonomía sobre el manejo del presupuesto de la escuela, mayor poder en el manejo de los docentes a su cargo, y más libertad para la organización de los aspectos académicos de la institución.

En esta área hay mucho por hacer: es necesario crear un programa de capacitación de los rectores para que cumplan las nuevas funciones y crear o reorientar los programas de postgrado en las universidades para la formación de los nuevos rectores. Así mismo, debe reestructurarse todo el proceso de selección de los rectores: los consejos directivos de las escuelas deberían, al final del proceso de descentralización, contratar directamente los rectores, de grupos seleccionados por el municipio o los departamentos por medio de concursos, realizados con base exclusivamente en calificaciones y méritos. Los rectores actuales deberían ser reentrenados y examinados de nuevo para seleccionar sólo aquellos que cumplan con los nuevos requerimientos. Los actuales rectores que tengan más perfil de docentes que de administradores, deberían ser removidos de esta función y obligados a asumir funciones exclusivamente docentes.

Para llegar allí, es necesario desarrollar los artículos pertinentes al rector en la Ley 115, ampliar las funciones previstas en el artículo 25 del decreto 1860, y hacer los ajustes necesarios en el Estatuto Docente.

Fortalecer el peso de los PEI en la formulación de los planes municipales y vincularlos con la asignación real de los recursos financieros a nivel municipal

Los PEI son un pieza clave en la reestructuración de las escuelas públicas. Sin embargo, no obstante el lugar destacado que ocupan tanto en la Ley 115, como en los decretos reglamentarios y en el Salto Educativo, los PEI pueden convertirse en un ejercicio puramente teórico si no se articulan con la for-

mulación de los planes municipales educativos y con la asignación de recursos financieros a nivel del municipio. Los PEI deben ser la carta de navegación de las instituciones educativas. Su diseño debe ser participativo para que refleje las necesidades y deseos de la comunidad y los docentes, si bien su contenido debe estar articulado también a las prioridades municipales, departamentales y nacionales. Los PEI son el principal instrumento para el mejoramiento de las escuelas en el mediano plazo y para que las escuelas se reestructuren de acuerdo con las necesidades y el perfil de las comunidades a las que sirven. Las escuelas no pueden reclamar autonomía, ni las comunidades más poder sobre sus escuelas, si no tienen claro cuáles son sus necesidades, qué tipo de escuela quieren y cuáles son sus prioridades.

Hay varias formas de fortalecer los PEI en la asignación real de recursos financieros. Los PEI deberían ser aprobados por las autoridades educativas municipales y ser parte del soporte técnico para el diseño de los presupuestos municipales anuales, los cuales deberían ser aprobados por las JUME. Los PEI, una vez estudiados, ajustados y aprobados por los municipios, deberían por un lado, ser la base de los presupuestos tanto municipal como de cada escuela, y por otro, sus metas deberían ser criterio obligado para la evaluación anual de sus consejos directivos como de los rectores. Otra manera de hacer los PEI más efectivos en la asignación de recursos es que las escuelas tengan acceso autónomo a los recursos de cofinanciación con base en sus planes individuales.

Las transformaciones propuestas para fortalecer las instituciones escolares del sector público deben ir acompañadas de otras acciones a nivel municipal, departamental y nacional. Por ejemplo, una mayor autonomía en las escuelas no se puede dar sin que el nivel central establezca claramente estándares mínimos para las escuelas, los rectores y los docentes. El mayor rol de los rectores en la administración escolar requiere programas nacionales para su capacitación y formación. La mayor participación de los docentes en la marcha de la escuela, la jornada única, y la mayor autonomía de los docentes en el diseño de las estrategias pedagógicas de las escuelas requiere una capacitación de los docentes en ejercicio, y reestructurar los programas universitarios de pedagogía para que cumplan los nuevos estándares de calidad. La mayor autonomía de las escuelas requiere un fortalecimiento de la asistencia técnica por parte de las autoridades municipales, departamentales y nacionales. Así mismo, la mayor diversidad de modelos escolares creada por la mayor autonomía de las escuelas sólo puede ser monitoreada con programas nacionales de investigación orientados a tal fin, los cuales además pueden facilitar el intercambio de experiencias exitosas entre regiones y entre escuelas.

La delegación de funciones a las escuelas y consejos directivos sólo puede darse con una mayor capacidad de supervisión e inspección por parte del MEN y de las Secretarías de Educación departamentales o municipales. Finalmente, el país sólo podrá conocer las propuestas en la calidad de la educación si se

crea un sistema nacional de evaluación de los logros académicos de los niños, con base en exámenes universales realizados anualmente¹⁹, para los diferentes grupos de edad.

II. Conclusiones

En este trabajo defendemos la propuesta de que el eje de las políticas educativas en Colombia debe ser el fortalecimiento de sus instituciones escolares públicas como una estrategia para aumentar la cantidad y la calidad de la educación. El país tiene que aumentar los recursos financieros orientados a la educación para mejorar sustancialmente los insumos de las escuelas públicas en los próximos años. En especial debe hacerse un esfuerzo por mejorar tanto el nivel académico de los docentes, como su remuneración de acuerdo con sus calificaciones y desempeño.

Pero los retos de cobertura y calidad en la educación colombiana no se superarán si no se transforman las escuelas públicas de manera radical. Ese cambio no puede ser originado sólo con transformaciones desde arriba, sino ante todo con un proceso de cambio desde las escuelas mismas. Ese cambio solo se dará si se

otorga más autonomía a las escuelas transfiriéndoles el manejo de sus recursos físicos, financieros y humanos; otorgándole mayores poderes a los padres de familia, los representantes del sector productivo y otros organismos sociales a nivel local en los órganos directivos de las escuelas; fortaleciendo el rol de los rectores en la administración y liderazgo académico de las instituciones; y asignándole un papel más importante a los planes educativos institucionales en la distribución de los recursos financieros para la educación pública a nivel municipal.

Estos cambios tienen que ver con quién controla y administra la escuela, e implican reformas en el proceso de descentralización de la educación, y reformas en la legislación sobre la administración de los docentes y rectores. Estos cambios, igualmente implican un fortalecimiento de los niveles municipales y departamentales en su papel de planeación y asesoría a las escuelas, y del nivel central en su función de establecimiento de estándares mínimos para las escuelas y la contratación de docentes y rectores, y en sus funciones de supervisión e inspección de las escuelas y de evaluación de la calidad de la educación.

¹⁹ Un sistema nacional de evaluación del rendimiento académico de los niños que permita comparar resultados entre escuelas y regiones, e informar a los padres sobre la marcha de las escuelas, y sobre las mejores escuelas para matricular sus hijos, solo se puede establecer si existe un currículo unificado a nivel nacional. En ese sentido, en mi opinión, deben rechazarse las propuestas de descentralización del currículo, que harían imposible este tipo de comparaciones. De otra parte, la tendencia que se observa a nivel internacional es que el currículo debe ser cada vez más universal, no regional o local. El cumplimiento del currículo, es decir los métodos utilizados para desarrollarlo, lo cual es otro asunto, si puede ajustarse según las condiciones regionales o incluso locales de cada escuela.

La coexistencia de lo oficial y lo privado en el plantel educativo¹

Piedad Caballero²

I. Introducción

Este artículo presenta, basado en el estudio de 10 experiencias exitosas a nivel nacional, los efectos de la coexistencia en la institución escolar en relación con los procesos educativos, la calidad de la educación, su pertinencia y la relación escuela-comunidad. La coexistencia de lo oficial³ y lo privado en el plantel educativo significa, en este caso, la presencia del Estado y del sector privado en una institución escolar independientemente de que su origen sea privado u oficial.

La Ley General de educación, Ley 115 de 1994, prevé que el servicio educativo puede

ser prestado por instituciones educativas estatales, privadas, cooperativas y organizaciones comunitarias. Ella amplía el abanico de opciones educativas, reducidas anteriormente en nuestro sistema a las instituciones estatales o privadas.

Estas nuevas opciones no significan exonerar al Estado de la responsabilidad de "atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación, velar por la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente, los recursos y métodos educativos, la innovación e investigación educativa, la orientación educativa profesional, la inspec-

¹ Artículo basado en el informe final del estudio exploratorio sobre "Coexistencia de lo oficial y lo privado en el plantel educativo" realizado en el Instituto SER de Investigación. Financiado por Colciencias y el Ministerio de Educación Nacional.

² Investigadora principal del Proyecto referenciado, Codirectora proyecto "Promoción de Reformas Educativas en América Latina" PREAL, Directora del área de Educación del Instituto SER de Investigación.

³ Se habla en este artículo de lo oficial y no de lo público dado que frente a este último concepto hay una discusión pendiente, pues el carácter de lo público en nuestra educación, se ha venido quedando más en el discurso, que en la práctica. El carácter de público, por ejemplo, en muchos países del mundo, no tiene que ver con quien preste el servicio, sino con la función que este cumple y con el papel que desempeña el Estado para que la educación sea de calidad y responda a las necesidades de las naciones.

ción y evaluación del proceso educativo, así como el garantizar la cobertura"⁴ como lo establece la Ley 115 de 1994, pero sí permite e invita a la búsqueda de nuevas formas de organización que contribuyan a solucionar problemas educativos relacionados con la calidad, la cobertura, la equidad y la eficiencia en la prestación del servicio.

Las experiencias analizadas, sin duda, aportan formas organizativas y pedagógicas que contribuyen a aportar elementos para la solución de éstos problemas. Además, reflejan vivencias que legitiman aspectos promovidos en la nueva normatividad educativa que de paso, pueden motivar a la comunidad a trabajar en esta vía.

Otro producto del análisis y propósito explícito del estudio exploratorio es definir líneas de investigación para realizar en un futuro, como apoyo al desarrollo de políticas educativas, a fin de aportar conocimiento en la perspectiva de promover y lograr la modernización del sector educativo, el fortalecimiento de la institución escolar y los procesos educativos, pedagógicos, organizacionales y culturales que les son propios, sin dejar de lado la formación permanente de los docentes y de la comunidad educativa.

II. Características de las experiencias estudiadas

Las instituciones estudiadas⁵ están ubicadas en los sectores rural y urbano-marginal. De ellas se puede decir que se han adelantado a

lo propuesto en la actual legislación, muestran rupturas de carácter epistemológico y pedagógico, circunstancia que las habilita para orientar a otras instituciones escolares. Son una semilla en la perspectiva de la nueva educación promovida actualmente en el país; plantean estrategias para la cualificación de la educación y aportan elementos para la construcción de modelos alternativos de gestión escolar. Indican que es posible hacer de la institución escolar un proyecto educativo, político, pedagógico y cultural.

Todas estas instituciones cuentan, desde antes de la Ley, con un Proyecto Educativo propio, pertinente y significativo para sus comunidades. Estos apuntan a la formación de ciudadanos, a la transformación de la escuela, concebida como espacio de circulación de los saberes universales y locales, donde la cultura permea la acción educativa y están en permanente interacción con el entorno, manejan la diferencia y fomentan la participación de la comunidad. La investigación pedagógica y de aula están presentes. Se idean mecanismos y formas para la solución de conflictos y de problemas, sentidos a todo nivel, especialmente los relacionados con el aprendizaje.

Estas experiencias muestran una institución escolar diferente a la conocida tradicionalmente, caracterizada por la rigidez en todos los aspectos, el autoritarismo en la toma de decisiones, las relaciones verticales y por la dependencia acrítica frente a las presiones u orientaciones externas. Estas instituciones

⁴ Texto Art. 4º Ley General de Educación.

se han democratizado, están abiertas a la comunidad, buscan el compromiso de la colectividad y actúan en busca de la autonomía. Se reconocen como una "empresa social"; en ellas existe una conciencia gerencial que les permite manejar mejor los recursos según las necesidades institucionales. El deseo de sus directivos "es dirigir una institución escolar organizada, no sólo pedagógica y administrativamente sino también económica y financieramente, para prestar un mejor servicio".

Estas instituciones se caracterizan por mantener una relación más cercana entre la escuela y la comunidad, por atender más tiempo a los niños en actividades pedagógicas (ampliación de la jornada escolar), por utilizar metodologías activas, por explorar nuevas alternativas pedagógicas para atender los problemas de aprendizaje, y por desarrollar nuevas estrategias para la prestación del servicio educativo a cualquier edad.

Entre los logros de estas experiencias podrían mencionarse los siguientes:

- Apoyo al aprendizaje básico para el logro de una formación integral.
- La búsqueda de contenidos relevantes cultural y lingüísticamente.
- La producción de materiales que reconocen las realidades específicas de las regiones y las comunidades.
- La oferta de oportunidades educativas a niños, jóvenes y adultos a través de alternativas abiertas y sistemas tutoriales.
- El desarrollo de procesos de coordinación y articulación interinstitucional y sectorial, entre agentes educativos, niveles y zonas geográficas.
- La flexibilización de las estructuras rígidas, propias de nuestro sistema, promovidas por la descentralización tanto pedagógica como administrativa.
- El diseño de estrategias pedagógicas para mejorar el rendimiento académico.
- El establecimiento de relaciones escuela-comunidad, buscando que la primera asuma un papel protagónico en la solución de los problemas de la segunda.

Lo anterior no significa ausencia de conflictos y dificultades, que existen, pero buscan cómo resolverlos. Muestran, además, cómo desde las instituciones se contribuye, pese a las limitaciones de todo orden, a resolver problemas relacionados con la oferta, equidad, calidad y pertinencia de la educación.

Estas instituciones aportan experiencia frente al proceso de consulta y organización para la construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI), sobre estrategias de cómo

⁵ El criterio para la selección de las instituciones fue que cumplieran con el requisito de coexistencia de lo oficial y lo privado. Para ello se consultó al Ministerio de Educación y a algunas Secretarías de Educación. La información se obtuvo a través de instrumentos de corte cualitativo tales como: grupo focal, entrevistas, encuestas abiertas y documentos institucionales, con el fin de obtener una visión amplia sobre las experiencias y especialmente su relación con la coexistencia.

vincular el sector privado a la institución estatal, o, el sector estatal a la institución privada y/o comunitaria; sirven de ejemplo a la sociedad civil, al gobierno y a las empresas para que se animen a apoyar a comunidades marginadas o necesitadas de este servicio dado que aportan elementos motivantes para comprometer a otros sectores con la institución escolar.

A. La coexistencia en el plantel educativo

1 Significado y formas de la coexistencia

La coexistencia en las instituciones analizadas es producto, en unas, del interés de la comunidad que busca el apoyo en un organismo estatal o privado para llevar a cabo su propuesta y en otras, del sector privado que solicita el apoyo oficial para llevar a cabo un

proyecto específico. Así que la coexistencia, como ya se planteó, es la relación o el encuentro entre lo oficial y lo privado en el plantel. Coexistencia que en algunas de las experiencias se da desde su origen, en otras, en un momento de su historia.

El Cuadro 1 señala el origen y las formas de coexistencia caracterizadas a partir del estudio.

La coexistencia, en los casos analizados, ha operado en torno a una propuesta educativa compartida, la cual puede tener varias formas: una, que involucre el desarrollo local; dos, que busque mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje; y tres, que logre mejorar la relación escuela-comunidad.

La coexistencia se constituye en el motor del desarrollo de la institución. Elementos

Cuadro 1
ORIGEN DE LA COEXISTENCIA

Clasificación de las experiencias según su origen	Institución
De iniciativa comunitaria	Escuela Distrital de La Paz, en Cartagena. Fe y Alegría San Juan de Luz, en Medellín. Escuela Popular Claretiana, en Neiva. Fe y Alegría La Estrellá, en Medellín.
De iniciativa de la institución educativa	Colonia Escolar La Enea, en Manizales.
De iniciativa del sector privado	Escuela La Milagrosa, en Cartagena. Centro Campoamor, en Manizales. Centro Campoamor Sogamoso.
De iniciativa conjunta entre comunidad y el sector privado	Modelo Educativo Integral de Balboa, Risaralda. Incluye varias instituciones escolares oficiales Proyecto de Gestión Educativa Local en Aguablanca Cali. Incluye instituciones privadas y oficiales.

Fuente: Estudio exploratorio sobre "Coexistencia de lo oficial y lo privado en el plantel educativo".

como la innovación, la búsqueda de una formación básica e integral, la producción de materiales, la generación de alternativas educativas, la flexibilización de las estructuras organizativas y el establecimiento de una relación más estrecha entre comunidad y escuela, características de las instituciones analizadas, son fortalecidas y posibles gracias a la coexistencia. Esta podría llegar a conformar otro tipo de instituciones, las de carácter mixto, por ejemplo. Situación que no ha sido

un punto de partida en la selección de las instituciones, ni objeto del proyecto, como tampoco del análisis. Las instituciones estudiadas se reconocen unas como oficiales, otras como privadas, pese a que entre ellas existen instituciones comunitarias y una cooperativa.

En algunos de los establecimientos educativos, como lo muestra el Cuadro 2, confluyen varios organismos con diferentes niveles de apoyo.

Cuadro 2
COEXISTENCIA EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS

Institución escolar	Organismos partícipes
Escuela La Milagrosa	Fundación Social. Círculo Obreros. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Profamilia. Arquidiócesis y Parroquias.
Colonia Escolar La Enea	Comité de Cafeteros. Fondo Resurgir. Unicef. Universidad de Caldas. Sena.
Escuela popular Claretiana	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Comunidad Claretiana. Universidad Sur Colombiana.
Municipio de Balboa. Modelo integral de educación rural	Fundaec. Cinde. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
Distrito de Agua Blanca. Proyecto de gestión educativa local-Cali	Cooperación Italiana Ptrev Plan internacional (Plan Padrino). Fundación Carvajal. Fundación Fes.
Concentración Fe y Alegría San Juan de Luz-la Estrella	Fe y Alegría. Alcaldía Municipal.
Centro Campoamor Sogamoso-Manizales	Fundación Social Sena Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Fuente: Estudio exploratorio sobre "Coexistencia de lo oficial y lo privado en el plantel educativo".

Los organismos que han permitido construir la categoría de coexistencia, tienen diferente razón y misión social. Algunos como Fundación Social y Fe y Alegría, tienen entre sus objetivos apoyar proyectos sociales en comunidades de bajos recursos económicos, circunstancia que les lleva a seleccionar instituciones en las cuales pueden lograr sus propósitos. Otros organismos como Comités de Cafeteros, Ecopetrol, Plan Padrinos, la Fundación Carvajal, la Fundación FES, FUNDAEC y el CINDE, han llegado a las instituciones por solicitud de la comunidad, de la institución escolar o por petición conjunta de la comunidad y de la institución.

La coexistencia significa que las partes aportan a la institución recursos humanos y económicos, que son complementarios en la acción educativa. El sector oficial, por ejemplo, lo efectúa a través del pago de docentes y en algunos casos de docentes-directivos. Con menos frecuencia se registra apoyo en divulgación de información sobre normas y políticas, asesoría en evaluación institucional y en algunos proyectos específicos de interés del nivel central. Los aportes del sector privado se reflejan en terrenos, infraestructura física, mantenimiento locativo, servicios, planta de personal administrativo, de apoyo y en algunos casos, docente (cuando son requeridos para actividades extracurriculares), capacitación de maestros y especialmente en orientación pedagógica, organizacional y financiera.

La coexistencia en una institución escolar se concretiza, por lo general, mediante convenios que no exigen una coordinación interinstitucional. Esta sólo se da cuando los

organismos de coexistencia así lo determinan. Tales el caso de Aguablanca en Cali y Modelo Educativo Integral, en Balboa, Risaralda.

2 El Origen de la coexistencia

El origen, en las experiencias estudiadas, se manifiesta de diferentes formas: 1) El deseo de desarrollar un proyecto que ha sido producto del esfuerzo comunitario y que busca resolver el problema educativo del sector o del barrio, 2) Una propuesta de la institución educativa que busca mejorar los procesos escolares, 3) El acercamiento de un organismo externo a la institución escolar para proponer un proyecto educativo conjunto, y 4) La conjugación de esfuerzos entre la comunidad y diferentes organismos para mejorar la prestación del servicio educativo.

Es decir, la coexistencia está ligada a un proyecto educativo que pretende solucionar problemas sentidos por un colectivo que percibe una situación como prioritaria de resolver desde la escuela, hecho que marca una diferencia entre una institución creada como establecimiento para la prestación del servicio educativo, a otra concebida como proyecto en donde se promueve la innovación, la creatividad, la responsabilidad, los procesos dinámicos y participativos, condiciones que fortalecen internamente la institución y externamente le generan credibilidad por parte de la comunidad y de los organismos que hacen parte de esta, logrando una mayor oportunidad para obtener su apoyo y reconocimiento.

En los orígenes de la coexistencia no se puede dejar de mencionar y reconocer su punto de partida, el cual tiene que ver con la

capacidad de relacionarse, de gestión y de negociación, sea ésta individual, institucional o grupal, condiciones que de entrada contribuyen a la posibilidad y éxito del proyecto.

La presencia de los organismos de coexistencia es, además, una oportunidad para enriquecer los proyectos con el saber, la experiencia y la trayectoria de éstos. Por ejemplo, instituciones como la Federación Nacional de Cafeteros y Ecopetrol han hecho una inversión en recursos financieros. pero también han alentado y generado procesos de organización comunitaria que han contribuido a la solución de conflictos al interior de las comunidades. FUNDAEC y CINDE, no aportan recursos en dinero, pero sí en tecnología educativa, en métodos de trabajo y material didáctico elaborado por ellos mismos.

El apoyo de los organismos de coexistencia representa la posibilidad de desarrollar nuevas metodologías, realizar actividades extracurriculares (actividades culturales y recreativas), prestar servicios educativos y de bienestar (restaurante y biblioteca escolar) tanto a los alumnos como a la comunidad. Es decir, tras el apoyo financiero y pedagógico existe un intercambio de experiencias y saberes que potencian los proyectos que dan sentido y realidad a estas instituciones.

3. Efectos educativos y colaterales de la coexistencia

En las experiencias estudiadas. la coexistencia contribuye a resolver problemas tradicionales y actuales de la educación tales como: la rigidez en el manejo de los horarios y el tiempo, la carencia de alternativas para aten-

der a poblaciones en extraedad, y la dificultad cultural y pedagógica para adecuar el currículo a las necesidades de la comunidad. Estas experiencias señalan formas de organización más flexibles, democráticas, ajustadas a las necesidades y realidades de las diferentes comunidades. A nivel del currículo, aunque no han realizado modificaciones substanciales a las formas tradicionales, buscan alternativas para ayudar a los alumnos a mejorar su rendimiento académico y para hacer de la escuela y del salón de clase un espacio para el encuentro y la promoción de aprendizajes significativos y contextualizados.

Los beneficios colaterales son producto de los diferentes procesos que se adelantan para que el proyecto institucional sea exitoso. Por ejemplo, entre los mecanismos utilizados para conocer la realidad, la mayoría de estas instituciones han realizado un análisis situacional, del cual se han generado procesos de reflexión alrededor de los problemas existentes, circunstancia que ha contribuido a la conformación de colectivos de trabajo en torno a esos problemas comunes.

Esta etapa del proceso de elaboración del proyecto educativo ha sido valorado por parte del colectivo (conformado por: directivos, docentes, padres de familia, representantes de los organismos que constituyen la coexistencia y alumnos) más por los procesos en él desarrollados, tales como: la concientización de los actores participantes en el análisis de la realidad en la cual se encuentran inmersos, el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones entre ellos, que por la técnica misma, debido a que este ejercicio se transforma en

un espacio de formación, de construcción de acuerdos y de definición de compromisos, procesos que apoyan el avance hacia la autonomía y la autenticidad, ya que el conocimiento adquirido sobre la realidad les brinda la capacidad de definir los principios y políticas que han de guiar la acción educativa en sus respectivas instituciones.

B. Los procesos educativos institucionales fortalecidos con la coexistencia

1 Organizacionales y administrativos

Lo organizacional, en la institución educativa, tiene que ver con el tipo de relaciones que se establecen entre los diferentes actores de la comunidad con entidades del sistema educativo y con otros organismos, con los procesos de participación, de toma de decisiones, canales y formas de comunicación y formas de actuar sobre lo pedagógico, sobre los recursos físicos, financieros y el ambiente institucional. Es decir, tiene que ver con las relaciones de poder.

Lo administrativo corresponde a aspectos concretos: manejo de recursos humanos, físicos y financieros, la capacitación de los docentes, su pertinencia, la evaluación institucional y la definición de políticas internas.

Estos dos aspectos se encuentran íntimamente relacionados en la realidad de las experiencias exploradas, lo que permite caracterizarlas como organizaciones democráticas dada la participación de los docentes, de los alumnos, de los padres de familia y del personal de apoyo en la toma de decisiones,

así sean en aspectos diferentes. La participación de los padres de familia es más significativa en los asuntos académicos y disciplinarios que en lo administrativo, la de los niños y jóvenes es menos directa, guiada por los adultos.

Esta organización democrática se concreta en dos hechos: Primero, en el sistema de trabajo utilizado. Reuniones permanentes de evaluación, discusión y de prospectiva para la revisión del proyecto, con diferentes modalidades de organización, tales como constitución de grupos de trabajo (para asumir las responsabilidades que surgen de los subproyectos), conformación de diferentes comités; reuniones programadas e informales y mecanismos diferentes de coordinación. En una de las escuelas analizadas, los maestros organizados en colectivo trabajan bajo una coordinación rotativa y se reúnen semanalmente; los niños se reúnen en equipos de trabajo y en asambleas cooperativas y los padres en comités de acuerdo a los subproyectos.

En otra institución han constituido un microcentro de autoformación permanente para los docentes y han organizado comités con la participación de la comunidad para apoyar y ejecutar el proyecto institucional atendiendo diferentes áreas como administración, capacitación, asesoría, comunidad y socialización de la experiencia. Otras instituciones se organizan en comités deportivos, artísticos, culturales y ecológicos. En una de ellas, los padres de familia han organizado, una cooperativa multiactiva y comunitaria.

En la experiencia de bachillerato rural los tutores son ex-alumnos del programa y el or-

ganismo de coexistencia trabaja con promotores de la comunidad para operar en coordinación con las escuelas de la zona. Finalmente, en otra de las experiencias existe un comité coordinador encargado del diseño y ejecución del presupuesto, del seguimiento al proyecto y de los contactos externos; existen, además, grupos de apoyo en evaluación, investigación, gestión de proyectos y comunicación.

Segundo, las instituciones escolares estudiadas han desarrollado sistemas planos de relación, con pocos niveles de dependencia, pues a través de las estrategias de trabajo acordadas se realiza una distribución de tareas, se amplía la discusión y la participación de todos los estamentos en el desarrollo del proyecto y de la institución misma.

Sólo existe, entre las experiencias estudiadas, una institución que presenta algunos rasgos de estructura vertical dada su configuración y cobertura. En él existe una coordinación que tiene niveles diferenciados de operación por programas y servicios ofrecidos. Pero al interior de las instituciones escolares vinculadas a este proyecto en concreto, opera el esquema de sistema plano.

La participación de los diferentes actores en el desarrollo organizacional de la institución y en los diferentes comités no es total, ni se puede decir que en todas las experiencias ésta sea igual. Pero si es una constante en todas el clamor evidente por una mayor participación y compromiso, pues en algunos casos, donde los maestros son oficiales, se argumenta que existen algunos que no se involucran en la dinámica, bien porque son asignados por la secretaría de educación sin

tener en cuenta el perfil requerido para este tipo de trabajo, o sencillamente porque no asumen el compromiso.

Las formas organizativas que caracterizan estas experiencias han sido construidas por las personas e instituciones involucradas en ella. Todas las instituciones analizadas han conformado su gobierno escolar y han nombrado al personero de los estudiantes, excepto en algunas en las cuales en su lugar funciona un consejo estudiantil.

2 La autonomía

La autonomía es uno de los aspectos más relevantes en la construcción de la nueva identidad de la institución escolar; luego es importante ver cómo opera en el marco de la coexistencia.

Cuando se habla de autonomía existe todo un abanico de posibilidades e interpretaciones. Hay quienes hablan de la autonomía escolar como la fórmula para asignar de manera exclusiva la responsabilidad financiera a las instituciones dejando que éstas se las arreglen como puedan, hasta quienes dicen que las escuelas tienen capacidad y posibilidades instaladas y pueden hacerse cargo de generar proyectos, de hacer debates propios y definirlos.

La autonomía no significa que la escuela se autoabastece, la pone en dependencia con su comunidad y en un vínculo diferente con las otras instituciones educativas y con el Estado.

Entendemos la autonomía, según Piaget, como "un procedimiento de la educación

social, que tiende, como todos los demás, a enseñar a los individuos a salir de su egocentrismo para colaborar entre sí y someterse a las reglas comunes", y como condición para ayudar a establecer relaciones que posibilitan conocer e interiorizar las leyes del mundo social para poder estar en capacidad de situarse entre y ante los otros, constituyéndose así un sistema de relaciones recíprocas e interpersonales que conducen al desarrollo autónomo de individuos y comunidades.

En las instituciones escolares estudiadas la autonomía significa la capacidad de negociación y de autogestión de su propio proyecto institucional. La institución convoca a los diferentes actores del proceso educativo con quienes se definen los subproyectos, las políticas internas de trabajo, la distribución del mismo y la negociación con los organismos de coexistencia para definir los apoyos y garantizar la sostenibilidad del mismo.

La autonomía que genera la presencia de un proyecto educativo lleva a reconocer los efectos positivos que tienen los procesos de participación y el sentido de pertenencia a una comunidad, situación expresada, especialmente, por los alumnos y los padres de familia. Sin embargo en las instituciones educativas exploradas se reclama autonomía no sólo para la organización institucional y curricular sino frente a otros aspectos como, por ejemplo, el manejo de los recursos tanto humanos como financieros ya que son definitivos para el éxito de la institución y del proyecto.

La institución, en la actualidad, cuando acude al gobierno, solicita el personal docente de acuerdo con sus necesidades, pero no

en todos los casos esta solicitud es atendida. La vinculación de docentes, cuando está a cargo de las secretarías de educación departamental o municipal, lo hacen, algunas veces, de acuerdo con los requisitos de Ley, pero sin tener en cuenta las necesidades del proyecto. El perfil de los docentes y directivos de las instituciones estudiadas está caracterizado por actitudes que manifiestan compromiso, responsabilidad y mente positiva frente al cambio, pero no siempre las secretarías de educación los asignan teniendo en cuenta estas características que deberían ser los criterios para su elección. Luego, la carencia de autonomía en lo administrativo afecta el desarrollo del proyecto institucional.

Otro aspecto que dificulta el avance del proyecto está relacionado con el tiempo de los docentes dedicado a la institución, ya que es un trabajo que implica un mayor contacto con la comunidad, lo que significa tiempo adicional y no se suele asignar, situación que convierte este trabajo en un voluntariado, lo cual es un riesgo para el proyecto.

Otras limitaciones están relacionadas con la asignación de maestros interinos, ya que estos cambian rápidamente, especialmente en el sector rural, pues existe preferencia por trabajar en la ciudad y se presiona para ello, dificultando la administración, la gestión escolar y el desarrollo del proyecto. Aspectos que podrían ser menos críticos si existiese autonomía frente a estas situaciones.

Tampoco existe autonomía para la elaboración y ejecución del presupuesto, lo cual limita el desarrollo de las actividades, programas y acciones propias del proyecto, que por lo general entra, a resolver la coexistencia.

3 Evaluación

Un proceso educativo que opera alrededor de un proyecto genera exigencias tanto internas como frente a la comunidad. La evaluación es una de ellas y es considerada por los actores consultados, como vital, ya que se constituye en un proceso de autoformación.

Los procesos de evaluación se caracterizan por ser continuos y participativos. Su propósito es conocer el avance del proyecto para potenciar y afianzar los aciertos y corregir o replantear lo que se reconoce como un obstáculo para el avance. En unos establecimientos el mecanismo utilizado para la evaluación es la reunión docente, en otros las reuniones con los padres y alumnos. En una de las experiencias se ha construido un sistema de evaluación de proceso y de resultados en relación con el plan de trabajo previsto al principio de cada período semestral.

4 Capacitación

Este proceso en los docentes es, en gran parte, asumido por los organismos de coexistencia. El énfasis se ubica prioritariamente en aspectos de organización y participación comunitaria, le sigue lo pedagógico y metodológico en la línea de cómo mejorar el trabajo en el aula, frente al desarrollo de los proyectos y cómo practicar nuevas metodologías; sólo en algunos casos se relaciona con aspectos técnicos, principalmente del agro. El sector oficial atiende algunas solicitudes en este sentido y realiza, en algunos casos, eventos de capacitación sobre aspectos relacionados con políticas y normas educativas. Las necesidades de capacitación se detectan colectivamente y en relación con los proyectos.

En varias de las instituciones estudiadas los docentes manifiestan que ésta la reciben de, o gracias a, la presencia del organismo de coexistencia y que por lo general, las necesidades en este campo las deben atender y resolver personalmente ya que no es posible contar para ello con el Estado.

C. La calidad y su relación con la coexistencia

1 La calidad, preocupación de las instituciones escolares estudiadas

Todas las instituciones estudiadas buscan, a través de sus proyectos, mejorar la calidad de la educación. De ahí que una de las preguntas en el proceso investigativo estuvo orientada a obtener elementos para construir, desde los actores consultados, el concepto de calidad y el significado de una educación de calidad, de lo que se pudo concluir que para ellos calidad de educación significa:

- La posibilidad de desarrollar procesos de articulación de la institución con su realidad socioeconómica y cultural.
- El desarrollo de un proceso educativo integral que permita al alumno, como ser humano y social, ser consciente de su realidad para ser capaz de transformarla.
- Una educación que promueva la formación ligada a las necesidades de los alumnos.

Lo que indica que la calidad no está referida sólo al rendimiento escolar, sino a otros factores que, para los actores consultados,

están relacionados con la reorientación de los currículos para que respondan al contexto y necesidades de los alumnos y comunidades; el desarrollo de actividades que posibiliten la generación de procesos activos en los alumnos; la promoción de actividades extraescolares para fortalecer el proceso de aprendizaje e integración en y con el entorno; la prestación de diversos servicios complementarios en la institución que apoyen el proceso de formación; la existencia de condiciones adecuadas para el mejoramiento docente, lo que significa mejores procesos de formación permanente, incentivos para la investigación; y una mayor preocupación por mejorar los ambientes de aprendizaje.

En este contexto, y con este sentido, los currículos y los procesos de enseñanza y de aprendizaje, manifiestan los actores consultados, deben "ser útiles y pertinentes a la realidad socioeconómica y cultural de la escuela". La calidad debe producir mejoramiento en el rendimiento escolar del alumno y propender por mejores condiciones físicas, psicológicas y sociales que fortalezcan el proceso educativo para que desde la institución se contribuya a mejorar la calidad de vida. La calidad es entendida, entonces, como una respuesta educativa a las necesidades y expectativas de la comunidad.

La UNESCO en un informe de 1992, denominado "Medición de la calidad de la educación: ¿por qué, cómo y para qué?", describió tres contextos a los cuales se les asignan unos resultados para poder referirse a la calidad de la educación, que en el caso que nos ocupa fueron igualmente sentidos por las comunidades como básicos para hablar

del mismo tema, de ahí que valga la pena retomar lo señalado en el documento en referencia:

"Escuela-aula" donde la calidad está en función del grado de cumplimiento de los objetivos que el sistema ha definido. Bajo esta perspectiva lo que interesa es medir el rendimiento de los alumnos a través de indicadores de logro y poder determinar las variables que afectan dicho rendimiento. Se relaciona la calidad con la capacidad de la escuela como agente transmisor de una cultura y como medio para aportar herramientas sociales básicas. Se parte del supuesto de que el currículo "educa" pertinentemente y que los objetivos del sistema son los indicados para el logro de la educación esperada.

"Escuela-comunidad", se enfatiza en esta relación un aprendizaje de aspectos relevantes para la satisfacción de las necesidades de la comunidad, de formas y de expresiones culturales donde la calidad se refleja en términos de la función que la escuela cumple para la resolución de las expectativas de una comunidad específica. Hablar de calidad, desde esta perspectiva, implica que la cultura escolar no puede ser considerada "universal y conocida" y que, por lo tanto, debe existir una identificación de ésta y una explicitación de las necesidades que se requiere satisfacer.

"Escuela-sociedad", donde la calidad se identifica por la capacidad del sistema para generar cambios a nivel global; por el impacto que tenga sobre el cambio social y el sistema económico; y por su relación con las demandas de la sociedad contemporánea, toda vez que se espera se traduzca en beneficios personales

y colectivos. Lo que significa para la escuela no sólo responder a los requerimientos de la sociedad, sino estar en capacidad de aproximarse al ideal humano de sociedad en cada contexto.

La calidad de la educación tiene que ver no sólo con la relación de la educación con los indicadores y dimensiones de análisis propios de la dinámica interna del sistema, sino también con las realidades sociales e históricas específicas. Esta posición se asemeja a las conclusiones del I Congreso Pedagógico Nacional de 1987, según las cuales abordar el problema del mejoramiento cualitativo de la educación es más un asunto del camino seguido, que del punto de llegada. Se trata más de tener criterios fundamentales para juzgar y orientar el quehacer cotidiano que de buscar determinados resultados.

2 Calidad frente al rendimiento escolar

De las experiencias estudiadas se puede concluir que los problemas de repitencia y mortalidad académica se han reducido. Hay una constante y generalizada preocupación por el rendimiento académico, razón por la cual en las diversas instituciones se han ideado programas con este fin. Por ejemplo, para los niños que presentan un ritmo más lento de aprendizaje se han acordado variadas alternativas de apoyo, tales como: taller de imprenta, de nutrición e intervención familiar, de lectura, programas diversos de lectoescritura, actividades remediales con personas especializadas, educación personalizada, uso de la biblioteca y, asesoría para desarrollar trabajos escolares. Existen otras estrategias como diálogo familiar, y entre compañeros,

promoción flexible, visitas a los familiares, etc.

Las instituciones escolares exploradas han realizado acciones concretas tendientes a mejorar el rendimiento escolar como factor de calidad de la educación. El apoyo de los organismos de coexistencia ha estado focalizado hacia este propósito y se refleja en el trabajo que realizan con los docentes en la búsqueda por desarrollar nuevas metodologías para el trabajo en el aula, a través de las cuales se busca una participación más activa de los alumnos en su proceso de aprendizaje.

3 Calidad y alternativas pedagógicas

Una decisión explícita ha sido la búsqueda de metodologías más activas, lo que ha significado la adaptación de materiales de aprendizaje (guías y producción de material escrito) y de actividades de aprendizaje acordes con la realidad socio-cultural de los alumnos, de manera tal que se facilite la comprensión de conceptos, operaciones y demás conocimientos, como también nuevas formas de trabajo pedagógico en las cuales los alumnos participan, discuten y acuerdan.

En algunos casos las actividades de aprendizaje se desarrollan en función de proyectos comunitarios donde se aplican los conocimientos adquiridos en el aula, actividad que genera conciencia en los alumnos sobre la importancia de su participación. Este procedimiento es una constante en todas las instituciones estudiadas, aunque con algunas diferencias ya que no en todas las experiencias las actividades académicas se relacionan de manera integral y complementaria con las

extracurriculares, y se convierten en una actividad más de la institución.

Las actividades extracurriculares se realizan por lo general, gracias a la presencia del organismo de coexistencia. Estas actividades afianzan procesos de lecto-escritura, resaltan aspectos culturales, promueven talleres de creatividad y de desarrollo del pensamiento, y en menor grado, atienden lo creativo. La coexistencia además, contribuye a la prestación de servicios como biblioteca, restaurante escolar, materiales educativos y adecuación de planta física para uso de los alumnos y la comunidad.

Veamos muy brevemente estos desarrollos en cada una de las experiencias analizadas: En la Escuela Popular Claretiana- Filo de Hambre- el área de sociales es el eje integrador del currículo. Allí existe un trabajo en lengua materna en el cual se producen materiales escritos, los cuales son objeto de socialización, reuniones mensuales previstas para esto y en las cuales con los niños intercambian los trabajos que han realizado, ejercicio altamente apreciado por ellos, en razón a lo significativo que resulta para su aprendizaje.

En la escuela La Milagrosa las actividades extracurriculares giran alrededor de talleres creativos, danza, teatro, historia de Cartagena. Allí existe un subproyecto que denominan "Calidad Educativa" al cual vinculan de manera especial a los padres de familia para lograr una mayor y más adecuada colaboración en el proceso educativo de sus hijos.

En la Colonia Escolar La Enea se producen guías de trabajo para los alumnos y se realizan

actividades culturales y recreativas a las cuales se vincula a la familia. Los alumnos han contribuido a la elaboración de las guías de trabajo, ajustándolas a la realidad de su entorno y logrando con ello un trabajo escolar más productivo y de apoyo a las actividades de su comunidad. Hay una gran preocupación y sensibilización frente a los problemas de la comunidad.

En la Escuela Distrital La Paz se desarrollan actividades de lecto-escritura, danzas, y teatro. Cuenta con servicio de biblioteca y restaurante escolar. El servicio de biblioteca se presta también a la comunidad.

El Centro Educativo Campoamor desarrolla actividades extracurriculares todos los días de la semana en la jornada no académica. De esta forma mantiene a los alumnos en la escuela durante el tiempo libre. Es como una especie de club en el que participan también los padres de familia.

En las escuelas del municipio de Balboa (Risaralda) las actividades que el CINDE desarrolla de estimulación temprana dirigida a madres y, el programa "juega y aprende a pensar", se llevan a cabo como actividades extracurriculares y con el apoyo de FUNDAE se promueve un sistema desescolarizado a través del SAT (Sistema de Aprendizaje Tutorial).

En Aguablanca se tiene la central didáctica y la feria de la cultura, estrategias que apoyan los procesos de gestión local desarrollados en todas las instituciones vinculadas al proyecto. Se trabaja educación en valores, mejoramiento de la capacidad de expresión oral y escrita,

recuperación de la expresión cultural y artística, integración de la familia a la vida escolar y producción de material didáctico.

Los factores mencionados a lo largo de este capítulo, tienen para los participantes en el estudio, una relación directa con la calidad de la educación en la medida en que son una respuesta a las necesidades de las instituciones y de la comunidad.

Se puede, a partir de esta exploración, inferir que existe una relación positiva entre coexistencia y calidad. En la Escuela Popular Claretiana, por ejemplo, las directivas y docentes han manifestado que en la actualidad no se cuenta con el apoyo de la comunidad Claretiana, ni de los otros organismos que hasta hace muy poco los habían apoyado, lo que ha llevado a una despreocupación por parte de la secretaría de educación frente a sus demandas. Razón por la cual el proyecto y la calidad de la educación impartida en la institución y reconocida por la comunidad como buena, está corriendo un grave riesgo de bajar. Circunstancia y hecho que permite confirmar lo importante de la presencia de la coexistencia como factor determinante para el mejoramiento de la calidad de la educación y como estrategia para obtener apoyo por parte de los organismos del Estado.

D. Relación institución escolar y comunidad, requisito para la coexistencia

La relación entre la escuela y su entorno económico y sociocultural, desde las experiencias estudiadas, se presenta en tres formas: 1) como un proceso que se articula a través de

los alumnos, 2) como un proceso que integra a los padres de familia en la organización de la escuela, 3) como una integración de la comunidad a la escuela y de la escuela hacia la comunidad.

La sensibilidad del establecimiento escolar frente a la problemática de la comunidad ha producido transformaciones en la institución escolar tanto en su organización como en lo pedagógico, en sus métodos de trabajo y en lo administrativo, lo que hace que su misión como organización humana y proyecto institucional se lleve a la práctica.

Dos de las instituciones, las cuales se presentan a continuación, son ejemplos de la relación 1, donde se promueve la participación de los alumnos en los procesos comunitarios y se apoya la iniciativa de proyectos propuestos los cuales son liderados por ellos. El trabajo de la institución es el de promover y orientar la gestión comunitaria a través de los alumnos.

En la colonia Escolar La Enea esa participación se refleja en los proyectos que proponen y desarrollan los alumnos en beneficio de la comunidad a la que ellos pertenecen. Estos proyectos son orientados desde la institución con el apoyo de los docentes. Se han generado proyectos en ecología, técnica pecuaria y lombricultura.

En el proyecto de Gestión Educativa Local (GEL), se utilizan los servicios del programa para motivar a los docentes en el trabajo con la comunidad y se promueven "líderes comunitarios" entre estudiantes de las instituciones escolares. En este momento cuentan con 35

jóvenes que lideran trabajo comunitario en la zona. En el GEL participan instituciones tanto oficiales como privadas entre las cuales se destaca el colegio "Los Chiquilines" con un trabajo propio alrededor de un proyecto sobre el medio ambiente que tiene como propósito reciclar material de desechos para elaborar material didáctico.

El estilo de relación 2, de integración de los padres a la vida escolar, se realiza a nivel de la Institución en función del apoyo a los subproyectos propuestos por ésta y con la comunidad a través de la formación de líderes comunitarios, estableciéndose un nexo más cercano de la escuela con la comunidad y con los padres de familia. En esta modalidad se destacan igualmente dos experiencias:

En la Escuela Popular Claretiana, la comunidad participa activamente a través de la asociación de padres de familia⁶ en los comités conformados para el desarrollo de los subproyectos orientados a mejorar las condiciones de educación en los niños. Los padres en otras de las instituciones, apoyan con mano de obra al mejoramiento de la planta física, participan en la evaluación institucional y en eventos de socialización que programa la institución. Se manifiesta una creciente conciencia de la importancia de la participación de la familia y su responsabilidad en la educación de los niños, pese a que en ocasiones se presentan dificultades por problemas de trabajo y dificultad para ausentarse de él.

En la escuela Distrital La Paz los padres de familia participan en diferentes actividades con la Institución principalmente a través del proyecto ecológico, para lo cual han sido formados líderes comunitarios, igualmente, alrededor del tema de la salud y especialmente en programas de capacitación sobre solución de conflictos, actividades apoyadas y lideradas por Ecopetrol. Participan también en la construcción del acueducto y en mejoras locativas de la escuela. Los padres se sienten partícipes del desarrollo de la institución y ven en ésta una respuesta a sus necesidades.

Por último, de las experiencias que se clasifican en la forma 3 de participación se pueden mencionar especialmente los Centros Educativos Campoamor. Allí la comunidad participa en la vida escolar y en el apoyo a los niños para mejorar el desempeño escolar. El centro ha creado una cooperativa multiactiva y comunitaria y se ha convertido en un núcleo de desarrollo comunitario desde el que se promueven proyectos de salud, ecología, manejo del tiempo libre. La comunidad apoya la realización de eventos y asiste a los mismos. Los docentes desarrollan trabajos directos con la comunidad, aunque con muchas dificultades pues este trabajo es realizado en tiempo diferente al de su jornada laboral. La comunidad ha logrado un fuerte sentido de pertenencia a la institución dadas las variadas y múltiples actividades a las que los vinculan. Por ejemplo, en una de estas instituciones cada año se organiza la celebración de la navidad para los niños y para la comunidad.

⁶ Las funciones que tradicionalmente han venido desempeñando las Asociaciones de Padres de Familia no siempre han tenido un carácter participativo y dinámico. En muchos casos son un asunto más de representatividad que de acción solidaria real.

En la escuela La Milagrosa se realizan proyectos de saneamiento ambiental para el manejo de aguas negras y manejo de basuras con el apoyo de la comunidad. A partir de talleres dirigidos a los padres se les prepara para una mejor convivencia con los vecinos, con el propósito de disminuir la violencia. Tienen una organización por comités en las calles para vigilar la limpieza y para el control de las aguas negras. La comunidad ha aprendido a realizar sus propios proyectos. También se realizan actividades para el manejo del tiempo libre de los niños quienes pueden estar en la escuela durante todo el día en diferentes actividades las cuales se desarrollan con el apoyo de líderes, artistas y artesanos de la comunidad. Igualmente se dictan cursos para los padres sobre cerámica, modistería y decoración. Los padres aportan materiales y se consiguen voluntarios para realizar los talleres. El trabajo se puede resumir con lo dicho por una persona de la comunidad "La escuela le aporta a la comunidad, la escuela no está aislada de la comunidad y como es parte de la comunidad, forma un solo grupo que es la comunidad del barrio Getzemani. Entre los miembros del barrio y los de la escuela se conforma la comunidad educativa."

El Modelo Educativo Integral -MEI- que se viene desarrollando con el apoyo de CINDE y FUNDAEC tiene un carácter eminentemente comunitario. Los modelos educativos impulsados, como el de estimulación temprana "juega y aprende a pensar" y el bachillerato de bienestar rural, se realizan con el apoyo de la comunidad. A través del programa MEI se desarrollan proyectos institucionales en coordinación con la localidad, en donde participan los líderes comunitarios, maestros,

directivos de las instituciones escolares, representantes del CINDE y FUNDAEC y autoridades locales del sistema educativo.

Los estilos de trabajo con respecto a la integración de la institución escolar se encuentran íntimamente relacionados con el origen del proyecto y reflejan la misión construida desde la organización institucional. Es constante, en ellos, la preocupación por el desarrollo de la comunidad. Todos los proyectos han surgido y se han planteado como una respuesta educativa a la problemática comunitaria. Es decir que en todas las instituciones estudiadas se han generado procesos de participación en la escuela, pero es claro que la integración de la escuela a la comunidad se puede apreciar con más claridad por la presencia de los órganos de coexistencia.

III. Conclusiones

La coexistencia de lo oficial y lo privado en las instituciones educativas parte de reconocer y valorar positivamente la iniciativa de la comunidad y de las escuelas. Esta relación se mantiene sin afectar ni interferir en su función y su misión. Por el contrario, apoya el desarrollo de la autonomía y contribuye a que se genere una mayor capacidad institucional para la concertación y la negociación alrededor del proyecto.

Su origen es una respuesta a necesidades concretas de poblaciones que se encuentran en situaciones de desventaja económica, pero con una gran riqueza cultural y humana y con un poder centrado en la participación, factor que lleva a convertir estas experiencias en

modelos replicables en otros lugares del país. Como dice un docente: "La escuela adquiere un poder pero no un poder de agresividad, en el sentido de arrogancia, sino como poder de convocatoria para reunir a todos los estudiantes y miembros de la comunidad. Crece porque le es fácil conseguir apoyo y por que tiene credibilidad".

Los beneficios de la coexistencia en los proyectos privados, oficiales, comunitarios y cooperativos son posibles, según opinión de los representantes de los órganos que la conforman y de los miembros de las instituciones estudiadas, por el hecho de que la planta docente básica es cubierta por el Estado, lo que garantiza que los organismos de coexistencia dediquen su apoyo con mayor fuerza a lo pedagógico, al pago de personal de apoyo, a dotación de materiales, al mejoramiento de la infraestructura y en ocasiones al pago de algún maestro, si este es requerido temporalmente, aspectos que cuando dependen exclusivamente del Estado, no se les presta la debida atención.

La coexistencia se da cuando las instituciones o las propuestas de las comunidades muestran que existe un proyecto y un equipo de trabajo responsable y comprometido. En algunos casos se logra porque el proyecto institucional es compatible con la misión del organismo de coexistencia.

De otra parte hay que destacar los logros de la coexistencia en la calidad educativa en términos del mejoramiento del rendimiento escolar, adecuaciones curriculares, el mejoramiento de los ambientes escolares, la prestación de servicios adicionales, mejores rela-

ciones entre alumno, docente y padre de familia y la capacitación pertinente para los docentes y para la comunidad.

También en los aspectos administrativos y organizacionales, es importante reconocer el papel que desempeña la coexistencia. Sin que ello signifique desconocer el esfuerzo institucional existente como consecuencia de que la institución funcione como un proyecto. La coexistencia ha contribuido a motivar y a sensibilizar a los entes administrativos locales de la educación para que se comprometan con la institución y su proyecto, pues a lo largo del estudio fueron frecuentes las quejas por la falta de apoyo de las secretarías de educación. Se argumenta que cuando éste existe se debe más a la actitud positiva de algunos funcionarios que a un compromiso de la entidad.

Es claro que las innovaciones producen cambios, especialmente en relación con el manejo de tiempos, espacios y recursos, alternativas de cobertura y calidad. Los organismos que conforman la coexistencia reconocen las formas de vida y de trabajo de las comunidades, lo que los lleva a proponer modelos educativos alternativos para responder a las expectativas de niños, jóvenes y adultos, especialmente en el sector rural, donde la educación, por su carácter universalizante y homogenizador raramente tiene la oportunidad de atender.

Si bien es cierto que el análisis presentado sobre la coexistencia y su relación con el mejoramiento de la calidad de la educación, la organización institucional, los procesos de integración y articulación con la comunidad,

se ciñe a los resultados arrojados en el estudio explorativo realizado, de acuerdo con la metodología seleccionada, se puede evidenciar la gran potencialidad que para el desarrollo de la educación representa la coexistencia. Esta alternativa genera una respuesta positiva y pertinente para el desarrollo de los fines, objetivos, estrategias y mecanismos previstos en la Ley General de Educación y en la Ley 60 de 1993, que apuntan a promover el cambio y la transformación de la Educación y de la Institución Escolar.

Estas experiencias de coexistencia generan una dinámica que permite desarrollar instituciones escolares más autónomas y comprometidas con el cambio a partir de acciones concretas. Permiten reconocer una potencialidad en materia de educación y de superación de las limitaciones que tiene el Estado para garantizar la cobertura y calidad, tradicionalmente consideradas de su exclusiva competencia.

Si se entiende, como lo dicen las normas, que la educación es un derecho y la prestación del servicio educativo una función social, queda claro que las experiencias de coexistencia se convierten en modelos alternativos para la prestación de un servicio educativo de calidad y con función social. Son una respuesta real, concreta, posible y no simple retórica a las necesidades reales de la comunidad. Son alternativas que dan de una manera u otra solución a necesidades de poblaciones representativas de la realidad del país.

La coexistencia promueve la formación en las instituciones, sean éstas estatales o privadas, estén dentro o fuera del sistema

educativo. Transforma las relaciones institucionales y permite que haya un aprendizaje desde la experiencia, la innovación, el error y el intercambio. Como puede hacerse evidente, la coexistencia no es un hecho dado sino una situación construida que tiene un origen y un desarrollo que produce unas consecuencias y unas transformaciones.

La coexistencia es un camino para mejorar la calidad, ampliar la cobertura de la educación con flexibilidad y potenciación de procesos autónomos y para generar estrategias que llamen la atención del sector empresarial para que se vincule con instituciones educativas, tal como lo sugieren las normas.

Si bien la relación entre el mejoramiento integral de la institución educativa y la presencia de organismos de coexistencia es concluyente, lo que aún es difícil de percibir en este tipo de experiencias, es cómo contribuir a mejorar la gestión escolar en términos administrativos, tanto de personal como de recursos económicos y financieros, ya que son funciones que no son asumidas directamente desde la Institución sino desde instancias superiores, que en ocasiones no son ni del municipio mismo sino del departamento o de la nación, lo que debilita la gestión y el desarrollo del proyecto.

Es claro y digno de destacar la dinámica que existe en este tipo de instituciones y el compromiso por parte de todos sus actores para contribuir de manera mancomunada y asociativa a mejorar las condiciones educativas de niños, jóvenes y adultos.

Realidades educativas como las estudiadas muestran un compromiso con los niños y las

niñas, los jóvenes, los adultos y la comunidad. Ellas indican que existe la posibilidad de transformar la educación del país y que existen formas diversas para abordarla desde realidades culturales diferentes, con propuestas pedagógicas diversas.

Son, además, una opción para el desarrollo social y local. Lo que no significa ausencia de conflictos y problemas, pero si el reconoci-

miento de un compromiso colectivo para la búsqueda de soluciones.

La relación de coexistencia presentada en el estudio no es la única forma existente, también se da por interés del sector empresarial que busca, de un lado, contribuir a mejorar la calidad de la educación y, de otro, porque necesitan trabajadores bien instruidos y cualificados.

Reforma laboral, empleo e ingresos de los trabajadores temporales en Colombia

Stefano Farné¹
Oskar Andrés Nupia

I. Introducción

Según los resultados de las Encuestas de Hogares elaboradas por el DANE, la característica predominante de los empleos creados en los últimos años en Colombia es la precariedad de su duración temporal. Entre 1990 y 1994 el empleo temporal en las siete principales ciudades del país creció a una tasa anual casi el doble de la registrada por la ocupación total y pasó de un 15.8% de la ocupación total en 1990 a un 17.3% en 1994². A junio de 1995 la incidencia del empleo temporal seguía elevada: 16.3% del total de los ocupados (Cuadro 1).

Muchos comentaristas sostienen que el anterior crecimiento es la consecuencia de la reforma laboral de 1990. En nuestra opinión estamos enfrentados a un elefante laboral, a

un fenómeno que es más fácil de ver que de describir. Con este trabajo pretendemos mostrar cómo la problemática del empleo temporal es bastante compleja y no puede ser reducida a la discusión sobre los efectos de la Ley 50 de 1990, sino que también debe involucrar los determinantes económicos e institucionales del proceso de generación de las vacantes en las empresas y de las decisiones de ofrecerse en el mercado laboral por parte de los trabajadores, en un contexto económico cambiante. De hecho, en años recientes la temporalidad ocupacional ha crecido rápidamente en casi todo el mundo. En los Estados Unidos de 1972 a 1994 el empleo temporal creció en promedio 11% anual, mientras el empleo total aumentó a un ritmo de 2% (Segal y Sullivan, 1995). En Francia y España pasó de 3.3% del total del empleo en 1983 a 10.1%

¹ Universidad Externado de Colombia y Consejería Económica y de Competitividad de la Presidencia de la República; Universidad de los Andes, respectivamente. Los autores agradecen los comentarios del Dr. Jaime Tenjo a la investigación "Aspectos laborales y sociales del empleo temporal en Colombia", de la cual el presente artículo presenta las principales conclusiones. Naturalmente, los errores que aun persisten son de nuestra única responsabilidad.

² Se trata de cifras promedio anuales.

Cuadro 1
INDICADORES DE TEMPORALIDAD OCUPACIONAL, 1990-1995
SIETE AREAS METROPOLITANAS

Período	Empleo temporal (1)	Búsqueda empleo temporal (2)	Empleo temporal involuntario (3)	Subempleo por temporalidad (4)
1990 Marzo	13.9	12.4	1.8	14.2
Junio	15.2	13.6	1.9	12.4
Septiembre	16.0	15.0	1.8	12.8
Diciembre	18.0	19.7	2.1	13.1
Promedio	15.8	15.2	1.9	13.1
1991 Marzo	17.3	13.6	2.3	14.8
Junio	16.4	16.8	1.9	13.1
Septiembre	16.3	14.5	1.7	10.7
Diciembre	18.2	22.1	2.2	15.7
Promedio	17.0	16.6	2.0	13.6
1992 Marzo	19.2	15.6	1.7	9.8
Junio	18.8	19.5	1.7	10.3
Septiembre	18.2	16.2	1.3	9.4
Diciembre	19.2	22.1	1.9	13.2
Promedio	18.8	18.4	1.7	10.7
1993 Marzo	15.6	13.4	1.8	15.3
Junio	16.8	18.6	1.7	13.1
Septiembre	15.8	16.5	1.8	13.8
Diciembre	17.3	24.7	1.4	9.6
Promedio	16.4	18.1	1.7	12.8
1994 Marzo	17.7	18.6	1.4	9.5
Junio	18.4	21.6	1.4	10.8
Septiembre	16.0	13.7	1.0	9.2
Diciembre	17.2	29.1	1.4	10.8
Promedio	17.3	20.8	1.3	10.1
1995 Marzo	18.1	14.7	1.2	11.1
Junio	16.3	19.7	1.4	10.3

(1) Empleo temporal como proporción del empleo total.

(2) Proporción de desempleados que buscan un empleo temporal.

(3) Subempleados por motivo de temporalidad como proporción del empleo temporal total.

(4) Proporción de subempleados por motivo de temporalidad.

Fuente: Dane. Encuestas Nacionales de Hogares y cálculos propios.

en 1991 y de 11.3% a 32.2%, respectivamente (Bentolina y Dolado, 1994). En países latino-americanos como Perú, la proporción de trabajadores temporales en 1989 era de 25.6% (Marshall, 1991b).

Este ensayo está dividido en 6 secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En las dos siguientes se presentarán algunas reflexiones teóricas acerca del efecto de la reforma laboral sobre la contratación temporal

y, de manera indirecta, se mostrará que la reforma no ha sido la principal causa del auge reciente del empleo temporal. El capítulo 4 será dedicado a un examen de los determinantes de la demanda y oferta de trabajo temporal y a los cambios estructurales ocurridos en dicho mercado en los últimos tiempos. El capítulo 5 abordará la problemática social y profundizará el tema de los ingresos y de los diferenciales salariales entre trabajadores temporales y permanentes; en este marco se estimarán funciones de ingreso. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones y un resumen de los resultados.

II. La Ley 50 de 1990

Al evaluar el impacto de los cambios en la legislación laboral sobre la propensión a enganchar fuerza de trabajo temporal podemos pensar que la demanda relativa para este tipo de empleo depende, además de eventuales diferenciales en las remuneraciones a pagar por parte del empresario, por un lado, negativamente, de los obstáculos legales impuestos a su vinculación en las empresas, y por el otro, positivamente, de las rigideces existentes en el mercado del empleo permanente (Grubb y Wells, 1993), particularmente en materia de

despidos (Emerson (1988) y Flanagan (1988), entre otros). En efecto, las dificultades legales que encuentran las empresas para despedir trabajadores permanentes hacen que las variaciones en sus plantas de personal puedan ser enfrentadas con costos más bajos utilizando empleo temporal, que, por definición, trae menores costos de extinción de los vínculos laborales.

En cuanto a las disposiciones legales³, la reforma laboral de 1990 ha eliminado todo obstáculo existente a la contratación a término fijo, liberalizando su duración mínima y las posibilidades de renovación. Al mismo tiempo, sin embargo, dicha reforma ha flexibilizado la contratación a término indefinido⁴ y ha tratado de equiparar el costo unitario de las dos modalidades de vinculación laboral⁵. Así que, *ceteris paribus*, la nueva legislación por un lado ha despejado las dificultades legales para contratar trabajadores temporales, pero al mismo tiempo ha aumentado el costo relativo de su utilización, ejerciendo efectos en direcciones opuestas sobre las intenciones de las empresas de enganchar personal temporal.

En materia de agencias de servicio temporal, las cuales proporcionan a las empresas

³ Existen dos posibilidades legales para vincular al proceso productivo mano de obra en forma no permanente: los contratos a término fijo, con los cuales las firmas enganchan directamente el personal requerido, y los contratos a través de las agencias de servicio temporal, siendo éstas las que mantienen el vínculo laboral con el empleado en misión. Para un análisis más detallado de los cambios legislativos introducidos por la ley 50 en materia de temporalidad Cf. Farné y Nupia (1996).

⁴ En esta dirección van la definición del concepto de despido colectivo y las disposiciones en materia de despidos sin justa causa, que suspenden tanto la acción de reintegro, como la pensión sanción.

⁵ Los trabajadores temporales, vinculados a través de contratos a término fijo o de agencias de servicio temporal, ahora deben recibir el mismo salario pagado por trabajos similares en las empresas contratantes y tienen derecho a todas las prestaciones legales proporcional al tiempo trabajado. En la misma dirección opera el nuevo régimen de cesantías.

usuarias mano de obra para trabajos ocasionales, la ley 50 ha hecho más exigente el proceso para su creación, más rigurosa la reglamentación de sus tareas de intermediación laboral y ha reforzado las garantías y derechos de los trabajadores en misión. El objetivo era el de desestimular sus actividades. Y los resultados de una reciente encuesta de panel a cerca de 500 establecimientos industriales confirman estas expectativas: aunque entre 1990 y 1993 la incidencia del empleo temporal ha aumentado, los enganches de trabajadores por medio de empresas de servicios temporales han disminuido considerablemente⁶.

En resumen, es legítimo pensar que la reforma laboral contribuyó a reducir la intermediación laboral de las agencias de servicio temporal, tal como eran sus intenciones. A pesar de ello, su efecto sobre el empleo temporal agregado no puede considerarse unívoco.

III. Evolución del empleo temporal urbano: un análisis más desagregado y de más largo plazo

Si bien el impacto neto de la reforma laboral de 1990 no es claramente identificable a nivel teórico, es innegable un consistente aumento de la temporalidad en los principales centros urbanos del país en años recientes.

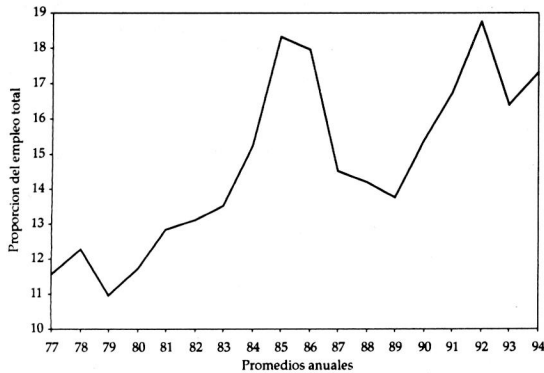
A este respecto es interesante constatar que el mencionado aumento parece haber coincidido con las preferencias de una parte

de la población económicamente activa. En efecto, las estadísticas relativas al desempleo muestran que, entre los que buscan trabajo, una mayor proporción de personas está orientada hacia ocupaciones de carácter no definitivo: 15.2% en 1990 y 20.8% en 1994 (Cuadro 1). El aumento en la temporalidad, además, no es percibido por los ocupados como un síntoma de subutilización. Al contrario, los resultados de las encuestas del DANE indican que la expansión del empleo temporal fue acompañada por un descenso de los ocupados de este tipo de empleo que se consideran subempleados, de 13% en 1990 y 1991 a valores alrededor del 10% a partir de finales de 1993. Más aún, si definimos los ocupados que declaran ser subempleados debido al carácter ocasional de su actividad, como el empleo temporal involuntario⁷, su incidencia al interior del empleo temporal total ha mermado desde 1990 (Cuadro 1). El reciente aumento de la temporalidad urbana, entonces, parece al menos en parte conciliar ciertas exigencias de la demanda con los deseos de parte de la oferta laboral. Cabe preguntarse, además, si el aumento de la temporalidad ocupacional es efectivamente un fenómeno reciente. La inspección de las cifras del DANE relativas a los principales centros urbanos del país muestra, más bien, cómo ya desde finales de los años 70 el empleo temporal venía manifestando una tendencia al alza (Gráfico 1). Durante la crisis de los años 80 alcanzó niveles hasta del 22%⁸, reduciendo progresivamente su participación

⁶ Cf. Zerda (1995), Cuadro 1, p.6.

⁷ Estrictamente hablando, se trata solamente de un indicador de empleo temporal involuntario.

⁸ En septiembre 1985.

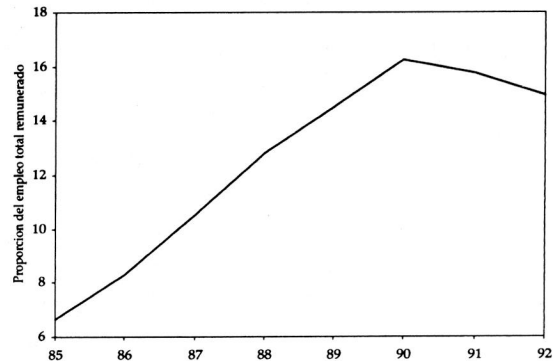
Gráfico 1**EVOLUCION DEL EMPLEO TEMPORAL EN COLOMBIA, CUATRO CIUDADES 1977-1994**

Fuente: Misión de Empleo y Encuesta Nacional de Hogares.

dentro del empleo total entre 1985 y 1989. Luego, empezó nuevamente a repuntar a partir de 1989, antes de la entrada en vigencia de la reforma laboral. En 1994 representaba un 17.3% de la ocupación urbana total. También las cifras de la industria manufacturera indican que la expansión del empleo temporal fue anterior a 1990. El Gráfico 2 muestra claramente como hubo un rápido crecimiento de este tipo de empleo en la industria colombiana a finales de los años 80, pero que este fenómeno disminuyó a partir de 1991, cuando la reforma laboral empezó a regir.

IV. El mercado laboral de temporales

Si el empleo temporal viene creciendo desde hace tiempo y la reforma laboral no puede haber tenido un impacto determinante sobre el mismo, ¿cuáles son, entonces, las razones

Gráfico 2**EVOLUCION DEL EMPLEO TEMPORAL, TOTAL INDUSTRIA NACIONAL 1985-1992**

Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera.

del apreciable aumento de la temporalidad ocupacional en Colombia? Para contestar a esta pregunta se hace necesario estudiar los determinantes de la demanda y oferta de empleo temporal.

A. Determinantes de la demanda de empleo temporal⁹

Existen numerosas razones por las cuales las empresas están interesadas en enganchar personal por un período de tiempo definido. En seguida se exponen las principales.

a. Método de selección de personal

Sobre todo cuando el período de prueba permitido por la ley es corto y la productividad potencial del trabajador es desconocida, el empleo temporal puede ser utilizado por

⁹ Los argumentos presentados en esta sección y las siguientes son recurrentes en la literatura sobre empleo temporal. Nuestra revisión se ha basado principalmente en Abraham y Taylor (1993), Michon y Ramaux (1993) y Bronstein (1991).

las empresas para seleccionar personal. En caso de éxito, se le ofrece al trabajador un contrato a tiempo indefinido¹⁰.

b. Menores costos laborales

Hay beneficios y prestaciones, sobre todo extralegales o inherentes a la antigüedad en la empresa, de los cuales no llegan a disfrutar los trabajadores temporales. También se puede justificar la existencia de diferenciales salariales con base en la teoría de los mercados internos duales y de los salarios de eficiencia¹¹: las empresas engancharían personal temporal fácil de monitorear y reemplazar para labores no calificadas, pagándole un salario de mercado, y estarían dispuestas a conceder salarios de eficiencia a la mano de obra calificada permanente.

Adicionalmente, menores costos para las empresas contratantes se derivan de las economías de escala que pueden lograr, a través de su especialización, las agencias y los trabajadores temporales.

c. Cubrir ausencias temporales y necesidades especializadas de personal

Es tal vez la más intuitiva de las razones. En efecto, frecuentemente las empresas se ven en

la obligación de sustituir trabajadores permanentes quienes se encuentran momentáneamente ausentes por razones de incapacidad temporal o vacaciones. A veces también deben recurrir a una ayuda especializada para llevar a cabo tareas, generalmente ocasionales, para las cuales se necesita de cierta competencia técnica de la cual no disponen internamente. Más en general, las empresas pueden adoptar estrategias de producción por las cuales externalizan algunas tareas y empleos y se concentran en "su propio trabajo".

d. Adaptación flexible de la fuerza laboral empleada a las variaciones en la actividad económica

Ajustar el tamaño de la mano de obra permanente a los ciclos de la producción implica significativos costos de enganche y despido. Por otro lado, las empresas tienen el interés de preservar estable la carga laboral de sus trabajadores. Haciendo más precarios unos trabajos, intentan manejar la inestabilidad de la producción y dar continuidad a las labores de sus empleados permanentes. De tal forma, las firmas recurren a trabajadores temporales cuanto más cíclica y estacional, al igual que variable e incierta, sea su producción¹² y cuanto menor sea la flexibilidad temporal de las labores de su mano de obra permanente¹³.

¹⁰ En la industria colombiana, según Zerda (1995), un 25% de las empresas, al vencerse los contratos a término fijo, vincula los trabajadores de forma permanente. Para Francia, Michon y Ramaux (1993) reportan una estimación de 20%; en Alemania dicho porcentaje sube a 30%, según Buchtemann y Quack (1990).

¹¹ Abraham y Taylor (1993).

¹² Las primeras dos razones explican una parte importante de la temporalidad en sectores como agricultura, hoteles y restaurantes, turismo y comercio al por menor; las restantes aplican principalmente a la industria y construcción.

¹³ Si existe flexibilidad temporal, las actividades de limpieza y mantenimiento, por ejemplo, pueden ser desarrolladas por la mano de obra permanente durante los períodos de baja demanda, de otra forma, serán contratadas por fuera de la empresa.

e. Relaciones industriales

Por medio de la contratación temporal y de la creación de mercados internos duales se pueden conseguir mejores relaciones con la fuerza de trabajo permanente¹⁴. Se reduce, además, el riesgo sindical: a pesar de que no existen restricciones a su afiliación, los trabajadores temporales reivindican poco, se sindicalizan aún menos y aceptan con mayor facilidad las exigencias empresariales.

B. Determinantes de la oferta de empleo temporal

Según encuestas llevadas a cabo en algunos países europeos¹⁵, un 30% de los trabajadores temporales prefieren, o cuando menos consideran conveniente, un trabajo a término fijo. Se trata por lo general de jóvenes que quieren financiar parte de sus gastos personales, estudiantes que necesitan combinar estudio y trabajo, mujeres casadas que buscan actividades conciliables con sus responsabilidades familiares, trabajadores que desarrollan actividades que por su naturaleza tienden a ser temporales (consultores, traductores, etc.) y trabajadores de espíritu poco sedentario que les gusta cambiar de entorno laboral con cierta frecuencia. Otros individuos, a pesar de preferir un trabajo permanente, aceptan una vinculación temporal con la intención de capacitarse y de lograr la experiencia necesaria para su inserción profe-

sional o, simplemente, porque no encuentran en el momento otra ocupación mejor. El empleo temporal permite, entonces:

- Flexibilizar la oferta de trabajo a lo largo del ciclo de vida de los individuos. Este es el caso de las amas de casa, de los estudiantes y los jóvenes en general;
- Adquirir la experiencia y el entrenamiento necesario para conseguir empleos de tipo permanente. Funcionaría como un "trampolín" para entrar al mercado laboral con miras a obtener un puesto más estable¹⁶;
- Obtener mejores remuneraciones. Existen actividades que por su naturaleza y por las habilidades que requieren pueden ser mejor desarrolladas y retribuidas a través de contratos temporales. Por ejemplo, los ya mencionados consultores, los ingenieros de sistemas, etc;
- Ejercer una actividad y obtener un ingreso a falta de mejores oportunidades o en el marco de una estrategia de búsqueda de empleo por parte de los trabajadores.

C. Los cambios ocurridos en el mercado laboral

El tendencial aumento del empleo temporal desde finales de los años 70 nos indica con claridad que su crecimiento es ajeno a los cambios legislativos introducidos con la reforma laboral de 1990. Más bien, factores relacionados con los cambios estructurales de mediano plazo en la demanda y oferta de

¹⁴ Para algunos interesantes ejemplos ver Michon y Ramaux (1993).

¹⁵ Bronstein (1991).

¹⁶ Varios estudios internacionales coinciden en encontrar que cerca de un tercio de los temporales acceden efectivamente a un empleo estable (ver, entre otros, Bronstein (1991) y Segal y Sullivan (1995)).

trabajo han tenido una influencia determinante. En nuestra opinión, el cambiante ambiente económico en el cual las empresas operan, más competitivo, más moderno y al tiempo más incierto y exigente, está imponiendo una recomposición del empleo entre temporal y permanente. Las nuevas normas en materia de empleo temporal aprobadas con la reforma laboral y las preferencias de parte de la población económicamente activa están favoreciendo el acomodamiento del mercado de trabajo a esta nueva composición "óptima".

El crecimiento del empleo temporal es en primera instancia el resultado de los cambios ocurridos en los modos de producir. Se ha pasado de una producción en masa a formas con una mayor variedad de productos, cuyos ciclos de vida son más breves. Al mismo tiempo se han adoptado estrategias productivas que han reducido los inventarios y aumentado la producción por orden. Esto ha acrecentado evidentemente la variabilidad y volatilidad de la actividad económica de las empresas. Por otro lado, la apertura económica ha incrementado la incertidumbre del mercado y las fluctuaciones de la demanda. Ahora las empresas enfrentan los riesgos de inestabilidad económica no sólo en Colombia, sino en los principales países socios comerciales. También deben hacer frente a una mayor competencia internacional que las obliga a comprimir los costos y a acelerar el cambio tecnológico. Todo lo anterior repercute en las relaciones laborales, en una orientación por parte de las empresas hacia modalidades atípicas de contratación que les permiten bajar

costos y aumentar la flexibilidad, tales como trabajadores temporales, a tiempo parcial, a domicilio, subcontratistas, etc. Adicionalmente, con el proceso de internacionalización de la economía, al tiempo que nuevas actividades han surgido, algunas empresas han debido cerrar: tanto las empresas emergentes como aquellas en crisis tienden a hacer un uso más intensivo de mano de obra temporal¹⁷.

Por el lado de la oferta, hay que resaltar el aumento de los ingresos reales, que permite a los individuos, que prefieren disfrutar de más tiempo libre o de tiempo adicional para la búsqueda de un empleo conforme a sus expectativas, aceptar ocupaciones ocasionales. Los más elevados niveles de escolaridad y de participación femenina, además, han vinculado al mercado laboral personas que necesitan combinar trabajo, estudio y labores familiares y que, por ende, buscan puestos de trabajo que no les ocupen de forma permanente.

Finalmente, el encuentro entre esta mayor demanda y oferta de temporalidad ha sido facilitado por la expansión y la creciente especialización de los servicios de consultoría y de la intermediación laboral de las agencias de servicio temporal.

V. De la problemática laboral a la problemática social

En las secciones anteriores se ha mostrado cómo el empleo temporal responde, al menos en parte, a legítimas necesidades puntuales

¹⁷ Mangum, Mayall y Nelson (1985).

de mano de obra y que configura una forma de contratación que puede resultar conveniente no sólo para las empresas, sino también para algunos segmentos de la fuerza laboral. Más aún, para unos trabajadores puede constituir la solución ocupacional óptima, mejor retribuida y conforme a sus preferencias laborales.

A pesar de lo anterior, para otros, presumiblemente los que no tienen habilidades específicas ni calificación, el trabajo temporal puede conllevar una complicada problemática social.

De hecho, el carácter irregular de la relación laboral puede dificultar el respeto de la legislación laboral. Aún cuando ésta se cumpla, el trabajador temporal no puede, por lo general, aspirar a las ventajas inherentes a la antigüedad en la empresa que disfrutaban sus homólogos permanentes y muy difícilmente logra integrarse a la comunidad de trabajo.

La inestabilidad de la relación laboral plantea problemas de protección social -a veces los trabajadores temporales simplemente no logran acumular los períodos de servicio requeridos para tener derecho a salud, pensión, subsidios- y de estabilización de ingresos. Según un estudio de la OIT¹⁸ en Lima el 73% de los temporales del sector privado no está afiliado a la seguridad social; en Buenos Aires el 53%. También en Colombia la cobertura es muy baja: un 63% de los tem-

porales de las diez principales ciudades del país no está afiliado al Seguro Social (Farné y Nupia, (1996)¹⁹. En los Estados Unidos, por su parte, menos de un cuarto de los empleados temporales trabaja en empresas que ofrecen planes de salud (Williams, 1989).

En países desarrollados, varios estudios han encontrado que los temporales presentan mayores probabilidades de encontrarse desempleados que los trabajadores permanentes (OECD, 1993, Segal y Sullivan, 1995).

El hecho mismo, ya mencionado, de que la mayoría de los temporales no están conformes con el carácter ocasional de su trabajo es indicador de la discordancia entre la necesidad de un puesto de trabajo y los deseos sociales.

El examen de los ingresos de los trabajadores temporales merece consideración especial.

A. Los ingresos de los temporales

Las estadísticas de ingresos promedios tienden a mostrar importantes diferenciales entre trabajadores temporales y permanentes.

Bentolila y Dolado (1994) reportan premios entre el 8 y el 11% en favor de los permanentes españoles. Según Michon y Ramaux (1993), en Francia el personal contratado mediante las agencias de servicio temporal recibe un

¹⁸ Marshall (1991b).

¹⁹ En los tres países la legislación laboral estipula que los beneficios sociales y los salarios deben ser exactamente iguales para trabajadores temporales y permanentes.

20% menos que el personal permanente. En Estados Unidos un trabajador temporal promedio gana apenas 3/4 partes de lo que gana un trabajador permanente promedio (Segal y Sullivan, 1995). Estos datos agregados pueden, sin embargo, ocultar situaciones bastante diferenciadas.

En el Cuadro 2 se reportan los ingresos laborales por hora trabajada, el nivel de educación formal y los años de experiencia promedio de los trabajadores asalariados, temporales y permanentes, de los tres grupos ocupacionales de profesionales y directivos, administrativos y obreros²⁰, en los siete centros urbanos más importantes de Colombia.

Independientemente del grupo ocupacional considerado, las mujeres que trabajan como temporales reciben siempre un ingreso promedio más bajo que sus homólogas permanentes. Además, el diferencial tiende a crecer con el nivel de calificación: de 98% para las operarias a 87% para las empleadas administrativas, hasta llegar a un 78% para las profesionales²¹. En el caso de los hombres, la situación es más diferenciada: los obreros temporales ganan un 10% menos, los profesionales un 5%, pero los administrativos reciben mayores salarios, en promedio, que los administrativos vinculados de forma permanente. Se delinea, entonces, una situación salarial bastante heterogénea.

Cuadro 2
INGRESO LABORAL POR HORA TRABAJADA, AÑOS DE EDUCACION Y EXPERIENCIA
PROMEDIO, SIETE AREAS METROPOLITANAS - JUNIO 1994

	<u>Profesionales y directivos</u>		<u>Personal administrativo</u>		<u>Obreros y operarios</u>	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asalariados permanentes						
Ingreso/hora	2447.6	1970.1	1024.8	946.8	776.2	679.2
Educación	14.0	14.1	9.7	10.6	7.3	7.21
Experiencia	19.5	17.5	17.7	15.6	22.1	22.5
No. Personas	1611	1463	1931	2630	6430	2073
Asalariados temporales						
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Ingreso/hora	2318.9	1548.8	1122.1	824.4	693.3	666.8
Educación	13.7	14.0	9.4	10.1	6.5	6.9
Experiencia	13.6	11.9	14.4	12.5	19.8	20.4
No. Personas	212	240	368	582	2067	674

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Hogares de junio de 1994

²⁰ El primer grupo incluye los profesionales, el personal directivo, los administradores y los jefes de oficina; el segundo comprende los empleados de soporte administrativo y el tercero todos los obreros y operarios. Una descripción detallada de los tres grupos ocupacionales se reporta en el Anexo.

²¹ Diferencial así definido: ingreso promedio de los temporales/ingreso promedio de los permanentes.

Los datos sobre ingresos no pueden analizarse, sin embargo, por sí solos; deben interpretarse en el contexto de la teoría del capital humano. Tenemos así que los temporales por lo general declaran recibir menores salarios, pero también presentan en promedio menores niveles de escolaridad y menor experiencia laboral.

Con el fin de formalizar el análisis de los diferenciales salariales según tipo de vinculación laboral, y siguiendo los lineamientos de la teoría del capital humano, se estimó una función de ingreso del tipo:

$$\ln y_i = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 Educ_i + \beta_3 Exp_i + \beta_4 Exp_i^2 + \beta_5 D_s (Educ_i - 5) + \beta_6 D_u (Educ_i - 11)$$

donde:

$\ln y_i$ = logaritmo del ingreso laboral por hora trabajada del individuo i , el cual comprende un componente monetario y uno en especie.

D_i : variable dicótoma que toma valor 1 si el individuo es un trabajador temporal y 0 si es permanente. Su coeficiente define el diferencial salarial entre los dos grupos.

$Educ_i$: años de educación formal del individuo i .

Exp_i : años de experiencia laboral del individuo i . Se calculó restándole a la edad de cada individuo cuatro años y los años aprobados de estudios.

D_s : variable dummy que toma valor 1 si el individuo tiene entre 5 y 11 años de educación y 0 en los demás casos.

D_u = variable dummy que toma valor 1 si el individuo completó 12 o más años de educación y 0 en los demás casos.

Hicieron parte de la muestra todos los asalariados de las siete principales ciudades del país entrevistados en junio de 1994.

La hipótesis que aquí se quiere comprobar es la de heterogeneidad del mercado laboral de los temporales. Es decir, que mientras para algunos trabajadores la temporalidad se acompaña de precariedad laboral y de menores ingresos, para otros no implica necesariamente discriminación salarial. Más aún, hay quienes ven en un empleo temporal la solución ocupacional más acorde a sus preferencias y mejor remunerada.

El Cuadro 3 reporta los resultados de las 6 regresiones relativas a los grupos ocupacionales de profesionales, administrativos y obreros, corridas separadamente por sexo. El examen de la variable que captura el eventual diferencial salarial, D_i , nos permite contrastar la hipótesis planteada. En el cuadro observamos signos negativos, es decir, condiciones de ingreso menos favorables para los temporales, en el caso de las mujeres y de los hombres que se desempeñan como obreros u operarios. Entrando más en el detalle, un diferencial del orden del 6% se registra para el personal administrativo femenino y para los obreros; ello sube al 10% en el caso de las mujeres profesionales y directivas. Para las operarias no resulta ser estadísticamente significativo. Signo positivo, pero, tampoco significativo, arrojan las regresiones relativas a los profesionales y administrativos hombres: si hay diferenciales salariales, estos no son

Cuadro 3

ESTIMACION DE FUNCIONES DE INGRESO ASALARIADOS SEGUN GRUPO OCUPACIONAL SIETE AREAS METROPOLITANAS - JUNIO 1994

Variable dependiente: Logaritmo del Ingreso Laboral por hora trabajada

	Profesionales y directivos		Personal administrativo		Obreros y operarios	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
D	0.03	-0.10	7.12E-04	-0.06	-0.06	-0.009
	0.69	-2.31	0.02	-2.47	-4.34	-0.39
EXP	0.03	0.02	0.04	0.02	0.03	0.02
	7.15	4.52	11.32	7.96	19.34	5.94
EXP ²	-3.08E-04	-1.16E-04	-3.55E-04	-1.72E-04	-3.66E-04	-1.94E-04
	-3.29	-1.04	-5.57	-2.49	-13.07	-3.1
EDUC	0.12	0.06	0.08	0.09	0.05	0.05
	7.92	3.54	9.89	12.15	10.66	5.8
Ds	0.006	0.03	-3.26E-04	-0.01	0.003	0.005
	0.53	2.55	-0.03	-1.95	0.62	0.5
Du	0.02	0.12	0.03	-0.01	0.07	0.08
	1.01	4.3	1.38	-0.83	4.36	2.73
INTERC.	5.14	5.65	5.3	5.35	5.62	5.63
	36.5	34.8	80.3	79.37	172.3	90.9
R-cuadrado	0.57	0.52	0.51	0.43	0.36	0.32
F-estadíst	152.6	106.3	134.3	126.1	214.2	51.7
No. obs.	1823	1703	2299	3212	8497	2747

Fuente: Dane. ENH etapa 84.

atribuibles al tipo de vinculación, temporal o permanente. En resumen, el análisis económico tiende a reducir el monto de los diferenciales salariales que se obtuvieron de la simple comparación de los ingresos promedios y, en unos casos, no convalida su existencia.

VI. Resumen y conclusiones

En las últimas décadas, la incidencia del empleo temporal en el mercado de trabajo ha crecido rápidamente en Colombia y en casi todo el mundo. Nuestro análisis ha mostrado

cómo la reforma laboral de 1990 no ha sido un factor determinante de este crecimiento en nuestro país y cómo, más bien, ello obedece principalmente a factores asociados a la demanda de ocupaciones. Una mayor predisposición de parte de la oferta de trabajo a desempeñar labores de carácter temporal ha facilitado en el mercado el encuentro entre demanda y oferta. En muchos países, incluido Colombia, los mismos gobiernos han estimulado el empleo temporal en sus planes de política laboral activa. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas de empleos de emergencia o en favor de la reinserción en el mercado de trabajo de los desempleados de larga duración.

La temporalidad es una forma de empleo que hace parte de una realidad económica que sería ilusorio ignorar y que contiene algunos aspectos que son indiscutiblemente positivos. Desafortunadamente, en el plano social plantea problemas de difícil solución. Hemos visto como la temporalidad dificulta la inspección del trabajo y, en general, el respeto de la legislación laboral, la obtención de algunas prestaciones sociales y la integración a la comunidad de trabajo. De la misma forma, para los temporales, la probabilidad de quedarse desempleados es más alta y su vinculación al puesto de trabajo es menos estable.

En este ensayo se ha profundizado el tema de los ingresos. Es cierto que la temporalidad puede acarrear problemas de continuidad y estabilidad de los ingresos laborales. Nuestro análisis, de carácter puntual, muestra una diversidad de situaciones. Las comprobaciones empíricas evidencian condiciones de desventaja para los temporales con menores calificaciones (obreros y operarios) de ambos sexos y para la fuerza de trabajo temporal

femenina. Sin embargo, cuando es estadísticamente significativo, este diferencial no supera el 10%. Por otro lado, en el caso de los hombres administrativos y profesionales, no existen diferenciales salariales desfavorables, atribuibles a la condición de temporalidad. Incluso, el sentido común nos induce a pensar que en el caso de algunas tareas muy especializadas, tales como, por ejemplo, las de consultoría, la temporalidad ocupacional permite obtener mayores ingresos.

En materia de política, nuestro análisis sugiere que es indispensable distinguir entre aspectos laborales y aspectos sociales del trabajo temporal. La actual legislación colombiana sobre temporalidad parece ser adecuada, tanto para las exigencias de los empresarios como para la necesaria salvaguardia de los derechos de los trabajadores. En cambio, todavía hay mucho que hacer para la resolución de la problemática social asociada con el trabajo temporal, sobre todo con aquel de carácter poco o no calificado.

Bibliografía

- Abraham K. Taylor S.(1993), "Firms' use of outside contractors: theory and evidence", NBER Working Paper 4468, September.
- Bentolila S.-Dolado J.J.(1994), "Labour flexibility and wages: lessons from Spain", *Economic Policy*, No 18, April.
- Bronstein A.S.(1991), "El trabajo temporal en Europa Occidental: antagonista o complemento del empleo permanente?", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol.110, No 4.
- Buechtemann C.F.(1989), "More jobs through less employment protection? Evidence for West Germany", *Labour*, Vol 3, No 3, winter.
- Buechtemann C.F.-Quack S.(1990), "How precarious is 'non-standard' employment? Evidence for West Germany", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 14, No 3, September.
- Casey B. Dragendorf R. Heering W.-John G.(1989), "El empleo temporal en Gran Bretaña y en la República Federal de Alemania", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 108, No 3.
- Corchuelo A.(1987), "Formas de empleo no sujetas al régimen laboral: empleo temporal y subcontratación", en Ocampo J.A. Ramirez M.(Eds),"El problema laboral colombiano", Contraloría General de la República, DNP, SENA.
- Dane (1992), *Boletín de Estadística*, No 477, diciembre.
- Emerson M.(1988), "Regulation or deregulation of the labour market", *European Economic Review*, Vol. 32, No 4, April.
- Farné S.-Nupia O.A.(1996), "Aspectos laborales y sociales del empleo temporal en Colombia", Universidad Externado de Colombia, mayo.
- Fedesarrollo (1994), "Encuesta de Opinión Empresarial. Resultados del Módulo Especial sobre Empleo", agosto, mimeo.
- Flanagan R.J.(1988), "Unemployment as a hiring problem", *OECD Economic Studies*, No 11, autumn.
- Grubb D. Wells W.(1993), "Employment regulation and patterns of work in EC countries", *OECD Economic Studies*, No 21, winter.
- Mangum G. Mayall D. Nelson K.(1985), "The temporary help industry: a response to the dual internal labor market", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 38, No 4, July.
- Marshall A.(1991a), "Empleo temporal y empleo incierto: dos caras del trabajo temporal en la Argentina", *Desarrollo Económico*, Vol. 31, No 122, julio-septiembre.
- Marshall A.(1991b), "The impact of labour law on employment practices: temporary and part-time employment in Argentina and Peru", *International Institute for Labour Studies, Discussion Paper DP/38/91*.
- Michon F. Ramaux C.(1993), "Temporary employment in France: a decade statement", *Labour*, Vol 7, No 3, autumn.
- OECD (1993), "Employment Outlook", july, pp.18-37
- Piore M.(1994), "Industrialization and labor market adjustment: experiences from developing countries», Bogotá 25 de febrero, mimeo.
- Segal L.M. Sullivan D.G.(1995), "The temporary labor force", *Economic Perspective*, Vol. XIX, No 2, March-April.
- Segura, J. Duran, F. Toharia, L. Bentolila, S.(1991), "Análisis de la contratación temporal en España", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España.
- Zerda A.(1995), "Funcionamiento del mercado de trabajo industrial: análisis de la segunda etapa", Ministerio de Trabajo, Proyecto COL/90/007, PNUD y OIT, septiembre.

Zerda A.(1992), "Funcionamiento del mercado de trabajo industrial. Análisis de una encuesta a establecimientos", Ministerio de Trabajo, Proyecto COL/90/007, PNUD y OIT, diciembre.

Williams H.B.(1989), "What temporary workers earn: findings from new BLS survey", Monthly Labor Review, March.

Anexo

CONFORMACION DE GRUPOS OCUPACIONALES DE OBREROS Y OPERARIOS, PERSONAL ADMINISTRATIVO, Y PROFESIONALES Y DIRECTIVOS, SEGUN CLASIFICACION NACIONAL DE OCUPACIONES A DOS DIGITOS

Obreros-Operarios

- 37 Carteros y mensajeros
- 53 Cocineros, camareros, barmanes y trabajadores asimilados
- 54 Personal de servidumbre no clasificados bajo otros epígrafes
- 55 Guardianes de edificios, personal de limpieza y trabajadores asimilados
- 56 Lavanderos, limpiadores en seco y planchadores
- 58 Personal de los servicios de protección personal
- 59 Trabajadores de los servicios no clasificados bajo otros epígrafes
- 62 Trabajadores agropecuarios
- 63 Trabajadores forestales
- 64 Cazadores, pescadores y trabajadores asimilados
- 70 Contra maestres, supervisores y capataces
- 71 Mineros, canteros, sondistas y trabajadores asimilados
- 72 Trabajadores metalúrgicos
- 73 Trabajadores del tratamiento de la madera y de la fabricación de papel y cartón
- 74 Operarios de los tratamientos químicos y trabajadores asimilados
- 75 Hilanderos, tejedores, tintoreros y trabajadores asimilados
- 76 Trabajadores de la preparación, curtido y tratamiento de pieles
- 77 Trabajadores de la preparación de alimentos y bebidas
- 78 Trabajadores y operadores del procesamiento del tabaco
- 79 Sastres, modistas, peleteros, tapiceros y trabajadores asimilados
- 80 Zapateros y guarnecedores
- 81 Ebanistas, operadores de máquina de labrar madera y trabajadores asimilados
- 82 Labrantes y adornistas
- 83 Trabajadores de la labra de metales
- 84 Ajustadores, montadores e instaladores de maquinaria e instrumentos de precisión, relojeros y mecánicos (excepto electricistas)
- 85 Electricistas, electronicistas y trabajadores asimilados
- 86 Operadores de estaciones de radio y televisión y de equipo de sonorización y de proyecciones
- 87 Fontaneros, soldadores, chapistas y montadores de estructuras metálicas
- 88 Joyeros y plateros
- 89 Vidrieros, ceramistas y trabajadores asimilados
- 90 Trabajadores de la fabricación de productos de caucho y plástico
- 91 Confeccionadores de productos de papel y cartón

- 92 Trabajadores de las artes gráficas
- 93 Pintores
- 94 Trabajadores manufactureros y trabajadores asimilados no clasificados bajos otros epígrafes
- 95 Trabajadores de la construcción
- 96 Operarios de máquinas fijas y de instalaciones similares
- 97 Trabajadores y operadores de la manipulación de mercancías y materiales y de movimiento de tierra
- 98 Conductores de vehículos de transporte
- 99 Otros

Personal administrativo

- 31 Agentes administrativos (Administración Pública)
- 32 Secretarios, mecanógrafos, taquígrafos y operadores de máquinas perforadoras de tarjetas y cintas
- 33 Empleados de contabilidad, cajeros empleados de los servicios bancarios y trabajadores asimilados
- 34 Operadores de máquinas para cálculos contables y estadísticos
- 35 Jefes de servicios de transporte y comunicaciones
- 36 Jefes de tren, controladores de coches-cama y cobradores de los servicios de transporte
- 38 Telefonistas y telegrafistas
- 39 Personal administrativo y trabajadores asimilados no clasificados bajo otros epígrafes
- 43 Agentes técnicos de ventas, viajantes de comercio y representantes de fábrica
- 44 Agentes de seguros, agentes inmobiliarios, agentes de cambio y bolsa, agentes de ventas de servicios a las empresas y subastadores
- 45 Vendedores, empleados de comercio y trabajadores asimilados
- 49 Comerciantes y vendedores no clasificados bajo otros epígrafes
- 57 Peluqueros, especialistas en tratamientos de belleza y trabajadores asimilados

Administradores, profesionales y directivos

- 1 Especialistas en ciencias física-química y técnicos asimilados 2, 3 Arquitectos, ingenieros y técnicos asimilados
- 4 Pilotos, oficiales de cubierta y oficiales maquinistas (aviación y marina)
- 5 Biólogos, agrónomos y técnicos asimilados 6, 7 Médicos, odontólogos, veterinarios y trabajadores asimilados
- 8 Estadígrafos, matemáticos, analistas de sistemas y técnicos asimilados
- 9 Economistas
- 11 Contadores
- 12 Juristas

- 13 Profesores
- 15 Autores, periodistas y escritores asimilados
- 16 Escultores, pintores, fotógrafos y artistas asimilados
- 17 Músicos, artistas, empresarios, productores de espectáculos
- 19 Profesionales técnicos y trabajadores asimilados no clasificados bajo otros epígrafes
- 20 Miembros de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública
- 21 Directores y personal directivo
- 30 Jefes de empleados de oficina
- 40 Directores (Comercio al por mayor y al por menor)
- 41 Comerciantes propietarios
- 42 Jefes de ventas y compradores
- 50 Directores (Servicios de hotelería, bares, similares y otros servicios personales)
- 51 Gerentes propietarios (Servicios de hotelería, bares, similares y otros servicios personales)
- 52 Jefes de personal de servidumbre
- 60 Administradores y jefes de explotaciones agropecuarias

Fueron excluidos

- 0 No informan
- 14 Miembros del clero y asimilados
- 18 Atletas, deportistas y trabajadores asimilados
- 61 Agricultores y ganaderos (propietarios)

Algunos efectos psicológicos de trabajar en el sector informal¹

Roberto Gutiérrez²

I. Introducción

En 1996 se cumple un cuarto de siglo desde que el antropólogo Keith Hart acuñara un nuevo concepto para acercarse al dinamismo de un grupo de trabajadores que estaban al "margen" del sector moderno de la economía. Desde entonces la gran mayoría de las investigaciones ha estudiado los aspectos económicos del sector informal, algunas han resaltado las características demográficas de los trabajadores del sector (para el caso colombiano ver López 1986 y Ocampo 1988), pocas han realizado una caracterización social de estos trabajadores (Pérez Sáinz 1990, Portes 1985, Roberts 1989), y sólo unas cuantas han explorado las orientaciones ideológicas de los mismos trabajadores (Piña 1981, Tueros 1984).

El estudio que aquí presento explora la relación entre la clase social y el funcionamiento psicológico del trabajador colombiano. A los criterios básicos utilizados para definir las clases sociales agregó uno relacionado con la situación laboral del trabajador. Este criterio, el acatamiento o incumplimiento de la legislación laboral, permite comparar el funcionamiento psicológico de quienes laboran en el sector formal con el de trabajadores informales de la misma clase social.

Este texto comienza por resumir los resultados de investigaciones previas sobre el sector informal. Luego presenta la metodología utilizada para estudiar el funcionamiento psicológico de los trabajadores informales y los resultados obtenidos con la investigación. Por último, enumera ciertas

¹ La investigación para el estudio aquí presentado fue financiada por la National Science Foundation estadounidense y el Programa en Desarrollo Internacional Comparado del Departamento de Sociología de la Universidad de Johns Hopkins. El Instituto Ser de Investigación y la Facultad de Administración de la Universidad de los Andes facilitaron el trabajo de campo y la escritura de este artículo, respectivamente. Agradezco los comentarios críticos de Carolyn Bancroft, Camilo Granada y de los alumnos del seminario, "Microempresa, informalidad y desarrollo" del primer semestre de 1996.

² Profesor de la Universidad de los Andes. Doctor en sociología, Universidad de Johns Hopkins.

limitaciones que tiene este tipo de estudio y algunas consideraciones que de él se derivan.

II. Investigaciones sobre el sector informal

Dos hechos hacen relevante el estudio de la informalidad en Colombia. Primero, la magnitud del sector informal en Colombia obliga a mirar las condiciones laborales del sector y su relación con el resto de la economía. Segundo, las estrategias de generación de empleo del actual gobierno se apoyan en el empleo que generará la pequeña y mediana industria (200 mil empleos), el comercio (330 mil empleos), y los servicios privados (500 mil empleos) [Presidencia de la República y DNP 1995a]. Muchos de estos empleos, si se crean, pertenecerán al sector informal.

La misma definición y medición del sector informal varía entre las diferentes perspectivas que lo estudian. Los análisis del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) consideran dentro del sector informal urbano (SIU) a los trabajadores por cuenta propia (distintos a profesionales y técnicos independientes), a los familiares no asalariados y al servicio

doméstico. Los estimativos del tamaño del SIU colombiano según esta definición corresponden a los siguientes porcentajes de la población económicamente activa urbana: 39% en 1960, 31.4% en 1970 y 34.4% en 1980 (García y Tockman 1981).

El DANE suma a estos tres grupos los pequeños patrones y asalariados vinculados a empresas de hasta diez personas. Esta definición, basada en el tamaño de la unidad económica ignora las particularidades de algunas microempresas formalmente constituidas y con buenas perspectivas productivas. Según el DANE, en 1984 el empleo informal alcanzó el 54.9% del empleo total³. Para 1994 este porcentaje se mantuvo en el mismo nivel (DANE 1984, 1994). Otra definición del sector informal la proveen Portes y Schauffler (1993). Su enfoque estructuralista considera informales todas aquellas actividades generadoras de ingreso que no están reguladas por el Estado, en contextos donde actividades similares sí lo están⁴. La última parte de esta definición distingue entre las actividades informales y las actividades ilegales; las actividades informales no acatan la legislación laboral para producir bienes y servicios legales.

³ Los negocios más pequeños son la gran mayoría. Las "microempresas" de cinco o menos trabajadores generaban, en 1984, el 48% de los empleos en las cuatro principales áreas metropolitanas del país; mientras tanto, las microempresas de seis a diez trabajadores solo generaban el 7% de los empleos (López, Henao y Sierra 1986).

⁴ El enfoque estructuralista privilegia el estudio de las relaciones de producción. Por ello se concentra en la legislación laboral, dejando a un lado el estudio de otros tipos de regulación estatal (e.g. impuestos, crédito, medio ambiente). En este enfoque es notorio que lo informal son las actividades, no las personas. Un trabajador puede combinar actividades formales con actividades informales en su día laboral. Igualmente, muchos trabajadores realizan actividades informales durante un período y luego actividades formales en otras etapas de sus vidas. Estos hechos requieren el análisis de las actividades de un trabajador para catalogar su formalidad o informalidad. Por último, para añadir complejidad al asunto, es más realista considerar niveles de informalidad (i.e. grados en que se cumple la legislación laboral) que la simple dicotomía formal/informal.

Las limitaciones de la dicotomía formal/informal han sido suficientemente resaltadas en la literatura sobre el tema. A pesar de la tradición dualista en que se enmarcan muchas de las investigaciones, el estudio de la informalidad permite apreciar la reorganización de formas económicas atrasadas que contrarrestan la tendencia hacia un mercado laboral contractual y reglamentado (Portes 1983).

En un extremo del espectro de quienes han estudiado el sector informal están aquellos investigadores que lo consideran sinónimo de marginalidad. En los análisis iniciales del PREALC, en la década de los 70 y a principios de los 80, la lógica de la supervivencia era característica del sector informal mientras la lógica de la acumulación primaba en el sector formal. Para quienes están en el otro extremo del espectro, el trabajo informal no es el problema; es más bien el indicio de un dinamismo que permite superar muchos problemas económicos (de Soto 1986).

Cada vez se recopila más evidencia empírica que refuta los análisis de ambos extremos. Es cierto que muchos trabajadores informales apenas sobreviven, pero también existen quienes logran acumular ganancias y ejemplarizar lo que algunos denominan la "economía informal de crecimiento". Es mucha la publicidad que han recibido los dinámicos sectores informales existentes en Italia y Hong Kong. Sin embargo, en las economías latinoamericanas no predomina el sector microem-

presario dinámico con perspectivas de crecimiento; en nuestras economías predomina la "economía informal de subsistencia" y su contribución al desarrollo económico de los países es limitada.

Las investigaciones reconocen tanto la desconexión jurídica y política de los trabajadores informales, como su estrecha conexión económica con el sector formal. En Colombia la producción de bienes y servicios del sector informal está destinada al consumo interno, a la demanda de la población en general. Pocos de estos productos sirven de insumos para el sector industrial y aún menos son los productos exportados. Basta ver en el Cuadro 1 la proporción de trabajadores (en negocios que emplean de uno a diez trabajadores) dedicados a las distintas actividades económicas. Es notoria la estabilidad en las proporciones de trabajadores dedicados a cada sector económico. Tres cuartas partes de las actividades informales se concentran en los sectores comercial y de servicios⁵.

La estrecha interrelación económica entre el sector informal y el formal ha sido documentada en muchas instancias (Gerry y Bromley 1979; López 1986; Portes y Sassen-Koob 1987). El análisis de esta interrelación ha puesto al descubierto algunas de las funciones que cumple para el sector formal el trabajo de los informales. Las empresas del sector formal pueden mantener bajos los salarios de sus trabajadores ya que ellos consiguen

⁴ No es sorpresivo encontrar las mismas características del sector informal en otros países latinoamericanos. En Perú, por ejemplo, aproximadamente 70% de las actividades del sector informal son comerciales o de servicio (Ministerio de Trabajo, 1986).

Cuadro 1
DISTRIBUCION PORCENTUAL DE TRABAJADORES DEL SECTOR INFORMAL EN CADA
SECTOR PRODUCTIVO

	1984			1994		
	Bogotá	4 áreas metropolitanas	6 ciudades intermedias	Bogotá	4 áreas metropolitanas	6 ciudades intermedias
Manufactura	14	19	17	19	18	18
Construcción	8	7	6	9	8	6
Comercio, rest. y hoteles	35	35	39	34	35	37
Servicios	32	28	27	25	27	26
Trans. y comunicaciones	5	6	6	7	7	7
Otros sectores	6	5	5	5	5	6

Nota: La cuatro áreas metropolitanas son el Distrito Especial de Santafé de Bogotá, Medellín, Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad. Las seis ciudades intermedias son Bucaramanga (y su área metropolitana), Cúcuta, Manizales y Villamaría, Pasto, Pereira y Dosquebradas, y Villavicencio.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, Dane 1984-1994)

productos y servicios informales en cantidades, precios y plazos de pago que "estiran" su salario. Además, con la posibilidad de subcontratar informalmente, las empresas formales tienen mayor flexibilidad en el manejo de sus contrataciones (externalizando los problemas de las fluctuaciones del mercado) y pueden controlar mejor sus costos laborales (especialmente aquellos relacionados con la carga prestacional).

Sin importar el enfoque teórico, las investigaciones coinciden en señalar que la diferencias entre los trabajadores de uno y otro sector han ido desapareciendo. Las distribuciones de hombres y mujeres, migrantes o no migrantes, y jefes de hogar o trabajadores secundarios son similares entre trabajadores formales o informales. Aunque menores, existen aún diferencias en el nivel educativo alcanzado por los trabajadores que se desempeñan en el sector formal y en el informal. Eso sí, las grandes diferencias persisten en la calidad y

productividad de los trabajos realizados en cada sector (López 1986, 1987; Ocampo 1988).

Importa preguntar cómo afectan a los trabajadores las condiciones laborales de cada sector. A continuación están descritos los principales resultados de una investigación que examina algunos efectos psicológicos de trabajar en el sector formal y en el informal. Los resultados muestran cómo sí existen grandes diferencias psicológicas entre los trabajadores de uno y otro sector.

III. Metodología de la investigación

Con una encuesta y con entrevistas en profundidad recolecté información sobre las características sociales, las condiciones laborales, las condiciones de vida y algunas dimensiones básicas del funcionamiento psicológico de una muestra de trabajadores colombianos⁶. A través de varios procedimientos busqué garantizar significados y mediciones

comparables entre la información que recolecté y los datos de investigaciones previas sobre la relación entre estructura social, trabajo y personalidad. La comparabilidad fue un tema central durante las etapas de traducción del cuestionario original, en la prueba piloto del cuestionario adaptado y completado para Colombia, y durante la elaboración de los modelos de medición para el análisis estadístico⁷.

La encuesta se basó en entrevistas personales a trabajadores urbanos seleccionados de una muestra aleatoria estratificada por grupos socio-económicos. El muestreo estratificado garantizó la disponibilidad de información de un número suficiente, aunque pequeño, de trabajadores situados en las

distintas posiciones de la jerarquía social⁸. Al final, 180 trabajadores bogotanos -mujeres y hombres- fueron entrevistados. Ellos constituyen el 68% de los trabajadores contactados. Las razones para no participar en el estudio fueron: falta de tiempo, poco o ningún interés en el estudio (esta razón se confunde con los sentimientos de inseguridad de muchos residentes de Bogotá, especialmente de quienes ocupan lugares privilegiados en la estructura social y quienes prefieren evitar cualquier contacto con extraños), inhabilidad temporal (enfermedad, viajes, etc.), o imposibilidad de concertar una cita para la entrevista.

Un análisis de las características de quienes no pudieron ser entrevistados no es posible por falta de mayor información. Sólo pude

⁶ La mayor parte de las preguntas de la encuesta provino de la encuesta diseñada por Kohn y Schooler para un estudio de trabajadores estadounidenses en 1964 (ver Kohn 1968, apéndice A). El cuestionario utilizado en la investigación colombiana aparece en el apéndice A de la disertación doctoral del autor (1995). Las preguntas guía para las entrevistas en profundidad aparecen en el apéndice B de este último texto.

⁷ La traducción del cuestionario original la realizó el autor con la colaboración de una traductora calificada del Departamento de Lenguas Modernas de la Universidad de los Andes en Bogotá. No sólo se analizaron aquellas preguntas cuya traducción podía realizarse de diversas maneras, sino que se discutió todo el cuestionario para descubrir problemas de fraseo, formulación de preguntas o el orden de las mismas. Cuando tuvimos algún desacuerdo sobre la manera más apropiada de hacer una pregunta, ensayé las alternativas en el estudio piloto realizado durante agosto de 1992. En este estudio se entrevistaron a 14 personas (8 hombres y 6 mujeres) de ambos extremos del espectro educativo y de muy distintas ocupaciones. El estudio piloto sirvió para modificar el vocabulario de algunas preguntas, para alterar el orden de dos de los grupos de preguntas, para clarificar algunas alternativas de respuestas, y para ensayar las preguntas nuevas y aquellas adaptadas para el medio colombiano.

⁸ En un muestreo estratificado por grupos, la población es dividida en grupos que son aleatoriamente escogidos en una o más etapas. De cada una de las tres regiones geográficas de Bogotá (sur, centro-occidente, y norte), escogí aleatoriamente barrios de todos los estratos socio-económicos en el área. Cuando un barrio muy inseguro aparecía en la muestra, de acuerdo con un entrevistador experimentado del DANE, lo replacé con otro barrio más seguro de las mismas características socio-económicas. Este apareamiento de barrios trató de preservar la representatividad de la muestra. Sin embargo, este intento puede no ser del todo exitoso ya que los barrios muy inseguros tienen unas características especiales y ello compromete la representatividad de la muestra. Al final de esta primera etapa en la escogencia de la muestra tuve una lista de cuarenta barrios de los seis estratos socio-económicos definidos por el DANE y de todas las áreas de la ciudad. Después escogí aleatoriamente tres manzanas en cada barrio. En cada manzana, las entrevistadoras visitaron dos casas y escogieron aleatoriamente uno de los trabajadores allí ubicados. Si después de tres intentos no se había podido entrevistar al trabajador seleccionado, la entrevistadora podía pasar a la siguiente casa y seleccionar de allí otro trabajador. Para mayor información sobre los métodos de muestreo y recolección de información ver Gutiérrez (1995, capítulo 2).

relacionar los problemas reportados por las entrevistadoras con información sobre la dirección visitada y el estrato socio-económico del barrio. Claramente, la mayoría de quienes no concedieron entrevista se encuentran en los dos estratos más altos. Estos trabajadores fueron remplazados con igual número de trabajadores localizados en el mismo barrio, preservando así las características de estratificación de la muestra.

Una comparación de las características de los trabajadores en la muestra para este estudio con las estadísticas del DANE sobre la población trabajadora adulta de Bogotá muestra diferencias que surgen de la adopción de un muestreo estratificado por grupo socio-económico (Encuesta Nacional de Hogares 1992). Los trabajadores entrevistados tienen, en promedio, mayor educación e ingreso, y pertenecen a clases sociales más privilegiadas. En conclusión, la muestra final representa razonablemente los diferentes estratos socio-económicos de la población trabajadora de Bogotá, teniendo en cuenta que en la muestra están sobrerrepresentados los barrios de estratos altos.

Mientras los últimos cuestionarios eran completados, escogí catorce trabajadores informales de distintas clases sociales y sectores económicos. Seleccioné a aquellos trabajadores cuyas condiciones laborales tu-

vieran alguna particularidad: por ejemplo, vínculos con el sector informal rural, empleados públicos subcontratados, profesores sin bachillerato completo, entre otros. A ellos los entrevisté en profundidad para complementar con información cualitativa el análisis cuantitativo, y para asegurar la confiabilidad de la información recolectada por las encuestadoras⁹.

Por último, poder analizar conceptos de significado comparable en distintos países se debe a esfuerzos en cada una de las etapas del proceso: la traducción de muchas preguntas, la prueba piloto de la encuesta, el muestreo estadístico, la selección y entrenamiento de las entrevistadoras, la codificación de la información y el control de calidad de los datos recolectados.

Los esfuerzos por tener mediciones comparables están descritos en las siguientes dos secciones.

IV. Conceptualización de las clases sociales

Mi conceptualización de clase social para Colombia sigue las mismas bases teóricas utilizadas por Kohn y sus colaboradores (1990) en sus análisis de Estados Unidos, Japón y Polonia. Ellos proponen unas clases sociales a partir de las definiciones y distinciones

⁹ Constatar la información recolectada por la encuesta con la datos de las entrevistas en profundidad fue uno de los últimos pasos en el control de calidad de la información. Asegurar esta calidad comenzó desde el entrenamiento individual a las doce encuestadoras, estudiantes universitarias o profesionales con algún tipo de experiencia en investigación. Luego, día tras día, revisé los cuestionarios entregados por cada entrevistadora para descubrir preguntas omitidas o respuestas incompletas, y para cotejar la correspondencia entre la dirección reportada y aquella aleatoriamente escogida.

hechas en los escritos de Wright (1976, 1978), Robinson y Kelley (1979), Gagliani (1982), y Mach y Wesolowski (1986). Kohn y su grupo de investigación consideran las clases sociales como grupos definidos en términos de la posesión y el control sobre los medios de producción, y de su control sobre la fuerza de trabajo de otros. Estos criterios definen las clases sociales como grupos distintos (categorías nominales), grupos sin un orden jerárquico a lo largo de una única dimensión.

La posesión de los medios de producción divide a las sociedades en grupos de dueños y no-dueños, con la posibilidad de hacer una distinción adicional al postular la existencia de una pequeña burguesía. De esta manera, los dueños se dividen en empleadores y en trabajadores independientes. Esta distinción es importante ya que los trabajadores independientes poseen los medios de producción, pero desempeñan el trabajo en vez de controlar la fuerza laboral de otros.

El control sobre los medios de producción y sobre el trabajo de otros son criterios de clase que dividen al grupo de no-dueños en administradores (quienes ejercen amplio control sobre el proceso de producción), en supervisores (quienes tienen control directo pero limitado sobre los trabajadores), y en trabajadores (quienes no ejercen ningún control).

Estos criterios resultaron ser apropiados para dividir en clases las sociedades estadounidenses, japonesa y polaca en la época en que se realizaron las investigaciones del grupo de Kohn. Pienso que estas consideraciones teóricas básicas son apropiadas para analizar las clases sociales en Colombia. He adicionado un criterio secundario para dividir en clases sociales a los trabajadores colombianos: la distinción entre trabajo regulado y no regulado (i.e. trabajo informal)¹⁰. De esta manera combino clase social y sector económico (formal o informal) en un solo análisis.

Las fronteras explícitas entre una clase social y otra surgen de mi análisis de la realidad colombiana y de los datos recolectados con la encuesta. La distribución de trabajadores en cada clase social no es representativa de la distribución por clase de la población bogotana, sino refleja el éxito del muestreo aleatorio estratificado, en el cual los barrios donde habitan las clases sociales más privilegiadas están mayormente representados.

Empleadores formales: dueños que emplean, al menos, a un trabajador ajeno a su familia, y que proveen de seguro de salud, cesantía y salario mínimo a sus empleados [N=16].

Empleadores informales: dueños que emplean, al menos, a un trabajador ajeno a su familia, y que no proveen de seguro de salud, cesantía o salario mínimo a sus empleados [N=18].

¹⁰ La informalidad como criterio de clase social fue utilizada por Portes (1985) en su análisis de las estructuras de clase latinoamericanas. Esta conceptualización de nuestras estructuras de clase permite apreciar mejor las diferencias psicológicas entre los trabajadores formales e informales de clase social similar. Este análisis puede hacerse, de manera más elegante pero menos clara, con un análisis de varianza de dos entradas de toda la muestra.

Trabajadores independientes: dueños que no emplean a nadie fuera de la familia [N=34].

Administradores formales: empleados que poseen menos del 20% de la empresa donde trabajan, y que supervisan quince o más trabajadores o tienen una posición en la cúpula de la jerarquía organizacional. Todos ellos reciben los mínimos beneficios de contratos laborales regulados (a saber, seguro de salud, cesantía y, por lo menos, salario mínimo) [N=8].

Supervisores formales: empleados que supervisan directamente de dos a catorce trabajadores, ninguno de los cuales es un supervisor, y que reciben los beneficios mínimos de un contrato laboral regulado [N=15].

Supervisores informales: empleados que supervisan directamente de dos a catorce trabajadores, ninguno de los cuales es un supervisor, y que carecen de uno o más de los beneficios mínimos de un contrato laboral regulado [N=10].

Trabajadores formales: empleados supervisados que reciben los beneficios mínimos de un contrato laboral regulado [N=41].

Trabajadores informales: empleados supervisados que carecen de uno o más de los beneficios mínimos de un contrato laboral regulado [N=38].

V. Conceptualización y medición del funcionamiento psicológico

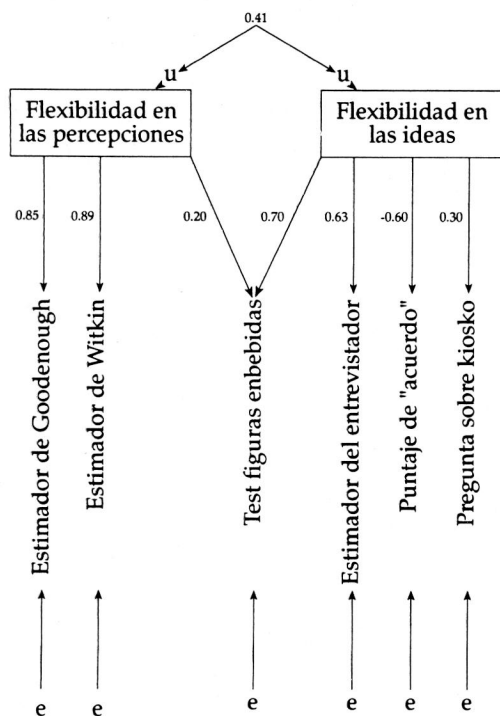
Mi análisis del funcionamiento psicológico trata dos dimensiones: la cognición y las orientaciones hacia la persona y la sociedad. Utilizo el análisis factorial confirmatorio para obtener medidas válidas para los trabajadores colombianos y para obtener medidas comparables a aquellas usadas en los estudios transnacionales previos¹¹.

A. Flexibilidad intelectual

En esta investigación, la medición de la flexibilidad intelectual refleja el desempeño intelectual del trabajador durante la entrevista. He utilizado seis indicadores para construir un modelo de medición de este concepto (ver el Gráfico 1): (1) el indicador de la flexibilidad perceptual desarrollado por Goodenough a partir de la evaluación detallada del dibujo de una persona (ver Witkin et al. 1962); (2) la valoración de Witkin et al.

¹¹ El análisis factorial confirmatorio utiliza varios indicadores de un concepto para inferir, de su covariación, el grado en que cada indicador refleja el concepto latente. En el caso del gráfico 1, el método toma seis indicadores, o sea seis variables para las cuales tenemos una medida, e identifica qué tienen en común estos indicadores y atribuye el resto a errores en la medición de la variable (e.g. mala comprensión de la pregunta en el caso de una entrevista, una connotación inesperada de la pregunta, un error en la anotación del entrevistador, o un error en la codificación de la respuesta). Un indicador puede interpretarse como causado por el concepto que pretende medir y por todo aquello que no tiene que ver con el concepto (llamado error en este contexto). Esta separación permite establecer relaciones entre conceptos sin la interferencia de los errores en la medición y tomar en cuenta correlaciones entre estos mismos errores para obtener modelos estadísticos más realistas. De lo que existe en común entre la evaluación de Goodenough, la valoración de Witkin y el test de las figuras escondidas, uno obtiene una medida de la flexibilidad perceptual del entrevistado. Para la muestra de trabajadores colombianos en este estudio, la valoración de Witkin es el indicador que tiene mayor relación con la flexibilidad perceptual (una correlación de 0.89).

Gráfico 1
MODELO DE MEDICION DE LA
FLEXIBILIDAD INTELECTUAL



Nota: Todos los parámetros están estandarizados y son estadísticamente significativos, $p < 0.05$. Razón chi-cuadrado por grados de libertad = 0.86, RMSEA = 0.0

(1962) sobre la sofisticación del concepto de cuerpo en el mismo dibujo; (3) el desempeño del entrevistado en un ejercicio para descubrir figuras geométricas escondidas (ver Witkin

et al. 1962); (4) la evaluación del entrevistador sobre la flexibilidad intelectual del trabajador; (5) la frecuencia con la cual el entrevistado estuvo de acuerdo cuando se le hicieron preguntas del tipo acuerdo-desacuerdo; y (6) la evaluación del número y calidad de sus argumentos ante la siguiente pregunta: "Suponga que Ud. quiere abrir un kiosco de comida rápida y hay dos lugares disponibles. ¿Qué cuestiones consideraría Ud. para decidir entre los dos lugares, cuál es el que mejores oportunidades tiene como negocio?"

Estos seis indicadores se agrupan para reflejar dos conceptos que queremos estudiar pero de los cuales no tenemos una medición directa: la flexibilidad perceptual y la flexibilidad en el manejo de ideas. La correlación entre los componentes perceptual e ideacional de la flexibilidad intelectual (0.41), y la importancia relativa de los indicadores en el modelo de medición colombiano son muy similares a aquellos encontrados para los trabajadores estadounidenses por Kohn y Schooler (1983, cap. 5). Este modelo de medición se ajusta bastante bien a la información recogida¹². Al igual que Kohn y su equipo de investigación, asumo que los seis indicadores apenas reflejan parcialmente la flexibilidad para acometer las demandas intelectuales de tareas complejas. Ninguno de los indicadores es completamente válido ni mide la habilidad

¹² En la figura 1 presento dos de las medidas de la calidad del modelo, en otras palabras, de su ajuste estadístico a los datos recolectados: la razón de la estadística chi-cuadrado a los grados de libertad del modelo, y la raíz cuadrada del promedio de los errores de aproximación al cuadrado (RMSEA). La razón en estos modelos de medición mide la diferencia entre la matriz de covarianza de la muestra y la matriz de covarianza ajustada (i.e. la matriz implícita en el modelo). Una razón menor a 5 se considera buena. La raíz cuadrada (RMSEA) es una medida de la discrepancia por grado de libertad. De acuerdo con Browne y Cudeck (1993), un valor inferior a 0.05 indica un ajuste bueno y valores superiores a 0.05 pero inferiores a 0.08 representan razonables errores de aproximación en la población.

intelectual innata. Ni siquiera la flexibilidad intelectual desplegada en una entrevista es equivalente a la flexibilidad intelectual que puede manifestarse en otras situaciones. Sin embargo, el índice obtenido ha probado ser una medida útil de una característica perdurable (Kohn y Slomczynski 1990). Los análisis presentados después de la introducción de las variables psicológicas están centrados en el componente ideacional de la flexibilidad intelectual.

B. Orientaciones hacia la persona y la sociedad

Investigo las siguientes ocho dimensiones de las orientaciones psicológicas de un trabajador, tal y como las definen Kohn y Schooler (1983):

Conservadurismo: las definiciones de lo socialmente aceptable: en un extremo, el rígido conformismo con los dictados de la autoridad y la intolerancia al disenso; en el otro extremo, la libertad de prejuicios y la imparcialidad.

Estándares de moralidad: el espectro de posiciones morales parte de creer que la moralidad consiste en la adherencia estricta a la ley y en mantenerse alejado de los problemas, hasta llegar a definir y mantener unos estándares de moralidad propios.

Confianza en los demás: el grado en que uno cree que puede confiar en sus congéneres.

Posición frente al cambio: receptividad o resistencia a la innovación y al cambio.

Confianza en sí mismo: el grado de confianza en las capacidades personales (el componente positivo de la autoestima).

Desaprobación de uno mismo: el grado de menosprecio al cual uno llega (el componente de crítica personal de la autoestima).

Conformismo en las ideas: el grado en que uno cree que las ideas personales reflejan aquellas de los grupos sociales a los cuales uno pertenece.

Ansiedad: la intensidad de la incomodidad psíquica que uno experimenta.

Utilicé el análisis factorial exploratorio para confirmar la existencia de estas ocho facetas en el conjunto de preguntas sobre orientaciones personales y sociales (64 en total, ver Gutiérrez 1995, apéndice A). Este análisis, junto con teorías psicológicas y con la experiencia de otras investigaciones (Kohn y Schooler 1983, cap. 1; Kohn et al. 1992), guiaron la escogencia de los mejores indicadores de cada concepto psicológico¹³. Estos criterios aseguran que, en cierta medida, los índices desa-

¹³ Los indicadores corresponden a respuestas codificadas sobre cada una de las facetas psicológicas. Por ejemplo, las siguientes dos preguntas apuntan a investigar el conservadurismo de un trabajador. En ambas se pide una opinión, que va desde el acuerdo total al desacuerdo total, sobre un enunciado: (1) La cosa más importante que se ha de enseñar a los niños es obediencia absoluta a sus padres; (2) Uno debería obedecer a sus superiores así uno piense que pueden estar equivocados. Como estos dos indicadores hay seis más sobre el concepto de conservadurismo y hay otros tantos para cada una de las demás dimensiones de las orientaciones psicológicas de los trabajadores. Con estos indicadores construí modelos de medición que aparecen descritos en Gutiérrez (1995, cap. 4).

rollados miden adecuadamente los conceptos pretendidos y son comparables con los índices elaborados para trabajadores de países industrializados. Deliberadamente, los índices no son ortogonales, o sea no son independientes entre sí. Por ejemplo, la ansiedad está relacionada con la desaprobación de uno mismo.

Los ocho modelos de medición elaborados se ajustan bien a la información recolectada¹⁴. Ya que estudiar ocho facetas puede ser dispendioso, me concentraré en dimensiones más generales de las orientaciones psicológicas de los trabajadores.

C. Modelo de medición (de segundo orden) de las orientaciones psicológicas

Kohn y sus colaboradores mostraron la existencia de dos dimensiones fundamentales detrás de las ocho facetas de orientaciones psicológicas: una orientación autodirigida frente a un conformismo ante la autoridad externa, y un sentido de desasosiego frente a un sentimiento de bienestar (1983, 1990). En palabras de Kohn y Slomczynski, "una orientación autodirigida implica la creencia de que uno tiene la capacidad personal de ser responsable por sus propias acciones y de que la sociedad está constituida para hacer posible la autodirección"; mientras el desasosiego revela sentimientos de dolor psíquico (1990,

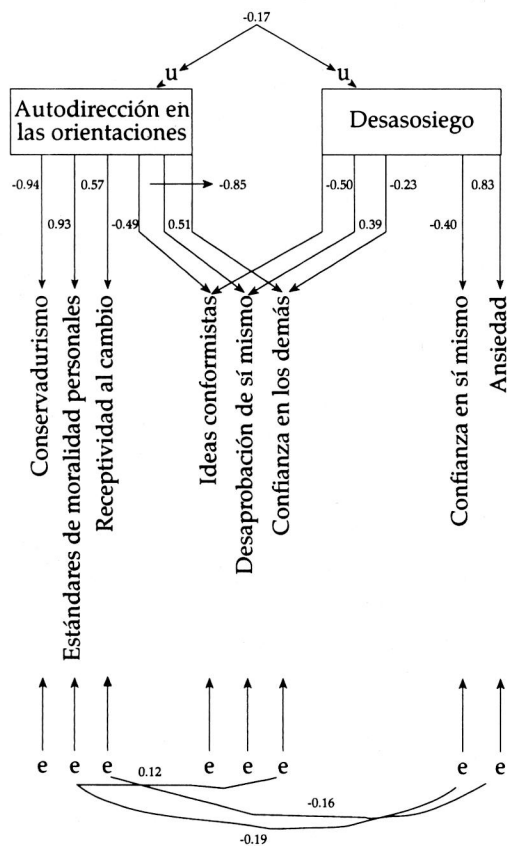
pag. 85, traducción del autor). En sus investigaciones estas dos dimensiones están relacionadas: la autodirección y el conformismo tienen distintos costos y beneficios psíquicos.

Para crear índices de estas dos dimensiones utilicé las medidas desarrolladas, para cada una de las ocho facetas psicológicas ya descritas, como insumos en un análisis factorial confirmatorio. El Gráfico 2 muestra el modelo final, cuyo ajuste a la información recogida es bueno. Una orientación autodirigida se refleja en no tener creencias conservadoras autoritarias, en tener estándares morales basados en la responsabilidad personal, en ser receptivo al cambio, en tener ideas no conformistas, en no desaprobarse uno mismo, y en tener confianza en los demás (los números que acompañan a cada una de las dimensiones indican la correlación entre éstas y el concepto latente). El desasosiego se refleja en ser ansioso y desaprobatario de uno mismo, en carecer de confianza en uno mismo, en desconfiar de otros, y en tener ideas no conformistas.

El modelo de medición para los trabajadores colombianos es consonante con el modelo desarrollado para trabajadores estadounidenses en el patrón y las magnitudes de las relaciones entre los conceptos de primer y segundo orden, y en la correlación negativa entre autodirección y desasosiego (Kohn y Schooler 1983, cap. 6).

¹⁴ Las relaciones entre los conceptos psicológicos y sus indicadores no son diferentes dependiendo del sector en el cual un trabajador se desempeñe. Al comparar cada uno de los ocho modelos específicos para trabajadores informales con los ocho modelos para trabajadores formales, no hay diferencias significativas entre los modelos de medición. De ahí que utilicé todos los trabajadores, sin distinguir entre sector económico, para construir los modelos de medición de las dimensiones psicológicas.

Gráfico 2
MODELO DE MEDICION DE LAS
ORIENTACIONES HACIA LA PERSONA Y
LA SOCIEDAD



Nota: Todos los parámetros están estandarizados y son estadísticamente significativos, $p < 0.05$. Los parámetros entre los conceptos de primer y segundo orden han sido corregidos para tener en cuenta el error en las mediciones. Razón chi-cuadrado por grados de libertad = 1.39, RMSEA = 0.047.

VI. Relación entre clase social y funcionamiento psicológico

¿Cuáles son los efectos psicológicos de pertenecer a una u otra clase social? En la comparación de un país capitalista industrializado

de occidente (Estados Unidos), de una nación socialista industrializada de occidente (Polonia), y de un país industrializado de oriente (Japón), Kohn et al. (1990) encontraron que los miembros de las clases privilegiadas -aquellas con el mayor control sobre los medios de producción y sobre la fuerza laboral de otros- son más flexibles intelectualmente y tienen orientaciones más autodirigidas. Además en Estados Unidos, las clases más privilegiadas sufren de menor desasosiego que las clases menos privilegiadas. ¿Se repite este patrón de efectos psicológicos en una nación parcialmente industrializada como Colombia? ¿Están igualmente presentes los efectos tanto en el sector formal como en el informal?

En Colombia, existen relaciones significativas entre la posición en la estructura de clases y cada una de las dimensiones psicológicas estudiadas (ver Cuadro 2). La correlación entre la clase social y la flexibilidad intelectual es 0.45¹⁵, siendo los empleadores y administradores formales los más flexibles intelectualmente. Los trabajadores informales son los menos flexibles intelectualmente; algo más flexibles que estos trabajadores, pero aún en la parte inferior del espectro están los trabajadores independientes.

La relación entre clase social y orientaciones autodirigidas es de menor magnitud (0.28), aunque sigue siendo estadísticamente significativa¹⁶. Los administradores formales, seguidos por los empleadores formales, son quienes exhiben orientaciones psicológicas más autodirigidas. De nuevo, en el otro extremo están los trabajadores independientes y los trabajadores informales, siendo estos últimos los más conformistas en sus orienta-

Cuadro 2
CORRELACIONES ENTRE LA POSICION EN LA ESTRUCTURA DE CLASES Y EL
FUNCIONAMIENTO PSICOLOGICO DE LOS TRABAJADORES COLOMBIANOS

		Dimensiones de segundo orden para las orientaciones						
	N	Flexibilidad intelectual	Orientaciones autodirigidas	Desasosiego promedios				
promedios ^a								
Empleados formales	(16)	0.60	0.32	-0.35				
Empleados informales	(18)	0.11	0.12	0.06				
Independientes	(34)	-0.27	-0.20	-0.30				
Administradores formales	(8)	0.60	0.67	-0.34				
Supervisores formales	(15)	0.34	-0.05	0.09				
Supervisores informales	(10)	0.17	0.30	-0.03				
Trabajadores fomales	(41)	0.17	0.10	-0.09				
Trabajadores informales	(38)	-0.54	-0.32	0.52				
Correlación (eta) ^b		0.45 ⁺	0.28 ⁺	0.37 ⁺				
Dimensiones de primer orden para las orientaciones								
	Conservadurismo autoritario	Estándares moral	Receptividad cambio	Confianza en los demás	Conformismo ideas	Desaprobación personal	Confianza en sí mismo	Ansiedad
Empleadores formales	-0.14	0.24	0.16	0.27	-0.01	-0.55	0.51	-0.17
Empleadores informales	-0.19	-0.13	0.02	-0.15	0.00	-0.11	0.33	0.15
Independientes	0.22	-0.22	0.12	0.03	0.22	0.01	-0.02	-0.33
Administradores	-0.49	0.61	0.13	0.23	0.00	-0.99	-0.06	-0.11
supervisores formales	0.16	0.03	-0.13	-0.11	-0.31	-0.01	0.23	0.12
Supervisores informales	-0.39	0.13	-0.08	0.31	-0.24	-0.11	0.17	0.02
Trabajadores formales	-0.14	0.11	0.12	-0.02	0.06	0.00	0.03	-0.11
Trabajadores informales	0.25	-0.13	-0.27	-0.14	-0.07	0.52 [*]	-0.50 [*]	0.40
Correlación (eta) ^b	0.25	0.27	0.16	0.18	0.19	0.46	0.41	0.28

^a Expresados como las diferencias estandarizadas a la medida de la población total.

^b Corregida para tener en cuenta el error en las mediciones.

* Significativo estadísticamente, $p < 0.05$.

+ Significativo estadísticamente, $p < 0.10$.

Fuente: Cálculos del autor.

¹⁵ La medida de asociación utilizada es el coeficiente de correlación, eta, obtenido de un análisis de varianza. Es necesario usar esta medida cuando una de las variables analizadas es una variable nominal (un conjunto de categorías), como es el caso de clase social. Eta es la raíz cuadrada de la razón entre: (a) la suma del cuadrado de las desviaciones de la media entre grupos; y (b) la suma total del cuadrado de las desviaciones de la media. Eta es directamente análogo al coeficiente de correlación del producto de los momentos porque representa la raíz cuadrada de la proporción de la variación en la variable dependiente atribuible a la variable(s) independiente(s). Dado que la relación entre las variables independientes en un análisis de varianza no es necesariamente lineal, eta no tiene signo, siempre es un valor positivo entre 0 y 1. Eta indica la magnitud de la relación, no la naturaleza de la misma. Para esto último uno tiene que examinar los promedios para las categorías de la variable independiente (en nuestro caso, las diferentes clases sociales).

¹⁶ Al nivel de $p < 0.10$.

ciones. En cada una de las facetas psicológicas de primer orden, a partir de las cuales se infiere unas orientaciones autodirigidas o conformistas, el patrón expuesto se repite (ver parte inferior del cuadro 2). Los trabajadores informales son los más conservadores autoritarios, los menos receptivos al cambio, quienes menos confían en los demás y quienes más desaprueban de sí mismos. Los trabajadores independientes son quienes menos definen y mantienen estándares de moralidad propios y quienes tienen ideas más conformistas. En estas dos facetas los trabajadores informales no se quedan muy atrás. De manera consistente con la dimensión de segundo orden (i.e. orientaciones hacia la persona y la sociedad), los administradores formales son quienes tienen menos prejuicios, más estándares de moralidad propios, quienes son más receptivos al cambio y quienes menos desaprueban de sí mismos.

Existe una fuerte relación entre clase social y bienestar psicológico. La correlación entre estos dos conceptos (0.37) es casi tan grande como aquella entre clase social y flexibilidad intelectual, e igualmente significativa en términos estadísticos. De nuevo, son los empleadores y administradores formales quienes mayor bienestar psicológico exhiben. Una vez más, son los trabajadores informales quienes sufren de mayor desasosiego. Al analizar las principales facetas psicológicas de primer orden que inciden en el bienestar o desasosiego, solo hay una sorpresa: quienes menor ansiedad sienten son los trabajadores independientes. El resto del panorama es previsible: los más ansiosos y con menor confianza en sí mismos son los trabajadores informales; y quienes más confianza sienten en sí mismos son los empleadores formales.

Los trabajadores formales están en la mitad del espectro en todas las dimensiones psicológicas menos una (conformismo en las ideas). El patrón se repite en cada faceta psicológica estudiada. En el extremo de mayor flexibilidad intelectual, mayores sentimientos de bienestar y orientaciones más autodirigidas, están los administradores y empleadores formales. En el otro extremo, son los trabajadores informales -y en menor grado los trabajadores independientes- quienes exhiben menor flexibilidad intelectual, mayor desasosiego y mayor conformismo en las orientaciones. Las demás clases sociales, los supervisores en ambos sectores y los empleadores informales, apenas aparecen en los extremos en dos facetas: quienes confían más en los demás son los supervisores informales, quienes menos confían en los demás son los empleadores informales (junto con sus trabajadores); y quienes tienen ideas menos conformistas son los supervisores formales.

La comparación entre las mismas clases en los sectores formal e informal favorece, sin discusión, a los trabajadores del sector formal en los casos de empleadores y trabajadores. Los empleadores y trabajadores del sector formal tienen mayor flexibilidad intelectual, sienten mayor bienestar psicológico y tienen orientaciones más autodirigidas que sus homólogos del sector informal. Los administradores formales, quienes no tienen homólogos en el sector informal, responden de manera similar a como lo hacen los empleadores formales. Los supervisores formales son más flexibles intelectualmente que los supervisores informales, pero estos últimos tienen orientaciones más autodirigidas y sufren un poco menos de desasosiego que los primeros.

En resumen, las diferencias en el ajuste psicológico de los trabajadores colombianos están asociadas con la clase social a la cual pertenezcan y con el sector económico en el cual laboren. Si la división del grupo de trabajadores es por género, las relaciones entre clase y funcionamiento psicológico de las mujeres y de los hombres en la muestra son similares. Ambas relaciones exhiben patrones muy parecidos a los ya descritos. Las asociaciones entre clase y cada una de las facetas psicológicas son un poco más fuertes para las mujeres que para los hombres que trabajan en Colombia.

La magnitud de la relación entre bienestar psicológico y clase social para los trabajadores colombianos es dos veces mayor que la magnitud de la misma relación para los trabajadores estadounidenses, polacos y japoneses. Fuera de esta diferencia en magnitud, la naturaleza de las relaciones entre la estructura de clases y el funcionamiento psicológico de los trabajadores es la misma. Los mismos patrones psicológicos se observan en las distintas clases sociales; es notoria la similitud entre los hallazgos sobre trabajadores colombianos y estadounidenses. Según esto, el grado de industrialización no afecta la naturaleza de las relaciones entre la clase social y el funcionamiento psicológico de los trabajadores.

VII. Origen de las diferencias en el ajuste psicológico

La intención de este ensayo es mostrar la existencia de claras diferencias en el funcionamiento psicológico de los trabajadores, formales e informales, de las distintas clases

sociales. Para explicar el por qué existen estas diferencias resumiré el análisis que presenté en Gutiérrez (1995).

¿Cómo explicar la relación entre clase social y funcionamiento psicológico? Uno puede explorar las características demográficas, los eventos en la vida personal de los trabajadores, las características de su entorno social y las condiciones laborales que ellos experimentan a diario. Realicé, en mayor o menor medida durante la investigación, cada una de estas exploraciones para concluir que son las condiciones laborales las que más influyen en las asociaciones encontradas. En particular, la complejidad del trabajo -seguida por su rutinización y por la cercanía con la cual uno es supervisado- son las condiciones laborales que más inciden en la relación.

En las investigaciones realizadas en países industrializados como Estados Unidos, Japón y Polonia, también se encontró que lo más influyente en las relaciones entre clase social y funcionamiento psicológico son la complejidad del trabajo que se realiza, su grado de rutinización y lo cercano de la supervisión¹⁷. La razón que se encontró para ello es que los trabajadores que pertenecen a las clases más privilegiadas tienen mayores oportunidades de ejercer iniciativa y juicio independiente en actividades complejas. Este ejercicio, a su vez, promueve su flexibilidad intelectual, bienestar psicológico y orientaciones autodirigidas. Este encadenamiento causal es válido en el caso colombiano. En el estudio en Colombia no pude confirmar ningún vínculo causal por contar, apenas, con información de corte transversal sobre las características psicológicas de los trabaja-

dores. Sin embargo, a través del análisis indirecto de diversas evidencias, pude establecer que las condiciones laborales sí afectan las características psicológicas de los trabajadores. En otras palabras, las relaciones entre condiciones laborales y funcionamiento psicológico no son sólo el producto de reportes distorsionados por la personalidad del trabajador.

Al igual que las diferencias psicológicas entre los trabajadores de una clase social u otra, las diferencias encontradas entre los trabajadores formales y los informales surgen a partir de las distintas oportunidades de realizar trabajos autodirigidos (i.e. trabajos de cierta complejidad, poca rutinización y poca supervisión). En el sector informal los trabajos tienen mucha menor complejidad y son más rutinarios que en el sector formal. De ahí las diferencias en el funcionamiento psicológico de los trabajadores de similar clase social en uno y otro sector. La menor complejidad y mayor rutina en el trabajo están asociadas con respuestas psicológicas menos favorables.

En la relación entre clase social y personalidad poco importan otras condiciones laborales como las presiones del trabajo (i.e. la presión de tiempo, la suciedad y lo pesado del trabajo), las incertidumbres (i.e. el riesgo de perder el empleo o el negocio, la posibilidad de ser responsabilizado por algo fuera del

control personal, y la probabilidad de un cambio dramático en ingresos, posición o prestigio), la posición en la estructura organizacional (i.e. la participación en la propiedad de la empresa, el tamaño de la burocracia y la posición en la jerarquía de la organización), los beneficios extrínsecos al trabajo (i.e. el salario, el prestigio ocupacional y la satisfacción con las condiciones de trabajo), o las preferencias de cada trabajador en cuanto a condiciones laborales intrínsecas y extrínsecas.

Tampoco importan tanto, en la asociación estudiada, las características demográficas (i.e. la edad, el género, la educación de los padres, el prestigio de la ocupación paterna, la región y el tamaño de la ciudad donde el trabajador creció), algunos grandes eventos en los últimos diez años de la vida del trabajador (i.e. enfermedades, muertes de familiares cercanos, muertes de amigos, arrestos y crímenes violentos), ni las percepciones de la disponibilidad de apoyo social por parte de distintos grupos (i.e. familia cercana, familia extendida, vecinos, compañeros de trabajo, antiguos compañeros de estudio, grupos políticos, religiosos y gremios económicos).

Uno puede argumentar que mejores posiciones en la estructura de clases están asociadas con mayores niveles educativos y, de ahí, argüir que es la educación la que afecta la personalidad. La educación es más que una

¹⁷ Estas investigaciones tuvieron un alcance mayor a la investigación colombiana en dos sentidos: en el tamaño y cobertura de sus muestras (un promedio de dos mil entrevistas a nivel nacional), y la condición de estudio transversal en el caso de la investigación estadounidense. Sin embargo, los estudios en países industrializados sólo consideraron las condiciones laborales y las características demográficas para explicar la relación entre clase social y personalidad. El estudio colombiano va más allá al investigar las redes de apoyo social con que cuentan los trabajadores y el impacto de algunos grandes eventos en los últimos diez años de sus vidas.

característica personal, es una precondition para obtener ciertos trabajos y para pertenecer a algunas clases sociales. La educación tiene una correlación substancial con la flexibilidad intelectual y con las orientaciones hacia la persona y la sociedad. Sin embargo, estas correlaciones se reducen considerablemente cuando controlo estadísticamente la complejidad del trabajo y su grado de supervisión y rutinización. Este hallazgo sugiere que, en gran medida, la educación influye en el tipo de trabajo que una persona consigue y que son las condiciones laborales mencionadas las que más afectan su personalidad.

VIII. Limitaciones de la investigación

Este estudio comparte algunas de las limitaciones de las investigaciones de Kohn y sus colaboradores. Las limitaciones de esta investigación incluyen, primero, analizar los reportes recogidos a través de las entrevistas (no las observaciones de un analista entrenado), lo cual introduce subjetividad que puede exagerar las correlaciones entre las condiciones laborales y la personalidad (Steinkamp 1983). Para validar estos reportes analicé su concordancia con el conocimiento básico de las diferentes condiciones laborales experimentadas en distintas ocupaciones (ver cuadro 6.6 en Gutiérrez 1995). Los reportes de quienes desempeñaban las siete ocupaciones más numerosas en la muestra concuerdan con lo que uno espera sean las condiciones laborales de tales ocupaciones. El análisis no muestra un sesgo sistemático en los reportes de los trabajadores.

Segundo, contar únicamente con información de corte transversal, en particular, con

información de las características psicológicas de los trabajadores en un solo momento del tiempo. En vano intenté simular información de corte longitudinal con datos sobre condiciones laborales de otros trabajos previos. Para argumentar la existencia de efectos recíprocos entre la personalidad y las condiciones laborales examiné varias hipótesis. Estas hipótesis sostenían que la asociación entre condiciones laborales y funcionamiento psicológico puede ser enteramente explicada por los efectos unidireccionales de la personalidad sobre las condiciones laborales. Los datos recolectados rechazan estas hipótesis, por lo cual sostengo que la existencia de efectos recíprocos es lo más probable (ver capítulo 6 en Gutiérrez 1995).

Tercero, fui incapaz de realizar algunos análisis que prometían ser interesantes por tener una muestra relativamente pequeña (e.g. un análisis de género en cada uno de los sectores económicos).

Cuarto, solo tengo información sobre trabajadores que viven en Bogotá. El tamaño y problemas de violencia diferencian a Bogotá de otras ciudades. En los análisis estadísticos examiné la hipótesis de que algunos eventos angustiosos intervienen en las relaciones entre clase social y personalidad. No encontré ningún argumento para afirmar que sí lo hacen. Por el contrario, varios estudios sostienen que las condiciones económicas que rodean la informalidad laboral en Bogotá están presentes en otras ciudades de Colombia (ver Birbeck 1979, Caro y Acevedo 1986; López 1988; Rusque-Alcaino y Bromley 1979), y en otras urbes latino-americanas (ver Benería 1989; Castiglia 1992; Fortuna y Prates 1989; Pérez Sáinz y Menjívar Larín 1991; Roberts 1989; de Soto 1986; Tockman

1988). Aún más, Portes y Walton (1981) enfatizan la similitud que existe en la estructura de clases y la explotación de los trabajadores informales no sólo en Latinoamérica sino en las economías urbanas de la periferia.

Quinto, mi análisis es una caracterización incompleta de los procesos de aprendizaje en el trabajo y de extensión de estas lecciones a los ámbitos no laborales. Por último, dos de las premisas en el análisis son suponer que los procesos psicológicos ocurren con igual amplitud e intensidad en todas las edades y en todas las etapas de la vida o carrera profesional, y suponer que las relaciones entre clases sociales, condiciones laborales y funcionamiento psicológico son constantes a lo largo de la vida. He supuesto, basado en Schoenberg (1977), que las diferencias que se dan en el tiempo afectan muy poco las relaciones entre trabajo y personalidad. Schoenberg ha demostrado que un modelo estático de un proceso dinámico tan solo subestima las magnitudes de los parámetros investigados.

Todas estas limitaciones en la información recolectada y en los análisis realizados son importantes, y exigen esfuerzos para replicar y complementar el estudio con análisis más detallados. Implican, ciertamente, que los hallazgos reportados son apenas aproximaciones. Sin embargo, creo que las limitaciones no invalidan estos hallazgos ni la interpretación que de ellos aquí se presenta.

IX. Consideraciones finales

Artesanos, empleadas del servicio doméstico, mecánicos de barrio, pero también médicos,

ingenieros y abogados toman parte en arreglos laborales no regulados. Todos ellos proveen mano de obra relativamente barata y contribuyen a que los trabajadores del sector formal puedan satisfacer sus necesidades económicas (Portes y Walton 1981, cap. 3). Todos ellos tienen limitadas oportunidades para realizar trabajos autodirigidos. Por lo tanto, sus posibilidades de desarrollo a través de retos ocupacionales son bastante limitadas.

Las grandes desigualdades en Colombia no son sólo educativas, de ingreso y prestigio ocupacional, sino también están presentes en las condiciones laborales de sus trabajadores. Lo pequeño no es tan hermoso en el sector informal. En países como Colombia, donde la "economía informal de subsistencia" prima sobre la "economía informal de crecimiento", las políticas que promueven el desarrollo económico con base en las contribuciones de la economía informal sacrifican el bienestar psicológico de los trabajadores que pretenden favorecer.

Es improbable que las condiciones de vida de los trabajadores en el sector informal cambien en el corto plazo. Según Portes y Walton, "la protesta y la consecuente petición de mejorar la situación [de extrema pobreza económica] son poco más que retóricas por ahora, ya que la estructura de producción y acumulación en estas ciudades está basada, en gran medida, precisamente en las actividades de aquellos que viven bajo condiciones inaceptables". (traducción del autor, 1981, p. 106)

Sin embargo, ciertas acciones y políticas tendrán un impacto favorable en la vida de los trabajadores del sector informal. Por

ejemplo, la educación no sólo afecta positivamente las características psicológicas del trabajador, sino también influye en el tipo de trabajo que se puede obtener. En Colombia, los trabajadores tienen derecho -al menos en el papel- a diez años de educación formal y a servicios esenciales de salud. Por otro lado, en el arranque del régimen solidario del sistema de seguridad social en salud es indispensable observar las dificultades que han de superar los trabajadores informales para obtener los servicios de salud a los cuales tienen derecho. Sería muy positivo que los planes de cobertura universal y solidaridad del sistema se convirtieran en una realidad. Este logro no sólo beneficiaría a los trabajadores informales sino también a las empresas.

El apoyo estatal, en aquellos lugares donde ha prosperado un sector informal dinámico, ha consistido en más que proveer crédito y asistencia en mercadeo. El papel del Estado ha sido fundamental en Hong Kong, donde "una vasta red de servicios públicos subsidiados en áreas como la vivienda, la educación, la salud y el transporte, han reducido efectivamente para las empresas el costo de la mano de obra calificada y no calificada, mientras asegura un nivel de vida básico para los trabajadores." (Castells en Portes, Castells y Benton 1989, p.304) Una de las características de las "economías informales de crecimiento" es el apoyo gubernamental que reciben los trabajadores informales. En Italia y en regiones de Estados Unidos este apoyo ha

sido más importante a nivel local y regional que a nivel nacional (Capecchi 1989, Stepick 1989). Con el avance de la descentralización en Colombia, los gobiernos locales juegan un papel cada vez más importante. En ese contexto es importante preguntar por el alcance de las acciones locales para apoyar el desarrollo microempresarial.

Si se quiere tener una economía informal de crecimiento que contribuya al desarrollo económico del país se necesita aprovechar la flexibilidad del sector informal mucho más en actividades manufactureras que en otras actividades de menor valor agregado. La capacitación y el crédito destinado a las microempresas deben promover las actividades manufactureras, no la escasa supervivencia de peluquerías, misceláneas o pequeñas tiendas. No sólo hay una racionalidad económica detrás de esta propuesta; existen razones psicológicas para preferir trabajos que tengan mayores posibilidades de evolucionar con el tiempo.

Al margen de los programas de apoyo a la microempresa, es necesario estudiar la realidad del trabajador del sector informal. Más allá del proceso productivo surgen las preguntas por las condiciones que aseguran el bienestar integral del trabajador. La investigación aquí presentada señala las desventajas padecidas por los trabajadores informales y la relación que éstas tienen con sus condiciones laborales.

Bibliografía

- Beneria, Lourdes 1989 "Subcontracting and Employment Dynamics in Mexico City." Pp.173-188 in Portes, A., Castells, M., and Benton, L. (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Birkbeck, Chris 1979 "Garbage, industry, and the 'vultures' of Cali, Colombia." Pp. 161-183 in *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, Bromley, R.J., and Gerry, C. (eds.) New York: Wiley.
- Browne, M.W., y R. Cudeck 1993 "Alternative ways of assessing model fit." in *Testing Structural Equations Models*, Bollen, K.A. and J.S. Long (eds.) Sage Publications.
- Capecchi, Vittorio 1989 "The Informal Economy and the Development of Flexible Specialization in Emilia-Romagna." Pp. 189-215 en Alejandro Portes, Manuel Castells, and Lauren Benton (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Caro, Blanca Lilia, and Acevedo, Jorge 1986 "Análisis de la problemática de legalización de la Micro-empresa", Bogotá: Editora Guadalupe Ltda.
- Castiglia, Miguel Angel 1992 "La Arquitectura de los Programas Nacionales de Apoyo a la Micro-empresa: Un Modelo Deseable" Pp. 103-128 in Barrera, Yesid, M.A. Castiglia, D. Kruijt, and R. Menjívar (eds.). *Informalización y Pobreza*, San José: FLACSO.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 1984 Encuesta Nacional de Hogares. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística. 1994 Encuesta Nacional de Hogares. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística.
- De Soto, Hernando 1986 "El otro sendero". Lima: El Barranco.
- El Espectador 1996a "Corposol se convertirá en banco" en El Espectador miércoles, 24 de enero; p. 3-B. 1996b "¿Crédito? Sí, todo el que se necesite" en El Espectador lunes, 22 de enero; p. 6-B.
- Fortuna, Juan Carlos, and Prates, Suzana 1989 "Informal Sector versus Informalized Labor Relations in Uruguay" in Portes, A., Castells, M., and Benton, L. (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gerry, Chris y Ray J. Bromley 1979 "Casual Work and Poverty in Third World Cities". New York: Wiley.
- García, N. y Víctor Tokman 1981 "Dinámica del subempleo en América Latina" en Estudios e Informes de la CEPAL. Santiago: CEPAL.
- Gutiérrez, Roberto 1995 "Unregulated Work and Its Effects on Personality: An Inquiry into the Impact of Social Structure". Unpublished Ph.D. Dissertation. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Hart, Keith 1973 "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana". Paper presented at the conference on Urban Employment in Africa. Institute of Development Studies, University of Sussex, September 1971. Subsequently published in 1973 in revised form in *Journal of Modern African Studies* 11:61-89.
- Kohn, Melvin L., Atsushi Naoi, Carrie Schoenbach, Carmi Schooler, y Kazimierz M. Slomczynski 1990 "Position in the Class Structure and Psychological Functioning in the United States, Japan, and Poland." *American Journal of Sociology* 95:964-1008.
- Kohn, Melvin L., y Carmi Schooler 1983 "Work and Personality: An Inquiry into the Impact of Social Stratification". Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.
- Kohn, Melvin L., y Kazimierz M. Slomczynski 1990 "Social Structure and Self-Direction: A Comparative Analysis of the United States and Poland". Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell.
- Kohn, Melvin L., Kazimierz M. Slomczynski, Krystyna Janicka, Valery Khmelko, Bogdan Mach, Vladimir Paniotto, y Wojciech Zaborowski 1992 "Social Structure and Personality under Conditions of Radical Social Change: A Comparative Study of Poland and Ukraine." In *Power Shifts and Value Changes in the Post Cold War World*. Proceedings of The Joint Symposium of the International Sociological Association's Research Committees: Comparative Sociology and Sociology of Organizations. Kibi International University, Institute of International Relations, Sophia University, and Social Science Research Institute, International Christian University.
- López, Hugo 1986 "Diagnóstico y políticas para el sector informal en Colombia." *Lecturas de Economía*

- 21:133-167. 1987 Sector Formal e Informal: Las Diferencias Personales entre los Trabajadores se Evaporan, las Diferencias entre Sectores Permanecen. Bogotá: FESCOL. 1988 "Racionalidad y Políticas para el Comercio Informal." Pp. 123-151 en *Sector Informal y Organización Popular*. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Liberales.
- López, Hugo; Marta Luz Henao y Oliva Sierra 1986 "El sector informal urbano: estructura, dinámica y políticas". Medellín: Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones económicas.
- Mach, Bogdan W., y Wlodzimierz Wesolowski 1986 "*Social Mobility and Social Structure*". London: Routledge and Kegan Paul.
- Ocampo, José A. 1988 "Legislación Laboral y Seguridad Social" Pp. 153-170 en Sector Informal y Organización Popular. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Liberales.
- Pérez Sáinz, Juan P., y R. Menjívar Larín (eds.) 1991 "Informalidad Urbana en Centroamérica". Caracas: FLACSO.
- Piña, C. 1981 Sector informal: estrategias ocupacionales y orientaciones ideológicas. Monografía No. 20. Santiago: PREALC.
- Portes, Alejandro 1983 "The Informal Sector: Definition, Controversy, and Relation to National Development." Review VIII, 1. 1985 "Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Last Decades." Latin American Research Review 20:7-39.
- Portes, Alejandro, Manuel Castells, y Lauren A. Benton 1989 "The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries". Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Portes, Alejandro, Saskia Sassen-Koob 1987 "Making it Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies". American Journal of Sociology 93:30-61.
- Portes, Alejandro, y Richard Schauffler 1993 "Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector". Population and Development Review 19,1:33-60.
- Portes, Alejandro, y John Walton 1981 "Labor, Class, and the International System". New York: Academic Press.
- PREALC (Regional Employment Program for Latin America) 1978 "Sector Informal: Funcionamiento y Políticas". Santiago de Chile: International Labour Office. 1982 Mercado de Trabajo en Cifras: 1950-1980. Santiago de Chile: International Labour Office. 1990 El Crédito Informal en Bogotá, Cali y Medellín. Bogotá: International Labour Office.
- Presidencia de la República y DNP 1995a "El salto social: Plan nacional de desarrollo". Bogotá: DNP. 1995b Las políticas de El salto social: Documento CONPES. Bogotá: DNP.
- Roberts, Bryan R. 1989 "Employment Structure, Life Cycle, and Life Chances: Formal and Informal Sectors in Guadalajara" Pp. 41-59 in Alejandro Portes, Manuel Castells, and Lauren Benton (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Robinson, Robert V. y Jonathan Kelley 1979 "Class as conceived by Marc and Dahrendorf: Effects on income inequality and politics in the United States and Great Britain". American Sociological Review 44:33-58.
- Rusque-Alcaino, Juan y Ray Bromley 1979 "The bottle buyer: an occupational autobiography" Pp. 185-215 in *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, Bromley, R.J., and Gerry, C. (eds.) New York: Wiley.
- Steinkamp, Günther 1983 "Auf der Suche nach den sozialstrukturellen Bedingungen sozialen Handelns: Melvin L. Kohn." Zeitschrift für Sozialisationsforschung und Erziehungssoziologie 3:105-116.
- Stepick, Alex 1989 "Miami's Two Informal Sectors." Pp. 111-134 en Alejandro Portes, Manuel Castells, and Lauren Benton (eds.), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Tockman, Víctor 1988 "El Sector Informal en América Latina" Pp. 51-69 in Sector Informal y Organización Popular. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Liberales.
- Tueros, M. 1984 "Los trabajadores informales de Lima: ¿qué piensan de la política?" en Socialismo y Participación No. 28. Witkin, H.A., R.B. Dyk, H.F. Faterson, D.R. Goodenough, and S.A. Karp 1962 *Psychological Differentiation: Studies of Development*. New York: Wiley.
- Wright, Erik O. 1976 "Class boundaries in advanced capitalist societies." New Left Review 98:3-41. 1978 *Class, Crisis and the State*. London: New Left Books.

**Reseña
bibliográfica**

Reseña bibliográfica

"Social Causes of Violence: crafting a science agenda" por Levine, Felice J. y Katherine J. Rosich. 1996. American Sociological Association, Washington D.C.

Con niveles de violencia muy superiores a los países de similares condiciones, los Estados Unidos se han convertido en uno de los centros de mayor reflexión sobre estos problemas. Es claro, y así lo indican las estadísticas, que la violencia en Estados Unidos ha adquirido una dimensión cuyo costo en términos de pérdida de capital humano, de calidad de vida, y de capacidad productiva, es cada vez más alto. Ante esta situación, el documento intenta responder preguntas tales como: ¿cuáles son los principales factores sociales que permiten entender la violencia? ¿Qué motiva a los individuos o a los grupos de individuos a que recurran o se alejen de la violencia? ¿Cuál es la respuesta de las instituciones para prevenir la violencia? ¿Cuáles son las consecuencias socioeconómicas de la violencia? y ¿cómo puede contribuir la investigación académica a resolver estos temas?.

La Asociación Americana de Sociólogos propició en 1993 un seminario con los más reconocidos especialistas del tema de criminalidad y dinámicas sociales, centrado exclusivamente en los temas de los orígenes sociales de la violencia, el avance de la investigación en este campo y la definición de nuevas líneas de investigación. Partiendo de este seminario, los autores nos presentan un

libro particularmente útil y bien concebido. Se trata de un libro que resume y referencia los más recientes estudios sobre violencia al tiempo que señala nuevos caminos de investigación. El interés de este libro en Colombia radica en que, a pesar de las notorias diferencias entre los dos países, las matrices causales de violencia presentan rasgos comunes. De igual manera, la agenda investigativa norteamericana debería servirnos de ilustración para conformar la nuestra.

El libro se inicia por un capítulo demográfico que describe la dimensión de la violencia. Así, en 1994 la tasa de homicidios fue de 9 por 100.000 habitantes, con un total de 23305 casos. Las víctimas son principalmente hombres, pobres, negros, cada vez más jóvenes, y que viven en grandes ciudades. Es interesante sin embargo destacar que si se controlan las estadísticas por el nivel de ingresos, el diferencial entre blancos y negros tiende a desaparecer. Los menores de 18 años son, como en Colombia, protagonistas de la violencia, no sólo como víctimas sino también como perpetradores: el número de arrestos de menores de edad por homicidio creció en 150% entre 1985 y 1994. Entre tanto, para los de 18 o más, este número sólo creció un 11.2%. Como es de esperarse, existen grandes diferencias entre regiones de los Estados Unidos, los Estados sureños son más propensos al uso de la violencia que los del Norte. Si bien es cierto que las mujeres están menos amenazadas por la violencia, su principal agresor es el entorno familiar.

La investigación señala a la unidad familiar como uno de los factores más relevantes para comprender el fenómeno de la violencia. La familia ejerce, en efecto, un papel determinante en la formación de individuos, en sus posibilidades de socialización, y en el establecimiento de patrones de convivencia. Concretamente, en el caso de Estados Unidos, debido a las condiciones adversas que enfrentan muchas comunidades negras, reflejadas en fenómenos tales como el hacinamiento domiciliario, las limitadas oportunidades laborales, la presencia de sistemas escolares inferiores en calidad y cobertura, etc., es muy frecuente encontrar rupturas familiares, las cuales tienen una incidencia negativa en el proceso de socialización de los individuos, constituyéndose en núcleos potenciales para el surgimiento de problemas de violencia.

Igualmente, el entorno comunitario genera dinámicas que pueden favorecer la violencia. Como era de esperarse, el hacinamiento o la concentración excesiva de bares y lugares de diversión nocturna favorecen la aparición de expresiones violentas con fines lucrativos o como medio de relación social o familiar. En esta dinámica también incide el creciente aislamiento de los barrios pobres, que se convierten en verdaderos ghettos, fruto de los sentimientos de miedo, de estigmatización y de empobrecimiento real de sus comunidades. El progreso económico, paradójicamente, favorece este último aspecto. En efecto, el mejoramiento de la situación de los grupos más capacitados conlleva su salida de los barrios populares lo cual termina generando un proceso de concentración de los más desvalidos. Pero la comunidad puede prevenir y combatir la violencia. La existencia de

vínculos sociales, su fortalecimiento, la estructuración de organizaciones comunitarias permiten restablecer la confianza y la solidaridad mutuas, esencia de la reducción de la inseguridad.

El entorno escolar es un tercer elemento que el estudio define como factor explicativo fundamental. En efecto, después del contexto familiar, la escuela desempeña un papel crucial en el proceso de socialización del niño. El éxito del proceso de socialización en la escuela está estrechamente ligado con la definición de reglas claras de comportamiento, con la organización escolar y con los mecanismos que se utilicen para solucionar los conflictos. La falta de claridad en la reglas, la ausencia de instituciones que las impongan, la imposibilidad de comprometer a los estudiantes con el proyecto escolar, y la carencia de mecanismos transparentes para la resolución de conflictos, se asocian con niveles altos de fracaso en el proceso de socialización y se relacionan positivamente con el surgimiento de problemas de violencia. Diversos estudios han demostrado que bajo determinadas circunstancias, básicamente ligados a los factores anteriores, el ambiente escolar propicia la expresión de comportamientos agresivos.

Otro factor asociado a la violencia es la creciente importancia de las pandillas juveniles formadas en los barrios. Este es un fenómeno que se presenta tanto en países desarrollados como en países en desarrollo y se caracteriza porque sus miembros generalmente se encuentran entre los 15 y 20 años de edad. En buena medida, las pandillas urbanas surgen de cara a la confluencia del proceso

natural de maduración de los jóvenes, de una parte, y a la desintegración de instituciones que, como la familia y la escuela, tradicionalmente contextualizaban y canalizaban dicho proceso hacia una socialización sin violencia.

La necesidad de reconocimiento por parte de la comunidad, la imitación de las acciones de figuras admiradas e importantes, el deseo de controlar aspectos centrales de la cotidianidad, de dominar un territorio y la rebeldía general ante las normas sociales establecidas, son, de una parte, un elemento natural del desarrollo individual pero, de otra parte, ante la carencia de instituciones alternativas, se traducen en la formación de pandillas juveniles. Este tipo de grupos, que con frecuencia son violentos, reflejan la desintegración de las estructuras comunitarias y la debilidad de las instituciones sociales para ofrecer alternativas diferentes. Dentro de este contexto el estudio analiza la aparición más reciente de otros grupos juveniles, diferentes a las pandillas tradicionales, que surgen ante la presencia de políticas represivas, como reacción a condiciones económicas desfavorables o por la necesidad de defender un ideal de justicia.

En el contexto social en que se presenta la violencia intervienen otros factores que facilitan o incluso promueven las acciones violentas. Los autores resaltan tres: las armas, las drogas y los medios de comunicación. Es evidente que existe un fácil acceso a las armas de fuego, al consumo de drogas, y que los medios de comunicación, fundamentalmente la televisión, ejercen una gran influencia sobre los niños y jóvenes, especialmente si se carece

de elementos culturales que ejerzan un contrapeso. Cabe resaltar, a este respecto, que en Estados Unidos la segunda causa de muerte entre jóvenes de 15 a 20 años es el homicidio con arma de fuego.

El uso de las drogas y el alcohol aparecen como factores íntimamente ligados con expresiones de violencia en la sociedad norteamericana. El tráfico y comercialización de la droga han incrementado las actividades delictivas en Estados Unidos. Alrededor de esta actividad surgen actitudes agresivas y violentas que son provocadas por la necesidad de dominar una zona o localidad, o por mantener la supremacía sobre el negocio de las drogas. El problema de violencia se agudiza aún más porque este tipo de mercado requiere para su funcionamiento de la vinculación de muchas personas organizadas profesionalmente, con códigos de comportamiento delictivos, frecuentemente violentos.

En cuanto a la influencia de los medios masivos de comunicación, varios estudios han mostrado que existe una relación directa entre el grado de exposición a programas de carácter violento y el comportamiento agresivo de los niños y jóvenes.

A diferencia de otros estudios, este pretende, además de explicar las fuentes de la violencia, revisar el papel de los sectores e instituciones encargados, por mandato legal, de prevenirla o combatirla. Con este propósito, la investigación señala al sistema de justicia penal y al ámbito legal en el cual opera, como las instituciones en la cual la sociedad deposita la tarea de enfrentar directamente el fenómeno de la violencia.

Adicionalmente, se plantea que los mecanismos concretos que la sociedad usa con el fin de implementar y hacer efectivo el cumplimiento del sistema legal, son el aparato policial y el penitenciario. Ambos, por supuesto, sujetos a un mandato delimitado por el sistema legal, cuyo cumplimiento es determinante en la explicación de la violencia.

El primero, el sistema policial, es un mecanismo de vigilancia y coerción, con una mayor presencia en comunidades de bajos recursos económicos. Para el caso de EU ésta tiene una mayor influencia en las comunidades minoritarias. Sin embargo, los efectos que produce este método para reducir la violencia no son muy claros. La investigación también examina los resultados del sistema penitenciario y parece que no hay un sustento empírico que permita concluir que la amenaza de la cárcel, el endurecimiento en las penas, e incluso el haber estado en prisión frene las actitudes violentas de los individuos.

Después de describir las causas mas importantes en la explicación de la violencia, el estudio propone líneas de investigación sobre los temas anteriormente tratados.

Dentro del campo de la familia como factor importante en la determinación del comportamiento de los individuos, una línea de investigación estaría dirigida a mirar el cambio demográfico y la estructura familiar con el fin de establecer hasta qué punto estas variaciones pueden relacionarse con las expresiones de violencia dentro y fuera de la familia. Otro aspecto importante de investigación propuesto por los autores es evaluar por qué y bajo qué circunstancias aparece la

violencia en la escuela y qué factores al interior del salón de clase, en el ambiente general y en las formas de organización escolar propician o inhiben la violencia. También se sugiere estudiar las instituciones que han tenido éxito en la desarrollo de programas dirigidos especialmente para reducir la violencia.

Ligado a este problema, se enfatiza el estudio de la proliferación de grupos pandilleros principalmente en las grandes ciudades. Aunque en Estados Unidos existen estudios sobre el tema, es necesario profundizar aún mas en el análisis de los determinantes de su evolución, en las variaciones de su estructura organizativa las cuales han llevado, en algunas ocasiones a conformarlas como verdaderos sistemas empresariales, y en qué medida, la debilidad de las instituciones, la desintegración de las estructuras comunitarias, la segregación y el desempleo contribuyen de manera definitiva a la aparición de estos grupos cuyas actividades asumen generalmente formas violentas.

Otro tópico de investigación mencionado en el documento es la importancia de estudiar el negocio de las drogas. Estados Unidos afronta problemas graves de violencia los cuales tienen características distintas según el tipo de droga que se comercializa. Para el análisis de este punto se sugiere estudiar los factores económicos que propician la vinculación de los individuos al negocio de las drogas como son, la escasez de empleos en el mercado laboral, la oportunidad de adquirir ingresos y un estilo de vida difícilmente alcanzables en el corto plazo dentro de actividades legales. También es necesario que la investigación sobre minorías e inmigrantes

se integre a los esfuerzos por identificar patrones de conducta y de integración que puedan alimentar respuestas violentas.

Por último, nuevas investigaciones deben orientarse al análisis de los conflictos sociales e interpersonales. En el 40 % de los crímenes, la víctima tenía algún tipo de relación con el agresor. Entender como se generan los conflictos, y qué hace que una parte de ellos culminen en el recurso a la violencia, debe ser una prioridad. Igualmente se requiere analizar mejor y proponer reformas a los sistemas de resolución pacífica de conflictos como una de las respuestas de la sociedad a la violencia.

El libro concluye con un llamado a las autoridades gubernamentales y a la comunidad científica para construir una política de investigación, de largo plazo, sobre la violencia. Para ello es necesario que el Estado apoye la reflexión académica básica, así como proyectos pluridisciplinarios. También se requiere de manera fundamental mejorar la información disponible, ampliarla y recurrir a nuevas fuentes de datos. La comunidad científica debe impulsar estas reflexiones, contribuir a su desarrollo y atraer nuevos investigadores hacia el tema de la violencia.

Sin duda, esta investigación es de gran utilidad para el caso colombiano, aun cuando, como se dijo al principio, existan grandes diferencias entre la sociedad estadounidense y la nuestra. Las líneas de investigación, los elementos estructurales (la familia, el colegio, la comunidad local, las armas de fuego y el alcohol o las respuestas sociales a la violencia) para estudiar la violencia, son los mismos y las investigaciones nacionales pueden inspirarse de los desarrollos aquí presentados. Para citar un sólo ejemplo, el homicidio en Colombia es un flagelo mal conocido. Apenas estamos identificando el origen socio económico de las víctimas y unas primeras aproximaciones a la vinculación con el alcohol. Sin embargo existe todavía un extenso campo de investigación abierto para entender mejor este fenómeno.

Por último, en Colombia más que en Estados Unidos, es necesario fortalecer la reflexión colectiva (Estado, sociedad y comunidad académica) para entender mejor, y así resolver de manera satisfactoria los altos niveles de violencia que vive el país..

EDITORIAL

INDICADORES DE COYUNTURA

Empleo
Salud
Educación
Justicia

ANALISIS COYUNTURAL

INFORMES DE INVESTIGACION

Corrección y respeto, amor y miedo en las experiencias
de violencia

Myriam Jimeno

El fracaso de la reforma constitucional de la justicia

Jaime Giraldo Angel

El fortalecimiento de las instituciones escolares
públicas como eje de la política educativa

Jesus Duarte

La coexistencia de lo oficial y lo privado en el plantel
educativo

Piedad Caballero

Reforma laboral, empleo e ingresos de los trabajadores
temporales en Colombia

Stefano Farné

Oskar Andrés Nupia

Algunos efectos psicológicos de trabajar en el sector
informal

Roberto Gutiérrez

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

CS

ISSN 0121-2532