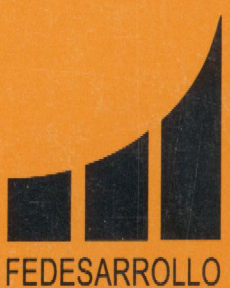
Coyuntura Social

Análisis y perspectivas de
Empleo
Salud
Justicia
Narcotráfico
y Descentralización



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 16
Mayo 1997

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
Justicia 39

ANALISIS COYUNTURAL

El mercado de las drogas ilícitas: crisis y opciones de política internacional 49

La reducción del daño: ¿una alternativa frente al problema de las drogas ilícitas?
Clara Elena Reales 65

INFORMES DE INVESTIGACION

Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud
Jesús Duarte 73

Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia
Jorge Enrique Vargas G.
Alfredo Sarmiento G. 91

Café y desarrollo económico: un análisis departamental
Mauricio Cárdena S.
Denisse Yanovich W. 137

Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia
John Sudarsky 183

La Fundación Alejandro Angel Escobar promueve el desarrollo científico colombiano y estimula las actividades en beneficio de la comunidad. Por ello, desde 1955, otorga anualmente los siguientes galardones:

Tres premios en Ciencias:

- Ciencias exactas, físicas y naturales
- Ciencias sociales y humanas
- Medio ambiente y desarrollo sostenible

Dos premios en Solidaridad

Las inscripciones se abren, todos los años, el 15 de enero y se cierran el 31 de marzo.

FUNDACION ALEJANDRO ANGEL ESCOBAR

Carrera 7 No. 71-52 Torre A Of. 406
Teléfonos: 312 0150 - 312 0151
Fax: 312 0152 • A.A. 250097
E-Mail: faae@faae.org.co - URL: http://faae.org.co
Santafé de Bogotá, D.C., Colombia

Editorial

Colombia ha tenido que enfrentar, en particular en los últimos diez años, el desafío impuesto por la participación de colombianos en el negocio mundial de las drogas ilícitas. El surgimiento de poderosas organizaciones criminales transnacionales basadas en su territorio le han impuesto esfuerzos, sacrificios y pérdidas en términos de vidas, de recursos, de estabilidad democrática y de inserción internacional.

Estigmatizado internacionalmente como el primer productor de cocaína, el país fijó como grandes prioridades el desmantelamiento de dichas organizaciones y el fin del narcoterrorismo. Hoy, puede afirmarse que buena parte de estos objetivos fueron alcanzados. Los carteles de Medellín y Cali han sido golpeados y sus principales jefes, detenidos o muertos. Sin embargo, el tráfico de estupefacientes se mantiene, alimentado por una demanda que, después de haber conocido una disminución relativa a finales de la década pasada y principios de la actual, registra nuevamente una tendencia al crecimiento. Por una parte, el consumo de cocaína se mantiene y adicionalmente la marihuana, la heroína, y formas nuevas de drogadicción (ice, speed, crack), han ampliado su espectro de influencia y sus mercados.

Algunos estudiosos plantean la necesidad de buscar nuevas alternativas de política para enfrentar este fenómeno, ante el fracaso aparente de la estrategia seguida hasta el momento para eliminarlo. Dichas críticas se originan tanto en Europa como en Estados Unidos, y provienen de economistas, especialistas en salud pública, y de antiguos o actuales responsables de política a nivel municipal, e incluso nacional. Las nuevas propuestas cubren diversas alternativas que van desde la liberalización total del mercado, hasta el incremento de la represión, pasando por la despenalización parcial (en particular del consumo).

La agenda internacional sobre este tema ha estado dirigida de manera casi exclusiva por los Estados Unidos. En efecto, los problemas de la integración económica europea, los conflictos étnicos y regionales en Europa del Este, el Medio Oriente y Africa, han incidido para que el narcotráfico deje de ser un asunto prioritario para los países de Europa Occi-

dental, segundo mercado de consumidores en el mundo. Por su parte, los países productores de América Latina, y en particular Colombia, han perdido capacidad para influenciar la política internacional, y aún nacional. Por lo anterior, la posibilidad de modificar efectivamente los patrones generales de la estrategia es muy limitada en el corto plazo. Sin embargo, la próxima Conferencia Mundial sobre Drogas de Naciones Unidas, prevista para 1998, puede convertirse en un escenario donde se reoriente la política.

Colombia debe estar atenta a los desarrollos de las nuevas propuestas de política. De manera simultánea, debe diseñar una nueva propuesta sobre el futuro de la lucha contra el consumo, producción y comercialización de drogas ilícitas. En este marco, la extradición debe estudiarse, como un instrumento de cooperación judicial importante en el contexto internacional, pero sobre todo como un instrumento de disuasión para los potenciales reemplazos de los cabecillas neutralizados. Por ese sólo hecho, debe ser considerado como una alternativa seria y necesaria de política criminal.

Ese futuro, debería incluir necesariamente la desaparición de la figura de la certificación, ya que parte de una concepción errada de las responsabilidades de cada país en materia de drogas y sus criterios de aplicación son inconsistentes, determinados por elementos externos al estricto desempeño de cada país. La política para resolver los problemas del consumo, tráfico y producción de drogas, debe estar basada en criterios de corresponsabilidad, cooperación y equilibrio. La certificación va en contra de estos principios, enfrenta países aliados en esta materia, y es contraproducente por su carácter unilateral.

◆◆◆

Durante este primer semestre de 1997 la situación carcelaria y penitenciaria se ha deteriorado de manera grave. El hacinamiento y las malas condiciones de salubridad que padecen los centros de reclusión del país, originaron una serie de protestas, huelgas y motines que terminaron, en varios casos, en enfrentamientos violentos con saldos trágicos de muerte entre detenidos y guardianes.

Al analizar las estadísticas del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), se evidencia el creciente sobrecupo existente. En marzo último, las cárceles y penitenciarías nacionales albergaban a 40,617 internos, frente a una capacidad real de 28,332 internos, lo que significa una tasa de hacinamiento del 43.4%. Este problema se ha agravado de manera constante desde 1993. En sus raíces se encuentran varios elementos. Primero, la vetustez de las instalaciones y la falta de mantenimiento que existió durante un largo período; así como la concentración de los recursos de inversión en pabellones de alta seguridad destinados a los grandes jefes del narcotráfico o de la guerrilla. Fruto de esta conjunción de elementos, el número de plazas, en vez de aumentar ha disminuido ligeramente desde 1990, a pesar del incremento del presupuesto del INPEC. Segundo, los cambios de política en materia de tratamiento de delitos y contravenciones. La ley 228 de 1996, por ejemplo, estableció la transferencia del manejo de las llamadas "contravenciones especiales" de los inspectores de policía a los jueces penales municipales, así

como la encarcelación como sanción a varias de ellas. Resultado de este cambio, el número de contraventores en la cárcel ha venido aumentando.

Sin embargo, el análisis de la situación carcelaria tiene otras dimensiones. El crecimiento del número total de reclusos, sumado a la disminución de la proporción de sindicados (personas detenidas y puestas a disposición de la justicia, pero no condenadas), es un indicador alentador sobre un posible mejoramiento de la eficiencia de la justicia y de la eventual disminución de la congestión en la etapa de instrucción.

Si la capacidad sancionatoria de la justicia se mejora en los próximos años, es indispensable diseñar un plan para incrementar la capacidad carcelaria, con el fin de brindar condiciones mínimas de detención a los reclusos, condición necesaria para pensar en programas de rehabilitación efectivos.

◆ ◆ ◆

La marcada desaceleración de la actividad económica del país en los últimos dieciocho meses, se ha traducido en un emperoramiento persistente de la situación del mercado laboral. En marzo de 1997 se registró el nivel más alto de desempleo de los últimos seis años, alcanzando un 12.7% de la población económicamente activa. Dicho de otra manera, en este último año, 107,152 personas perdieron su empleo en las siete principales ciudades y sus áreas metropolitanas.

La gravedad de los niveles de desempleo, y en particular su impacto social se perciben con mayor claridad cuando se observan las cifras en términos de personas efectivamente marginadas de la actividad productiva y sin ingresos. En marzo de 1997, por ejemplo, los desempleados sumaron 798,748 personas, esto es, 319,577 más que en marzo de 1995. Para dar una imagen clara de lo que esto significa, una ciudad como Bucaramanga, y su área metropolitana, cuenta según los datos del último censo con una población total de 804,000 habitantes.

Las estadísticas publicadas en este número muestran igualmente la agravación del subempleo. La proporción de subempleados representó el 15.8% de la PEA en diciembre de 1996. Estas cifras señalan el comportamiento anticíclico de este segmento del mercado laboral. En efecto, su crecimiento es mayor en aquellos sectores más afectados por la caída del empleo.

¿Qué hacer frente a este deterioro continuo de los indicadores de empleo? Primero, la política debe orientarse a remover los obstáculos a la generación de puestos de trabajo. Entre estos, los más destacados son los elevados impuestos a la nómina. Además, existe un creciente número de personas en búsqueda de empleo provenientes de las zonas rurales, desplazadas por el deterioro de las condiciones económicas, sociales y de orden público en varias regiones del país. De allí que la recuperación del agro colombiano, sea el principal factor que estimularía la reducción de los índices de desempleo del país.

◆ ◆ ◆

La descentralización de la educación y de la salud en Colombia fue concebida como una respuesta de fondo a los problemas de acceso,

oportunidad y calidad de estos servicios. En este número se incluyen dos evaluaciones completas de los resultados obtenidos hasta hoy. Demuestran por una parte que la concepción original fue pertinente en ambos casos, pero que los problemas de su aplicación y desarrollo han redundado en una inequidad de las transferencias per cápita, en incentivos negativos para los actores institucionales del sistema, en ineficiencias y en baja calidad de los servicios. De otra parte, señalan cómo concretamente los sistemas de asignación de recursos se basan en criterios errados y generan confusión con respecto a las competencias y responsabilidades de cada nivel de administración. En consecuencia, antes de pensar en modificar la filosofía misma de la descentralización de los servicios de educación y salud, deben focalizarse las acciones en la perspectiva de adecuar y ajustar los sistemas de financiación y de responsabilidad que enmarcan su desarrollo.

Indicadores sociales

UNA NUEVA VIDA. UNA NUEVA HISTORIA

Pronto en la familia habrá una nueva personita. Alguien que mientras crece rodeado de ternura, cuidados y sonrisas, también irá construyendo nuestra historia, guiado siempre por mamá.

Nestlé®

Su vida, nuestra historia

I. Empleo

I. Introducción

El siguiente indicador muestra la evolución del empleo y subempleo para siete áreas metropolitanas en el ámbito urbano. Las estadísticas sobre el comportamiento del mercado laboral rural no habían sido publicadas por el Dane al cierre del presente número de la Revista.

II. Evolución del empleo nacional

La situación del mercado laboral colombiano se agravó al finalizar el año 1996. La tasa de desempleo para las siete ciudades principales continuó creciendo (Cuadro 1), hasta alcanzar en diciembre de 1996 el nivel más alto (11.5%) de los últimos seis años, ubicándose dos puntos por encima de la registrada en el mismo período del año 1995. Simultáneamente se presentó una fuerte disminución (61.4% a 59.8%) en la tasa de participación global, entre diciembre de 1995 y 1996. En definitiva la población económicamente activa disminuyó en 150,293 personas.

Para el mes de marzo de 1997, la situación del mercado laboral se resintió aún más. La historia reciente muestra que la tasa de desempleo en el primer trimestre del año (t) siempre es mayor con respecto a la registrada en el último trimestre del año anterior (t-1), debido a que en diciembre se presenta el mayor número de empleos temporales del año, los cuales luego desaparecen en el primer trimestre del año siguiente (ver Gráfico 1). Este año parece no ser la excepción: la tasa de desempleo, en marzo, para las siete principales ciudades se ubicó 1.2 puntos porcentuales (12.7%) por encima de la registrada en diciembre (11.5%), y 2.5 puntos más que en marzo de 1996.

Las razones que ocasionaron el continuo deterioro del mercado laboral pueden estar asociadas con el mal desempeño que presentó la economía colombiana en 1996. Para este año el crecimiento del PIB fue de 2.1%, uno de los crecimientos más bajos de esta década. Así mismo, el consumo privado de hogares registró un crecimiento negativo de -1.6%, lo cual afectó la contratación de mano de obra en el primer período de 1997.

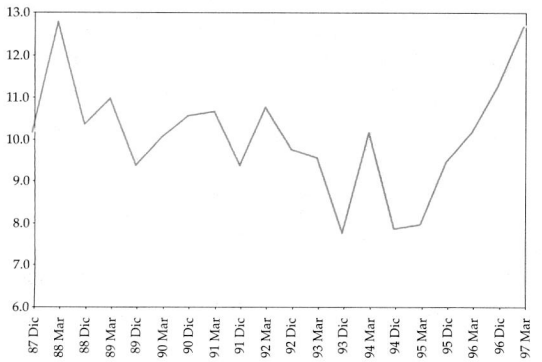
INDICADORES DE EMPLEO EN LAS SIETE PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS

	Participación (PEA/PET)	Ocupación (E/PET)	Desempleo (D/PEA)	Crecimiento anual del empleo (%)*
Diciembre				
1990	59.9	53.5	10.6	-
1991	59.3	53.7	9.4	-
1992	61.6	55.6	9.8	-
1993	60.0	55.3	7.8	-
1994	60.6	55.8	7.9	4.0
1995	61.4	55.6	9.5	2.4
1996	59.8	52.9	11.5	-1.8
Marzo				
1990	58.1	52.2	10.1	-
1991	59.5	53.2	10.7	-
1992	60.2	53.7	10.8	-
1993	60.1	54.3	9.6	-
1994	60.5	54.3	10.2	2.9
1995	59.2	54.5	8.0	3.2
1996	60.6	54.4	10.2	2.2
1997	58.7	51.2	12.7	-1.9

* El período 1990-1993 no está ajustado al Censo 1993.
PEA: Población económicamente activa. PET: Población en edad de trabajar. E: Población empleada. D: Población desempleada.
Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

Tanto en diciembre como en marzo, la tasa de participación y la de ocupación disminuyeron con respecto a períodos anteriores (Gráfico 2), lo que podría significar que los individuos se están retirando del mercado ante la imposibilidad de conseguir un empleo. La caída del empleo para diciembre y marzo fue de -1.8 y -1.9 respectivamente (Cuadro 2) frente a los mismos meses del año anterior.

EVOLUCION DEL DESEMPLEO
Marzo-diciembre 1987-1997



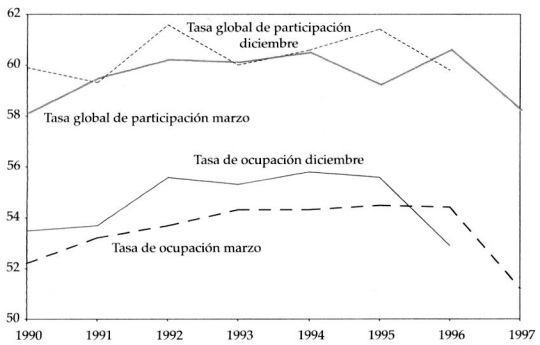
Fuente: Dane.

III. Evolución del empleo por ciudades

El crecimiento del empleo en diciembre fue negativo para cinco ciudades. Bucaramanga y Pasto, con tasas de crecimiento de 2.9% y 2.4%, respectivamente, mostraron comportamientos atípicos con respecto a la tendencia general. Debe subrayarse que este comportamiento no es nuevo. Así, en el

Gráfico 2

TASA GLOBAL DE PARTICIPACION Y TASA DE OCUPACION PARA SIETE AREAS METROPOLITANAS (%)
(Diciembre-marzo)



Fuente: Dane.

indicador de empleo de junio y septiembre de 1996, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Manizales tuvieron tasas negativas de crecimiento del empleo, mientras que Bucaramanga y Pasto observaron tasas positivas.

En el Cuadro 3 se observa la tasa de desempleo para cada una de las siete ciudades en diciembre y marzo. En el último trimestre de 1996 las ciudades con mayor desempleo fueron Cali (14.3%), Pasto (13.9%) y Manizales (13.8%). Para Medellín y Bucaramanga el desempleo tuvo incrementos menores al 2%, con respecto al mismo período de 1995. Bogotá y Barranquilla (9.5% y 11.1%) se ubicaron por debajo del promedio nacional (11.5%). Analizando la tasa global de participación para las siete principales ciudades en este período, se nota un aumento en las ciudades que tenían altos niveles de desempleo como Bucaramanga (67.2%), Pasto (64.3%) y Cali (58.6%), lo que significa que en estas ciudades la población económicamente activa sigue creciendo a pesar del mal comportamiento del mercado laboral en períodos anteriores, lo cual agrava el nivel de desempleo.

Para el mes de marzo de 1997 el crecimiento del empleo para las cuatro principales ciudades fue negativo (Cuadro 2). Al igual que en el período anterior, las ciudades de Pasto y Bucaramanga mantuvieron tasas positivas de crecimiento del empleo (2.8% y 1.3%, respectivamente). Manizales se unió a ese grupo con una tasa del 4.2%. La tasa global de participación se incrementó para Medellín, Manizales, Bucaramanga y Pasto. Es posible que este fenómeno esté asociado a que estas últimas tres ciudades han presentado tasas de crecimiento del empleo positivas, lo que crea en las personas expectativas de ingresar al mercado laboral.

IV. Evolución del empleo por ramas de actividad económica

El Cuadro 4 muestra la evolución del crecimiento anual del empleo según rama de actividad para siete áreas metropolitanas en el tercer y cuarto trimestre de 1996. Para el tercer trimestre los sectores que registraron crecimientos negativos del empleo fueron la industria manufacturera (-1,4%), la construcción (-20,6%), electricidad gas y agua (-2,2%) y el sector de comercio, restaurantes y comunicaciones (-3,2%). No debe sorprender la evolución del sector industrial en el tercer trimestre, porque desde 1993 muestra tasas de crecimiento inferiores a 1% debido a la disminución de la demanda interna que ha ocasionado una baja en las ventas, afectando sobre todo a las pequeñas empresas. Esto ha

Cuadro 2

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO

	Total 7 áreas metropolitanas	Santafé de Bogotá	Seis áreas restantes	Medellín Valle de Aburrá	Cali Yumbo
Diciembre					
1993-1994	4.0	5.9	2.6	3.6	-0.7
1994-1995	2.4	3.8	1.3	2.6	-4.6
1995-1996	-1.8	-2.6	-1.1	-0.8	-1.7
Marzo					
1993-1994	2.9	6.2	0.2	4.1	0.2
1994-1995	3.2	0.9	5.1	0.3	2.0
1995-1996	2.2	4.2	0.5	2.7	-3.5
1996-1997	-1.9	-3.1	-0.9	-1.6	-2.6
	Barranquilla Soledad	**Tres áreas restantes**	**Manizales Villamaría**	**B/manga área metropol.**	**Pasto área metropol.**
Diciembre					
1993-1994	3.6	4.4	2.4	3.7	8.7
1994-1995	6.5	2.7	4.2	2.0	3.1
1995-1996	-3.5	1.2	-4.6	2.9	2.4
Marzo					
1993-1994	-0.7	5.5	6.0	4.6	7.8
1994-1995	6.7	3.4	1.2	3.8	4.9
1995-1996	1.5	1.2	-5.3	2.8	3.8
1996-1997	-0.6	2.2	4.2	1.3	2.8

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

llevado a que las expectativas de los empresarios[1] sigan siendo negativas frente a un mejoramiento del sector, influyendo en sus niveles de contratación de mano de obra. Lo mismo ocurre con el sector de comercio, restaurantes y hoteles, sus ventas han disminuido originando un incremento de los inventarios. El sector de la construcción, que ha sido tradicionalmente el mayor demandante de mano de obra no calificada, mostró en este período la caída del empleo más fuerte de la economía (-20.6%), después de haber crecido en septiembre de 1994 y 1995 a una tasa del 8%. Al igual que lo ocurrido en otros sectores, las ventas se mantuvieron estancadas, en especial las de vivienda. Por el contrario, el sector de agricultura en este período se recuperó y pasó a ser el que más atrajo mano de obra, le sigue minas y canteras, aunque en menor proporción. Los sectores que continuaron siendo dinámicos en la generación de empleos fueron transporte y comunicaciones, establecimientos financieros y servicios, en los dos períodos estudiados.

[1] Revista Coyuntura Económica, Vol. XXVI No. 4, diciembre 1996.

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)
Diciembre												
1993	60.0	55.3	7.8	61.1	57.6	5.7	58.0	51.9	10.5	62.1	57.3	7.7
1994	60.6	55.8	7.9	63.5	58.9	7.2	56.8	52.0	8.4	59.8	55.7	6.9
1995	61.4	55.6	9.5	64.3	59.5	7.6	58.4	51.4	11.9	58.4	52.1	10.8
1996	59.8	52.9	11.5	61.2	55.4	9.5	57.9	50.0	13.6	58.6	50.2	14.3
Marzo												
1993	60.1	54.3	9.6	61.0	56.5	7.3	59.6	51.8	13.2	60.9	55.6	8.7
1994	60.5	54.3	10.2	62.1	57.1	8.1	59.7	51.8	13.2	60.4	53.9	10.8
1995	59.2	54.5	8.0	61.3	57.3	6.5	55.9	50.8	9.2	59.6	54.1	9.1
1996	60.6	54.4	10.2	63.4	58.2	8.2	57.5	50.8	11.6	60.0	52.1	13.1
1997	58.7	51.2	12.7	58.7	53.2	9.4	58.4	48.8	16.4	59.5	49.1	17.4
	Barranquilla y Soledad			**Manizales**			**Bucaramanga**			**Pasto**		
Diciembre												
1993	54.3	48.8	10.1	55.6	50.6	9.0	66.0	59.4	9.9	59.9	53.4	10.9
1994	54.5	49.7	8.8	54.6	49.9	8.5	67.3	59.3	12.0	61.1	55.1	9.9
1995	57.3	51.5	10.1	58.3	51.5	11.7	65.6	58.4	11.0	63.5	56.0	11.9
1996	54.5	48.4	11.1	55.3	47.7	13.8	67.2	59.1	12.1	64.3	55.4	13.9
Marzo												
1993	55.6	49.4	11.2	56.1	49.6	11.6	64.0	56.2	12.3	59.0	50.4	14.6
1994	54.3	48.1	11.3	57.3	51.4	10.3	64.3	56.9	11.6	60.3	52.7	12.6
1995	55.3	49.9	9.8	53.7	48.9	8.8	63.4	57.4	9.4	60.2	53.7	10.9
1996	55.1	49.1	8.2	54.7	47.4	13.3	63.7	57.0	10.6	62.4	54.5	12.6
1997	54.7	47.7	12.8	55.7	47.9	14.0	64.1	56.0	12.7	62.6	53.2	15.0

Fuente: Dane, cálculos de Fedesarrollo.

Para el mes de diciembre, el sector de la industria manufacturera, construcción y comercio, restaurantes y hoteles continuaron registrando tasas de crecimiento del empleo negativas. Por el contrario, el sector de electricidad, gas y agua fue el de mayor crecimiento en el número de empleos con 8,591 nuevos puestos de trabajo.

V. Evolución del empleo por tipo de posición ocupacional

Para el mes de septiembre las tasas de crecimiento del empleo por posición ocupacional (Cuadro 5) reflejaron un leve mejoramiento en la calidad del empleo. El número de personas contratadas como empleados do-

Cuadro 4

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

	1993	1994	1995	1996
Septiembre				
Total	5.5	1.4	1.6	-0.8
Agricultura	-14.9	16.6	-20.6	21.1
Minas y canteras	-2.7	24.2	-23.4	7.1
Industria manufacturera	4.5	-0.6	0.0	-1.4
Electricidad, gas y agua	0.8	-3.5	12.4	-2.2
Construcción	18.7	8.1	8.1	-20.6
Comercio, restaurantes y hoteles	4.7	5.3	-0.5	-3.2
Transporte y comunicaciones	13.5	3.0	3.5	6.4
Establecimientos financieros	10.1	5.0	3.9	12.0
Servicios	3.0	-4.0	3.5	1.3
Diciembre				
Total	2.4	4.0	2.4	-1.8
Agricultura	11.5	-25.9	21.9	-7.5
Minas	-4.6	-12.1	21.1	-6.7
Industria manufacturera	-0.3	0.9	3.4	-6.9
Electricidad, gas y agua	-6.8	-12.9	1.2	27.5
Construcción	16.1	10.0	1.0	-20.3
Comercio, restaurantes y hoteles	2.9	4.8	-0.9	-1.6
Transporte y comunicaciones	7.1	6.1	3.5	6.2
Establecimientos financieros	-2.6	18.4	10.8	7.8
Servicios	0.5	3.6	1.8	1.7

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

mésticos disminuyó en un 8.4% con respecto al mismo período de 1995. El crecimiento de la categoría trabajador familiar continuó con cifras negativas. El trabajador por cuenta propia, que en 1995 había presentado una alta tasa de crecimiento, se deterioró en este período debido a que la disminución de las ventas en el sector comercio afectó principalmente a los pequeños empresarios. Por otro lado, se incrementaron los trabajadores del gobierno, los patrones o empleadores y los obreros particulares. En el último trimestre de 1996, la mayor parte de empleos se concentró en la posición de trabajador familiar, con 12,862 ocupados nuevos en esa modalidad. Este fenómeno puede considerarse transitorio y vinculado a la temporada de fin de año. De otra parte, el sector público fue el gran generador de empleo con un crecimiento de 9.1%, en 1996 frente a una disminución de 7.3% el año anterior

VI Evolución del subempleo

En términos económicos se define el subempleo como aquellos empleos cuya productividad está por debajo de la productividad media de la economía y, en términos estadísticos, se registra como las personas que desean y pueden trabajar más tiempo del que común-

Cuadro 5

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

	1993	1994	1995	1996
Septiembre				
Total	5.6	1.4	1.6	-0.8
Trabajador familiar	-10.1	-0.5	-24.8	-2.2
Obrero o empleado particular	8.9	4.8	-3.3	0.0
Obrero o empleado del gobierno	-5.8	-3.0	-2.2	2.0
Empleado doméstico	4.5	-5.4	-5.3	-8.4
Trabajador cuenta propia	4.3	-7.0	19.4	-2.8
Patrón o empleador	1.7	29.4	-10.9	5.2
Diciembre				
Total	2.4	4.0	2.4	-1.8
Trabajador familiar	-42.1	20.1	22.4	18.3
Obrero o empleado	7.9	0.0	4.6	-6.3
Obrero o empleado gobierno	-12.2	9.9	-7.3	9.1
Empleado doméstico	0.4	-19.1	4.4	-0.8
Trabajador cuenta propia	-0.4	13.2	1.0	7.2
Patrón o empleador	-1.4	17.7	-3.7	-21.9

Fuente: Dane- Encuesta Nacional de Hogares. Fedesarrollo

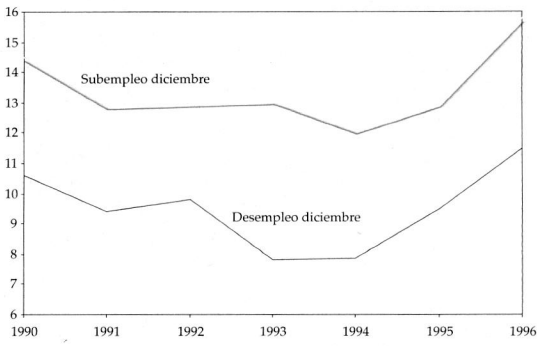
mente emplean en sus ocupaciones remuneradas. Esta variable alcanzó en diciembre un nivel del 15.8%, la más alta del período 1990-96 (Gráfico 3). Este comportamiento está ligado a la presencia de una alta tasa de desempleo abierto. Una implicación natural de este fenómeno es que el subempleo se presenta como una alternativa de generación de ingresos para los desempleados.

VII. Evolución del subempleo por ramas de actividad

El Cuadro 6 muestra el crecimiento del subempleo por ramas de actividad para el tercer y cuarto trimestres de 1996. Como puede observarse, en esos períodos el número de personas subempleadas en todas las ramas de la economía aumentó, a excepción de minas, que registró una tasa negativa de crecimiento (consistente con su comportamiento distinto

Gráfico 3

EVOLUCION DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO



Fuente: Dane.

al del resto de la economía en los últimos años), y de electricidad, con un crecimiento por debajo del 1%. La relación negativa esperable (anticíclica), para el tercer trimestre de 1996, entre la evolución del empleo y el subempleo puede observarse con claridad en minas (con un crecimiento positivo de 7.1% en el empleo, y -37.5% en el subempleo), industria (con -1.4% y 53.2%, respectivamente), electricidad, gas y agua (-2.2% y 0.7%), construcción (-20.6% y 32.6%), comercio (-3.2% y 52.6%). Esta relación negativa se mantiene, para el cuarto trimestre de 1996, en el comercio, la industria y la construcción.

VIII. Evolución del subempleo por edades

Para el tercer trimestre de 1996 el subempleo afectó a los grupos de personas comprendidas entre los 12 y 14 años y los 20 y 29 años de edad (Cuadro 7), con una tasa del 18.7% para ambos grupos. Los hombres ingresaron en mayor proporción que las mujeres al subempleo, en estos grupos de edad. En el período siguiente, el subempleo total se incrementó con respecto a diciembre de 1995. El subempleo para los hombres entre 12 y 14 años se ubicó en 19.7%, mientras que para el

Cuadro 6
TASA DE CRECIMIENTO DEL SUBEMPLEO

	1993	1994	1995	1996
Septiembre				
Total	2.1	-13.8	9.5	50.5
Agricultura	-6.7	-19.4	-33.7	160.2
Minas	4.2	35.0	6.0	-37.5
Industria	-4.4	-4.9	7.1	53.2
Electricidad	82.1	-16.7	-18.6	0.7
Construcción	8.3	-24.3	26.2	32.6
Comercio	1.8	-12.1	5.1	52.6
Transporte	25.2	-15.9	13.2	77.9
Servicios financieros	16.9	-11.9	11.4	50.8
Servicios	-0.9	-17.1	10.2	46.9
Diciembre				
Total	0.8	-4.1	12.6	21.4
Agricultura	-24.4	-31.1	85.8	-1.4
Minas	-61.5	2.3	136.1	-70.2
Industria	-1.4	-11.6	16.6	10.1
Electricidad	26.3	-50.3	-50.4	234.7
Construcción	5.2	-7.8	26.5	5.3
Comercio	2.4	-3.8	2.9	27.8
Transporte	12.8	-4.7	15.7	53.6
Servicios financieros	1.1	18.1	1.0	49.6
Servicios	-1.2	0.5	13.8	18.5

Fuente: Dane- Encuesta Nacional de Hogares. Fedesarrollo.

grupo de 20 a 29 años se mantuvo alrededor del 18%. Para el caso de las mujeres en este período se presentó un fuerte incremento (17.3%) en el subempleo para personas entre 20 y 29 años. Así mismo, se registró un incremento para mujeres entre 40 y 49 años, del 3.7% con respecto al mismo período de 1995.

En conclusión se observa que la situación del mercado laboral en estos dos períodos continúa deteriorándose a causa de la recesión económica, ocasionando una constante reducción de la demanda por mano de obra. Esto es claro en sectores que tradicionalmente han sido intensivos en mano de obra como la construcción, sector que mostró una de las

Cuadro 7

TASA DE SUBEMPLEO SEGUN GRUPOS DE EDAD Y SEXO SIETE AREAS METROPOLITANAS

	Total		Hombres		Mujeres	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Septiembre						
Total	11.1	16.2	11.1	17.1	11.0	14.9
De 0 a 4	-	-	-	-	-	-
De 5 a 9	-	-	-	-	-	-
De 10 a 11	-	-	-	-	-	-
De 12 a 14	14.7	18.7	18.1	25.5	8.9	9.3
De 15 a 19	13.4	16.3	15.3	20.3	11.3	11.4
De 20 a 29	12.4	18.7	12.8	20.2	11.9	16.9
De 30 a 39	11.7	16.1	11.9	17.5	11.5	14.5
De 40 a 49	9.2	15.2	9.1	15.0	9.3	15.3
De 50 a 59	7.9	12.8	7.0	12.8	9.8	13.0
De 60 a 69	6.7	9.3	7.0	8.8	5.7	10.6
De 70 a 79	6.1	4.7	6.5	5.7	4.5	1.9
De 80 y más	-	3.6	-	4.9	-	-
Diciembre						
Total	13.0	15.8	13.3	15.9	12.7	15.8
De 0 a 4	-	-	-	-	-	-
De 5 a 9	-	-	-	-	-	-
De 10 a 11	-	-	-	-	-	-
De 12 a 14	8.2	18.0	9.3	19.7	6.3	13.8
De 15 a 19	14.4	15.5	15.1	18.8	13.6	11.7
De 20 a 29	14.9	18.0	15.6	18.6	14.1	17.3
De 30 a 39	13.8	16.8	14.7	16.9	12.7	16.7
De 40 a 49	12.1	14.9	12.2	14.3	12.1	15.8
De 50 a 59	8.9	10.9	9.2	10.3	8.2	12.2
De 60 a 69	5.4	6.9	4.7	6.2	7.4	8.3
De 70 a 79	4.8	8.7	4.3	9.9	6.7	3.6
De 80 y más	3.6	12.3	-	11.8	12.2	14.2

Fuente: Dane y cálculos de Fedesarrollo.

más altas tasas de disminución del empleo en los dos períodos de análisis. Por otro lado, el subempleo como buen indicador del ciclo recesivo en que se encuentre este mercado, mostró un fuerte incremento en sectores como la industria, la construcción y los servicios financieros para el tercer y cuarto trimestre de 1996.

II. Salud: la transición de los hospitales públicos de Colombia hacia la financiación por venta de servicios (1993-1995)*

Jorge Iván González**
Francisco Pérez C.***

I. Introducción

La transición hacia el nuevo sistema de seguridad social en salud requiere que el Estado reoriente los recursos que ha venido destinando a la financiación de los hospitales (subsidios de oferta) hacia la compra de seguros de salud para los pobres (subsidios de demanda).

Esto implica que, en el nuevo esquema, los hospitales públicos deben financiarse vendiendo sus servicios, especialmente a las aseguradoras, conocidas como Empresas Promotoras de Salud. De la posibilidad que tengan los hospitales públicos de autofinanciarse depende, a su vez, la posibilidad de que los subsidios de oferta que hoy consumen se puedan destinar a la compra de seguros para los pobres. Con los recursos que actualmente el Estado les gira para financiar su operación podrían asegurarse más de seis millones de personas[1], adicionales a los 5.9 millones que hoy ya cuentan con este beneficio.

La posibilidad de que los hospitales públicos se autofinancien es una variable que condiciona fuertemente la reforma. Colombia tiene la mitad de camas per cápita de América Latina (1.5 vs. 2.7 por mil habitantes), al mismo nivel de Africa [Yepes, et al, 1996]. Adicional-

* El trabajo estadístico fue realizado por Jairo Betancourt. Los autores agradecen las observaciones de Nelcy Paredes, Aura Poveda, Rosa Eva de Muñoz, Margarita Carmona y Enriqueta Cueto en el Ministerio de Salud; Teresa Tono en la Fundación FES; María del Pilar Granados y Juan Carlos Giraldo en el DNP; Camilo Granada, Erik Bloom y Beatriz Plaza en Fedesarrollo; y a Juan Luis Londoño e Iván Jaramillo.'

** Profesor Universidad Nacional y consultor de la Misión Social.

*** Consultor de la Misión Social & Fondo FIS.

1 Descontando los recursos que consumen las Direcciones Seccionales de Salud, los que representan alrededor del 20% de la bolsa total.

mente, la red pública de hospitales es la más grande del país y la que tiene la mayor presencia, si no la única, en las regiones pobres. La presión social derivada de lo anterior hace que, en la práctica, sea muy difícil cerrar hospitales de mediana o alta complejidad.

Por todo lo anterior, este artículo se concentra en la transformación de la estructura financiera de los hospitales públicos durante el período 1993-1995, esto es, en el período inmediatamente anterior y posterior a la reforma. De esta manera se quiere monitorear la transición hacia el nuevo sistema de seguridad social en salud desde la perspectiva de los hospitales del Estado, en tanto este enfoque permite apreciar la transformación de subsidios desde su principal cuello de botella: la autofinanciación de los hospitales del Estado.

El artículo está organizado de la siguiente manera: primero se presenta una breve descripción del marco institucional en el que se desarrolla la transición, y algunos de los fundamentos teóricos que en él subyacen. Luego se identifican los cambios surtidos en la estructura de ingresos y gastos de los hospitales del Estado durante el período, así como la dirección de esos cambios con relación a la reforma. Finalmente se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

II. Marco institucional

En Colombia actualmente operan en el sector de la salud dos esquemas institucionales y financieros con concepciones distintas sobre el papel del Estado en la salud: el de oferta y el de aseguramiento. Estos esquemas están respaldados por dos normas vigentes, expedidas inclusive el mismo año: las leyes 60 y 100 de 1993. Aunque las dos normas buscan los mismos objetivos de cobertura o universalidad, equidad, eficiencia y calidad, los instrumentos con los cuales buscan conseguirlos son diferentes y chocan entre sí.

La ley 100 considera que las mejoras en eficiencia del gasto y en la operación sectorial provienen de la separación de la administración de los recursos y la prestación de los servicios, la libertad de elección por parte de los usuarios, la competencia y la venta de servicios como la principal fuente financiera de los hospitales. Desde esta perspectiva, el espacio en el que se desenvuelven las nuevas instituciones de la salud ya no son los departamentos y municipios sino los mercados. La ley 60, por su parte, le apuesta a que la eficiencia se mejora apoyando la descentralización, la delegación y el control ciudadano.

Ambas leyes se promulgan en un momento en que la teoría de las finanzas públicas comienza a incorporar los elementos teóricos de la "elección pública" y se abre la discusión sobre la relación óptima entre el "principal y el agente". Esta óptica es muy diferente a la que prevaleció en los ochenta, cuando se puso el énfasis en el saneamiento financiero de las empresas públicas y en la búsqueda de las condiciones micro y macroeconómicas que fueran compatibles con el equilibrio fiscal.

Wiesner (1994) compara los modelos del "principal y el agente" y el de la "elección pública". El primero insiste en los aspectos institucionales que definen las relaciones entre jefes y subordinados. El esquema original es

muy weberiano y se ha ido alimentando de las corrientes institucionalistas. Se trata de encontrar la combinación óptima que permita que el agente responda al principal sin dejar de lado la atención al ciudadano. Desde la perspectiva de esta teoría la modalidad de financiación - recursos de oferta o de demanda- no es el punto relevante. El énfasis se coloca en los aspectos administrativos, institucionales y éticos. La ley 60 se inspira en forma importante en esta concepción.

El modelo de la "elección pública" retoma la discusión planteada por la teoría de la "elección social" [2]. El problema, tal y como lo formuló Arrow (1951), es claro: ¿cómo hacer compatibles los intereses individuales con los del conjunto de la sociedad? En el campo de la elección social, dice Arrow, las personas expresan sus intereses a través de dos mecanismos: el mercado y el voto. El primero corresponde a la esfera económica y se concretiza en la demanda. El voto pertenece a la dimensión política. La elección de los gobiernos locales y el control ciudadanos son mecanismos que obligan al funcionario a responder por las necesidades de los usuarios. La insistencia de la ley 100 en los aspectos relacionados con la demanda le acerca más a este modelo que al del "principal y el agente".

El modelo del "principal y el agente" y el modelo de la "elección pública" parten del supuesto de que las instituciones (públicas y privadas) son eficientes porque son maximizadoras. La presencia de equilibrios de mercado que no son Pareto eficientes ha llevado a cuestionar la validez de este supuesto maximizador. Los mercados imperfectos, como el de la salud, no son Pareto eficientes. En el terreno práctico las leyes 60 y 100 terminan asociándose, respectivamente, a los recursos de oferta y a los de demanda. Este esquema dual ha dificultado la transición.

III. La autofinanciación de los hospitales públicos (1993-1995)

Hemos propuesto que, para hacer exitosa la transformación de subsidios de oferta a demanda, es necesario que los hospitales estatales puedan financiarse con la venta de servicios. Si los hospitales públicos logran financiarse de esta manera, será posible liberar los cuantiosos subsidios de oferta que utilizan, dirigiéndolos hacia el aseguramiento.

Con el objeto de estudiar la autofinanciación en el período, analizamos las estructuras financieras de los hospitales públicos, combinando dos metodologías: cortes trans-

---

[2] La teoría de la "elección pública" se asocia a los nombres de: Buchanan (1954, 1962, 1967, 1969, 1970, 1975); Buchanan y Goetz (1972); Buchanan y Tullock (1962); Musgrave (1939, 1969, 1973); Musgrave y Musgrave (1992). La teoría de la "escogencia social" está más cerca de Arrow (1951, 1971, 1972). La primera versión de Social Choice and Individual Values fue publicada en 1951 (Arrow 1951). Refiriéndose a las críticas que le habían hecho, entre otros, Buchanan (1954), Buchanan y Tullock (1962), en la edición de 1963, Arrow afirma: "La polémica ha girado alrededor de las condiciones bajo las cuales es legítimo imponer un procedimiento agregativo" (Arrow 1951, edición de 1963, p. 103). El origen del problema tiene que ver con la llamada "paradoja de las votaciones", que se presenta cuando el resultado final depende de la secuencia en que se voten las alternativas. El hecho de que Musgrave y Musgrave (1992) vuelvan sobre el tema muestra que la polémica con Arrow sigue vigente.

versales y comparación intertemporal (años 93, 94 y 95). El corte transversal permite conocer la *estructura financiera del conjunto* de los hospitales en cada año. La comparación intertemporal muestra cuál ha sido el cambio de dicha estructura en los tres momentos. Las conclusiones de este trabajo se fundamentan en la revisión de las finanzas de 700 hospitales públicos de los tres niveles de atención, sobre los cuales existe información presupuestal durante los años señalados[3], así como en el estudio exploratorio sobre determinantes de la autofinanciación, externos a los hospitales, efectuado en cuatro instituciones estatales con diferentes niveles de complejidad, desempeño empresarial y ubicación geográfica.

Lo primero que se encuentra es que, entre 1993 y 1995, los ingresos de los hospitales han crecido más que los gastos (47% y 41%, respectivamente), especialmente en el segundo nivel de atención, y aunque las rentas propias también han crecido, superando ligeramente el nivel histórico, los hospitales públicos cada vez dependen más de recursos de oferta, contrario a lo esperado.

Para ilustrar el proceso surtido en materia de autofinanciación de los hospitales en el período, presentamos a continuación algunos ejercicios empíricos utilizando un indicador muy sencillo: la elasticidad entre dos variables. Hacia el futuro deberán elaborarse análisis multivariados.

IV. Rentas propias y gasto

El Cuadro 1 y los Gráficos 1, 2 y 3 presentan la relación entre los principales componentes del gasto y las rentas propias de los hospitales.

Cuadro 1

ELASTICIDADES, VARIABLE DEPENDIENTE: RENTAS PROPIAS

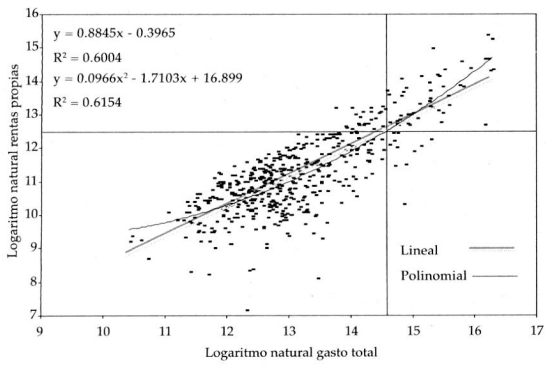
	Gasto total	Servicios personales	Suministros	Gastos generales	Transferencias
1993 n = 533	$\beta = 0.8845$ $R^2 = 0.6004$	$\beta = 0.7379$ $R^2 = 0.5045$	$\beta = 0.7619$ $R^2 = 0.5918$	$\beta = 0.8904$ $R^2 = 0.5226$	$\beta = 0.7667$ $R^2 = 0.5001$
1994 n = 595	$\beta = 0.9040$ $R^2 = 0.5235$	$\beta = 0.7598$ $R^2 = 0.4330$	$\beta = 0.8924$ $R^2 = 0.6367$	$\beta = 0.8371$ $R^2 = 0.4194$	$\beta = 0.7573$ $R^2 = 0.4569$
1995 n = 612	$\beta = 0.8401$ $R^2 = 0.5230$	$\beta = 0.7332$ $R^2 = 0.4657$	$\beta = 0.8579$ $R^2 = 0.6063$	$\beta = 0.8431$ $R^2 = 0.4513$	$\beta = 0.7291$ $R^2 = 0.4731$

La última columna, transferencias, se refiere a las transferencias registradas contablemente por los hospitales pero realizadas efectivamente por el Ministerio de Hacienda.
Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

[3] La fuente son los reportes de ejecución presupuestal de ingresos y gastos de los hospitales, presentados por las Direcciones Seccionales de Salud al Ministerio del ramo.

Gráfico 1

RELACION ENTRE LOS GASTOS TOTALES Y LAS RENTAS PROPIAS 1993

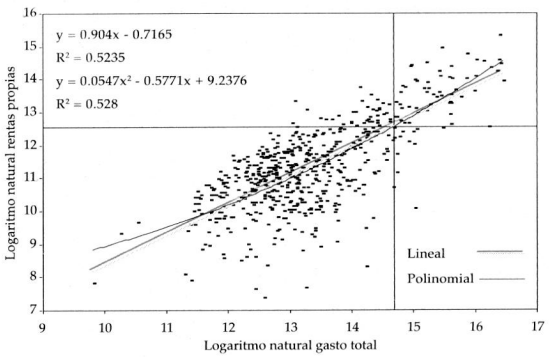


La gráfica incluye dos curvas. Una, que resulta de linealizar la función logarítmica 1 del anexo, tal y como se presenta en la ecuación 2 del anexo. La otra corresponde a una función polinomial de grado mayor que uno. Las nubes de puntos indican la distribución de los hospitales. En las figuras siguientes se mantiene el mismo efecto. Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

La elasticidad de las rentas propias con respecto al gasto total de los hospitales pasó de 0.88 en 1993 a 0.84 en 1995. Ello significa que por cada aumento del gasto de un 1%, las rentas propias aumentaron 0.88% y 0.84%, respectivamente. El cambio más intenso fue entre 1994 y 1995, cuando la elasticidad bajó de 0.90 a 0.84. Este resultado nos lleva a afirmar que la dinámica de las rentas propias se ha rezagado con respecto a la del gasto total. La conclusión inmediata que se sigue de este resultado es que los hospitales públicos han reducido su capacidad de autofinanciación. La comparación de los años 1993-1995, y especialmente 94-95, nos indica que las rentas propias de los hospitales han perdido capacidad de respuesta frente a la dinámica de los gastos totales.

Gráfico 2

RELACION ENTRE LOS GASTOS TOTALES Y LAS RENTAS PROPIAS 1994

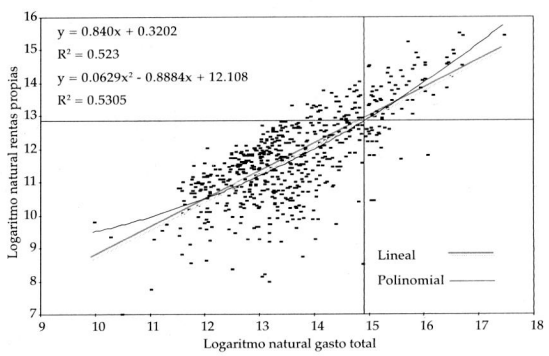


Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

Nuestra hipótesis de que las rentas propias se han rezagado frente a los gastos totales, es fruto de la comparación interanual de las elasticidades. Desde el punto de vista estadístico, al preguntarse si las variaciones intera-

Gráfico 3

RELACION ENTRE LOS GASTOS TOTALES Y LAS RENTAS PROPIAS 1995



Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

Cuadro 2

PARTICIPACION DE LAS RENTAS PROPIAS EN EL TOTAL DEL INGRESO (%). PROMEDIO DE LOS HOSPITALES DE CADA CATEGORIA

		1993	1994	1995
Todos	(N= 709)	0.18	0.18	0.20
Nivel I	(N= 557)	0.18	0.17	0.21
Nivel II	(N= 127)	0.17	0.18	0.19
Nivel III	(N= 25)	0.22	0.22	0.18

Fuente: Dirección de Presupuestación y Control de Gestión del Ministerio de Salud. Cálculos Misión Social DNP, a partir de los reportes de ejecución presupuestal de las entidades territoriales (en pesos constantes).

nuales observadas en los coeficientes son significativas se obtiene lo siguiente: Después de examinar el intervalo de confianza de la elasticidad correspondiente a cada año, concluimos que el cambio de 0.90 (año 94) a 0.84 (año 95) sí es significativo al 95%. Por el contrario, la variación de 0.88 a 0.90 entre el 93 y el 94 no es significativa.

Entre 1993 y 1995, los cambios en la estructura de ingresos son moderados. La participación de las rentas propias en el total de ingresos de los hospitales aumentó de 18% a 20% (Cuadro 2). El crecimiento de las rentas propias a lo largo del tiempo ha sido muy lento. En 1983 la participación era 18.8% [Yepes 1986, p. 16], que es un porcentaje muy similar al de 1993.

El crecimiento de las rentas propias es mayor en los hospitales con menor nivel de complejidad. Esto sugiere que los recursos adicionales que soportan el crecimiento de las rentas propias muy probablemente provienen de los quince puntos de las participaciones municipales, que obligatoriamente tienen que destinarse a atender la demanda.

A diferencia de los hospitales de primero y segundo nivel, la venta de servicios perdió participación en el total de ingresos de los hospitales de tercer nivel, pasando del 22% al 18%, pese a haber logrado un incremento real promedio del 14% en los tres años.

Desde la óptica regional, la participación de las rentas propias en el total de ingresos es creciente todos los años en Antioquia, Meta, Risaralda, Valle del Cauca y San Andrés y Providencia. Durante el período, la participación de las rentas propias cae sistemáticamente en La Guajira y Guainía, y en los hospitales de primer y/o segundo nivel de Magdalena, Santander, Casanare, y Nariño. Por su parte, en promedio, las rentas propias de los hospitales de tercer nivel de Atlántico, Bolívar y Magdalena también han perdido participación en el total de ingresos, y en forma significativa.

Dentro de los componentes de los gastos, el Cuadro 1 diferencia los servicios personales, los suministros, los gastos generales y las transferencias. La evolución de las respectivas elasticidades indica que entre el 93 y el 95 el ritmo de crecimiento de los gastos generales y de las transferencias ha sido mayor que el de las rentas propias.

La relación entre los servicios personales y las rentas propias ha sido la más estable. Por cada variación de 1% del valor de los servicios personales, en el 93 y el 95 las rentas propias aumentaron 0.73%.

A. Análisis por cuadrantes: el desplazamiento hacia la autofinanciación

Además de la elasticidad general, otra manera de apreciar los cambios en el proceso de autofinanciación de los hospitales consiste en estudiar su desplazamiento individual en relación al conjunto de los mismos: en el plano que resulta de la regresión entre el gasto y las rentas propias, hemos dividido los hospitales en cuadrantes, tomando como punto de corte el que resulta de la misma solución para las funciones lineal y polinómica. Como la función polinomial de grado mayor que uno tiene más de una solución, la escogencia del punto de corte se hizo teniendo en cuenta las consideraciones siguientes:

- *El poder discriminante*. Preferimos los puntos de corte superiores porque en todos los casos permiten discriminar entre un mayor número de hospitales. Alrededor de los puntos de corte inferiores siempre hay un menor número de hospitales. El grupo de hospitales ubicado en cada cuadrante tiene características similares, por lo menos en la forma como se relacionan en ese año las dos variables de cada gráfica.

- *El punto de corte es flexible* porque nos interesa conocer los movimientos del hospital entre los cuadrantes, teniendo como parámetro de referencia los desplazamientos del conjunto del sistema, en un año dado. Es decir, en cada momento del tiempo los cambios entre cuadrantes son relativos a la estructura del sistema en las condiciones específicas de ese año. El hospital individual se compara con el sistema. Si todo el sistema se mueve hacia la derecha y el hospital se desplaza con el conjunto, entonces permanecerá en el mismo cuadrante. Ello significa que las variaciones observadas en la elasticidad del hospital son similares a las del sistema y, por tanto, no reflejan un cambio individual destacado.

- La división por cuadrantes servirá hacia el futuro para la construcción de *tipologías de hospitales*. El paso de un cuadrante al otro indica que el movimiento del hospital es diferente al del conjunto. Los hospitales podrían caracterizarse en función de su ubicación en cada cuadrante, de la forma como se desplazan a lo largo del tiempo, y de la magnitud de recursos que utilizan.

Apliquemos ahora un primer análisis de cuadrantes. Enumerándolos de izquierda a derecha y de arriba a abajo, se observa que en los Gráficos 1, 2 y 3 la mayoría de los hospitales se ubican en el cuadrante III. En los cuadrantes I y II hay muy pocos hospitales. Ello indica que en estos tres años el movimiento de los hospitales entre cuadrantes no ha sido muy grande (Cuadro 3).

El análisis por cuadrantes también permite concluir que las menores tasas de crecimiento de las rentas propias y las menores participaciones relativas de las rentas propias en el total de ingresos de los hospitales tendieron a presentarse en los municipios más pobres. Del Cuadro 4 se sigue que la pobreza del municipio donde se encuentra ubicado el hospital también está asociada estrechamente con la posibilidad de depender de la venta de servicios. Para medir la pobreza se utiliza el NBI.

Cuadro 3

CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS HOSPITALES EN LOS CUADRANTES 1993-1995

	Cuadrantes			
Año	I	II	III	IV
1993 (fig. 1)	4.2	9.0	84.5	2.4
1994 (fig. 2)	5.3	9.3	3.6	2.0
1995 (fig. 3)	7.0	9.2	81.0	2.8

La numeración de los cuadrantes se hace de izquierda a derecha y de arriba a abajo.
Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud

Cuadro 4

NBI PROMEDIO EN LOS MUNICIPIOS DE LOS HOSPITALES PUBLICOS DE LA MUESTRA

	Cuadrante			
	I	II	III	IV
1993 (fig. 1)	31.7	29.1	45.5	46.6
1994 (fig. 2)	31.8	29.3	45.8	39.6
1995 (fig. 3)	30.6	29.3	46.3	37.5

La numeración de los cuadrantes se hace de izquierda a derecha y de arriba abajo. Las cifras del cuadro son los promedios simples de los NBI de los municipios donde están ubicados los hospitales, por cuadrante.
Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

V. Recursos de oferta y gasto

La elasticidad de los recursos de oferta con respecto al gasto total es superior a uno en 1993 y en 1995 (columna izquierda del Cuadro 5, Gráficos 4, 5 y 6). Los recursos de oferta que más crecieron fueron las ayudas extraordinarias nacionales y territoriales. En 1993 los recursos de oferta representaban el 61% de los ingresos totales. Esta participación subió a 70% en 1995.

Las ayudas financieras extraordinarias de la nación y de los entes territoriales, se triplicaron. En los hospitales de la muestra, entre 1993 y 1995 pasaron de 100 mil millones a cerca de 300 mil millones de pesos. En términos relativos su participación en el total de ingresos de los hospitales aumentó de 6% a 12%.

La dinámica de los recursos de oferta ha sido mayor que la de las rentas propias (columna izquierda del cuadro 1). Este resultado va en contravía de la política que busca mayor autonomía financiera. Obsérvese que hay una relación inversa entre la elasticidad de las rentas propias con respecto al gasto total y la elasticidad de los recursos de oferta. Entre 1993 y 1994 aumenta el coeficiente (la elasticidad) de las rentas propias (cuadro 1), al tiempo que disminuye el de los recursos de oferta. En los tres años contemplados los cambios en las elasticidades de los recursos de oferta con respecto a los gastos son significativos al 95%. Entre 1994 y 1995 se reduce la elasticidad de las rentas propias y aumenta la de los recursos de oferta.

El hecho de que la elasticidad de los recursos de oferta con respecto al gasto total tienda a ser mayor que uno, nos lleva a hacer dos consideraciones:

- La relación compensatoria entre los recursos de oferta y las rentas propias ha per-

Cuadro 5

ELASTICIDADES, VARIABLE DEPENDIENTE: RECURSOS DE OFERTA

	Gasto total	Servicios personales	Suministros	Gastos generales	Transferencias
1993	$\beta = 1.0186$	$\beta = 0.9237$	$\beta = 0.7012$	$\beta = 1.1026$	$\beta = 0.8442$
n = 533	$R^2 = 0.9705$	$R^2 = 0.9636$	$R^2 = 0.6110$	$R^2 = 0.8285$	$R^2 = 0.8464$
1994	$\beta = 0.9859$	$\beta = 0.8981$	$\beta = 0.7642$	$\beta = 0.9409$	$\beta = 0.8279$
n = 595	$R^2 = 0.9539$	$R^2 = 0.9287$	$R^2 = 0.7112$	$R^2 = 0.8072$	$R^2 = 0.8399$
1995	$\beta = 1.0519$	$\beta = 0.9736$	$\beta = 0.7823$	$\beta = 1.0316$	$\beta = 0.9152$
n = 612	$R^2 = 0.9292$	$R^2 = 0.9306$	$R^2 = 0.5713$	$R^2 = 0.7664$	$R^2 = 0.8872$

El significado de la última columna se explica en el cuadro 1.
Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

mitido que los ingresos no se rezaguen frente a los gastos.

- Pero, la asignación de los recursos de oferta no se realiza en función de las necesidades de cada hospital. Esta ineficiencia obstaculiza el proceso de transformación de subsidios.

La literatura fiscal se ha preocupado por la relación entre los recursos propios y los recursos de oferta. La hipótesis más difundida, conocida como el "flypaper effect" [4], supone que las transferencias sin condición estimulan la pereza fiscal de las instituciones y de las localidades. La hipótesis de la pereza fiscal no ha podido demostrarse de manera empírica. Por el contrario, trabajos recientes indican que en Colombia las mayores transferencias no han estimulado la pereza fiscal [5]. No obstante, al comparar los cuadros 1 y 5, los defensores de la relación inversa llegarían a la conclusión de que la mayor dinámica de los recursos de oferta ha tenido un efecto negativo en las rentas propias.

Este resultado expresa dos situaciones. De un lado, la distribución de los recursos de oferta se está realizando sin tener en cuenta las necesidades reales y ello ha desincentivado un crecimiento mayor de las rentas propias. Desde esta perspectiva, se estaría cumpliendo

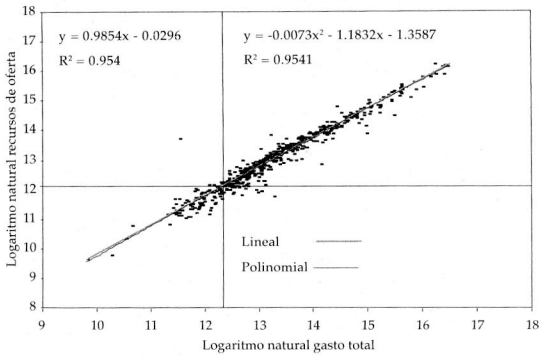
[4] "... money sticks where it hits...". Sobre este tema véase Wiesner (1994, pp. 17 y ss.)

[5] Los estudios de Moreno, Maldonado (1995) y de Junguito, Melo y Misas (1995) desvirtúan la hipótesis de la "pereza fiscal". En palabras de estos últimos, "... el aumento de las transferencias no estuvo vinculado con un deterioro significativo del esfuerzo fiscal, tanto para los departamentos como para los municipios, a pesar de que para el consolidado municipal la relación encontrada entre las transferencias y los ingresos tributarios fue negativa. Tales resultados, en general, contradicen la percepción común de que las transferencias tuvieron un efecto de pereza o desestímulo frente al esfuerzo fiscal" (Junguito, Melo, Misas 1995, pp. 28-29).

la hipótesis del "flypaper effect". Pero, de otra parte, debe tenerse en cuenta que el mercado de la salud es imperfecto y que el rezago de las rentas propias también obedece a situaciones estructurales, que van más allá de la pereza fiscal. Las manifiestaciones más claras de que el mercado es imperfecto son: la selección adversa, la amenaza moral, la divergencia entre necesidad y demanda, la asimetría de la información, y la combinación de los sistemas contributivo y subsidiado. Estos obstáculos llevan a situaciones "socialmente ineficientes", como se dice en la literatura económica (Mankiw 1991)[6]. La teoría económica reciente acepta que estos estados -

Gráfico 5

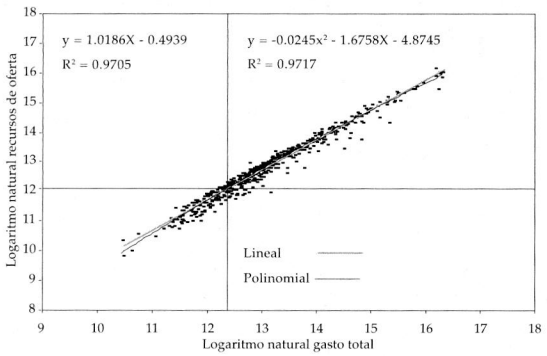
RELACION ENTRE LOS GASTOS TOTALES Y LOS RECURSOS DE OFERTA 1994



Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

Gráfico 4

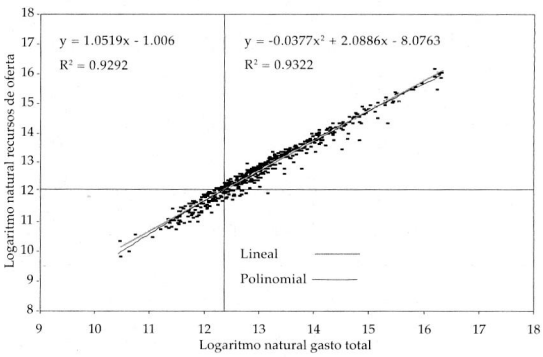
RELACION ENTRE LOS GASTOS TOTALES Y LOS RECURSOS DE OFERTA 1993



Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

Gráfico 6

RELACION ENTRE LOS GASTOS TOTALES Y LOS RECURSOS DE OFERTA 1995



Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

---

[6] "Esta combinación de múltiples instrumentos de control de gasto - de atención física y de precios - responde a la dificultad de regular el sector salud con un solo instrumento, y puede ser lo más sensato posible. Los sistemas de salud de los países de la OECD generalmente utilizan también varias intervenciones para equilibrar los distintos objetivos de mejorar la salud, controlar el gasto total, proteger la equidad y buscar la satisfacción del cliente. Trae la consecuencia, sin embargo, de que es casi imposible predecir la reacción del sistema a cambios en uno o más de los parámetros. No existe nada que corresponda a una elasticidad respecto a los precios o al gasto. Y el análisis económico tradicional, que supone agentes respondiendo a incentivos, no lleva muy lejos"

no óptimos- son compatibles con el equilibrio. Son equilibrios subóptimos, que no pueden interpretarse con los elementos de juicio propios de la competencia perfecta.

VI. Situado fiscal y gasto

El Situado Fiscal, por su magnitud, es el subsidio de oferta más importante. Aunque creció 19% en términos reales, su elasticidad con respecto al gasto total se redujo de 0.77 a 0.65 (Cuadro 6). Esta menor elasticidad se refleja en una caída del 63% al 55% de su participación en los ingresos totales de los hospitales (Cuadro 7). A propósito del cuadro 5, las ayudas nacionales y territoriales extraordinarias compensaron esta disminución del Situado.

La elasticidad del Situado creció en 1994 gracias a los nuevos recursos previstos por la Ley 60. En las Direcciones Seccionales de Salud el monto del Situado se duplicó en ese mismo año.

Un indicador de que la asignación de los recursos de oferta se ha alejado de las necesidades de gasto de los hospitales, es la pérdida de dinamismo del situado fiscal frente a los servicios personales. La elasticidad disminuyó de 0.72 a 0.65.

VII. Conclusiones y recomendaciones

- Entre 1993 y 1995 la estructura financiera de los hospitales se ha modificado en contravía de lo esperado. Se desaprovechó el período de aprestamiento de los años 1994 y 1995, y los escasos logros obtenidos en el crecimiento de las rentas propias se deben fundamentalmente a los subsidios de demanda, originalmente concebidos como tales. Es el caso de los quince puntos de las participaciones municipales de destinación obligada a seguros para la población pobre. En las finanzas hospitalarias estatales no hay evidencia de que haya habido una contribución específica importante de subsidios de oferta en el aseguramiento.

Cuadro 6

ELASTICIDADES, VARIABLE DEPENDIENTE: SITUADO FISCAL

	Gasto total	Servicios personales	Suministros	Gastos generales	Transferencias
1993 n = 533	$\beta = 0.7714$ $R^2 = 0.4403$	$\beta = 0.7209$ $R^2 = 0.4641$	$\beta = 0.4917$ $R^2 = 0.2376$	$\beta = 0.7642$ $R^2 = 0.3732$	$\beta = 0.6478$ $R^2 = 0.3941$
1994 n = 595	$\beta = 0.8481$ $R^2 = 0.7976$	$\beta = 0.8024$ $R^2 = 0.8360$	$\beta = 0.6184$ $R^2 = 0.5253$	$\beta = 0.7842$ $R^2 = 0.6322$	$\beta = 0.7444$ $R^2 = 0.7657$
1995 n = 612	$\beta = 0.6503$ $R^2 = 0.1598$	$\beta = 0.6547$ $R^2 = 0.1894$	$\beta = 0.3810$ $R^2 = 0.0610$	$\beta = 0.5837$ $R^2 = 0.1104$	$\beta = 0.6195$ $R^2 = 0.1980$

El significado de la última columna se explica en el cuadro 1.
Fuente: Cálculos de la Misión Social - DNP - a partir de la información de la Dirección de Presupuestación y Control de Gestión - Ministerio de Salud.

Cuadro 7

PARTICIPACION DEL SITUADO FISCAL EN EL TOTAL DE INGRESOS (%). PROMEDIO DE LOS HOSPITALES DE CADA CATEGORIA

	1993	1994	1995
Todos - N= 709	0.63	0.65	0.55
Nivel I - N= 557	0.69	0.70	0.60
Nivel II - N= 127	0.46	0.46	0.38
Nivel III - N= 25	0.36	0.38	0.30

Fuente: Dirección de Presupuestación y Control de Gestión del Ministerio de Salud. Cálculos Misión Social DNP, a partir de los reportes de ejecución presupuestal reportada por las entidades territoriales (en pesos constantes).

- La autofinanciación de los hospitales públicos está fuertemente condicionada, no solamente por factores internos a estas instituciones, como su eficiencia y capacidad gerencial según lo han promovido los defensores de la reforma, sino también por factores externos a los hospitales, que escapan al control de éstos, y que están en manos del Estado, como los criterios de asignación de los recursos de oferta del sistema, tanto de la Nación hacia las entidades territoriales, como de éstas hacia los hospitales.

- Es necesaria una política hospitalaria. Las políticas vigentes para la transición han previsto pocas herramientas para facilitarla, desde la perspectiva de la transformación empresarial de los hospitales. "La recuperación de costos ha venido siendo promovida por donantes y gobiernos, pero con pocas orientaciones prácticas sobre cómo establecer tarifas y para qué servicios" [Barnum y Kutzin, 1993]. No obstante, salvo algunas acciones, especialmente las del Programa de Mejoramiento de los Servicios de Salud, y algunas del Programa de Sistemas Municipales de Salud, ambos del Ministerio del ramo, no existe una política de transición hospitalaria.

- Es ilusorio pretender que lo que suceda con los hospitales públicos sea tan sólo el efecto de las demás políticas gubernamentales. De la transformación de la estructura financiera de los hospitales depende la disponibilidad de recursos para expandir la cobertura del aseguramiento hacia la población pobre.

- La política, además, debe ser diferencial. La utilización de instrumentos uniformes no es siempre adecuada. El punto de partida de la transformación y las condiciones del entorno difieren en cada hospital. Ya hemos mostrado, por ejemplo, cómo la pobreza está asociada a los niveles de participación de las rentas propias en los ingresos (Cuadro 4).

- Deben removerse los obstáculos a la libertad de elección de los usuarios. Para que los hospitales públicos puedan competir en igualdad de condiciones, podría sustituirse el actual sistema de red de servicios de las EPS por una red indicativa, que le permita a los usuarios de los dos regímenes, especialmente del subsidiado, elegir en forma totalmente libre la institución en la que quieren ser atendidos[7]. De esta manera operarían en mejor forma los incentivos propios de la competencia, e

inclusive se contribuiría a corregir, aunque parcialmente, la distorsión que parece existir entre la demanda institucional (lo que compran las EPS) y el perfil epidemiológico, como por ejemplo la promoción y prevención.

[7] Una propuesta de este tipo ha sido defendida por Lozano (1997).

Anexo

I. Las elasticidades

Las relaciones entre las principales variables se realizaron mediante elasticidades. La fórmula general que se utilizó fue:

1. $y = \alpha X^{\beta} \mu$

y es la variable dependiente, x es la variable independiente, (α es una constante que indica el punto de corte de la línea estimada con el eje vertical, β es la elasticidad, μ es el término de error. La dirección de la causalidad va desde x hacia y. Al sacar el logaritmo natural a la función 1,

2. $\ln y = \ln\alpha + \beta \ln x + \ln\mu$

$$\frac{\partial \ln y}{\partial x} = \beta \frac{\partial \ln y}{\partial x}$$

$$\frac{1}{y} \frac{\partial y}{\partial x} = \beta \frac{1}{x}$$

La elasticidad β es,

3. $$\beta = \frac{x}{y} \frac{\partial y}{\partial x}$$

La elasticidad mide el cambio proporcional en y ocasionado por una variación en x.

II. Las funciones logarítmica y polinomial de grado mayor que uno

Los Gráficos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 proporcionan información útil sobre los siguientes aspectos de la estructura financiera del conjunto de hospitales:

- Facilitan la representación gráfica de las elasticidades.

- Conjugan el análisis de estructura (función logarítmica) con las particularidades que se derivan de la caracterización tipológica (función polinomial de grado mayor que uno). En cada figura hay dos curvas: una corresponde a la función logarítmica y la otra a la polinomial.

III. La representación gráfica de las elasticidades

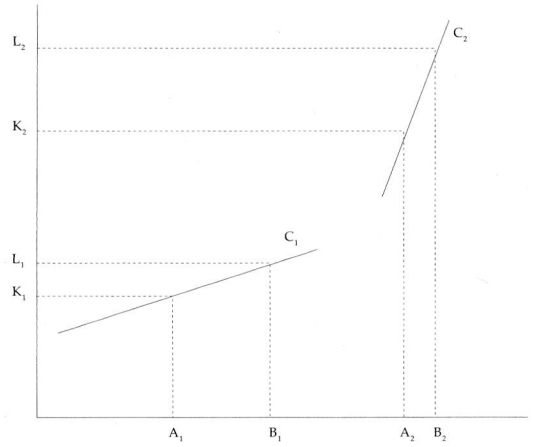
La pendiente (β) de la curva de la función logarítmica 2 es una elasticidad. La inclinación de la curva se va acentuando a medida que la elasticidad (β) aumenta. La lectura de la relación de causalidad debe realizarse desde la variable independiente hacia la dependiente. Desde el eje horizontal (o de las x) hacia el eje vertical (o de las y).

Cuando la elasticidad es baja y, por tanto, la pendiente de la curva es suave, se obtiene el siguiente resultado: cambios marcados en el eje de las x tienen un impacto muy débil en el eje de las y. A la inversa, cuando la elasticidad es alta, variaciones pequeñas en la variable independiente (eje horizontal) tienen un impacto grande en la variable dependiente (eje vertical).

Las curvas del Gráfico 1 facilitan la comprensión del concepto de elasticidad. La pendiente de la curva C_2 es más pronunciada que la de la curva C_1 y por ello la elasticidad de C_2 es mayor que la de C_1.

Gráfico 1

DIFERENCIA DE LOS IMPACTOS CUANDO LAS CURVAS SON ELASTICA E INELASTICA



La pendiente (elasticidad) de la curva C_2 es mayor que la curva C_1.

Cuando la curva es elástica, como C_2, un pequeño movimiento de la variable independiente (eje horizontal) tiene un gran impacto en la variable dependiente (eje vertical). Observe que el paso de A_2 a B_2 es considerablemente menor que el cambio de K_2 a L_2.

$(A_2 \Rightarrow B_2) < (K_2 \Rightarrow L_1)$

El cambio de A_2 a B_2 es menor que el cambio de K_2 a L_2.

Cuando la curva es inelástica, como C_1, un gran movimiento de la variable independiente (eje horizontal) tiene un impacto muy reducido en la variable dependiente (eje vertical). El paso de A_1 a B_1 es mucho mayor que el cambio de K_1 a L_1.

$(A_2 \Rightarrow B_1) < (K_1 \Rightarrow L_1)$

El cambio de A_1 a B_1 es mayor que el cambio de K_1 a L_1.

La elasticidad es una medida de sensibilidad. El impacto que tiene la variable independiente en la dependiente es mayor a medida que aumenta la elasticidad. El Gráfico 1 muestra que sobre la curva C_2 los movimientos de la variable independiente son más sensibles que cuando se está sobre C_1. El mismo tipo de reflexión es válido para los Gráficos 1, 2 y 3. La pendiente de la curva correspondiente al año 1994 (Gráfico 2) es superior a las de los años 1993 (Gráfico 1) y 1995 (Gráfico 3). Por esta razón, las rentas propias son más sensibles a los cambios en los gastos totales en el año 1994 que en los otros dos años

IV. Relación entre el análisis de estructura (función logarítmica) y las particularidades que se derivan de la diferenciación de hospitales (función polinomial de grado mayor que uno)

En la sección anterior mostramos que la función logarítmica proporciona información sobre la tendencia estructural: todos los hospitales se analizan con respecto a un parámetro fijo que es la elasticidad. La nube de puntos indica la distancia de cada una de las instituciones con respecto a la línea de tendencia. A medida que el hospital se aleja de la tendencia, la elasticidad va siendo menos explicativa de sus especificidades particulares. Para subsanar esta dificultad se recurre a funciones no lineales, que siguen el contorno de la dispersión más de cerca que la función logarítmica.

Los cuadrantes de cada gráfica se construyen a partir de los puntos de corte de las curvas logarítmica y polinomial. El grupo de hospitales ubicado en cada cuadrante tiene características similares, por lo menos en la forma como se relacionan las dos variables de cada gráfica.

Como la función polinomial de grado mayor que uno tiene más de una solución, la escogencia del punto de corte se hizo teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas arriba.

Bibliografía

Altman Stuart. et al., 1989, "Competition and Compassion, conflicting roles for public hospitals", *Health Administration Press*, Ann Arbor.

Arrow Kenneth., 1951, "Social Choice and Individual Values", New York, John Wiley & Sons, Inc.

Arrow Kenneth., 1971, "A Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditure", *Quarterly Journal of Economics*, 85, pp. 409-415.

Arrow Kenneth., 1972, "El Equilibrio Económico General: Propósito, Técnicas Analíticas, Elección Colectiva", en *Los Premios Nobel de Economía*, F.C.E., pp. 155-187.

Barnum Howard., Kutzin Joseph., 1993, "Public Hospitals in Developing Countries", World Bank, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Bucahanan James., 1954, "Individual Choice in Voting and the Market", *Journal of Political Economics*, agosto, vol. 62, pp. 334-343.

Bucahanan James., 1962. "The Relevance of Pareto Optimality", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6.

Bucahanan James., 1967, "Public Finances in Democratic Process", North Caroline Press.

Bucahanan James., 1969, "Cost and Choice", Chicago: Markham.

Bucahanan James., 1970, "The Public Finances", Illinois, Third Edition.

Bucahanan James., 1974, "¿A Defense of Organized Crime?", en ROTTENBERG S., ed. *The Economics of Crime and Punishment*, Washington, D.C.: The American Enterrise Institute, pp. 119-132.

Bucahanan James., 1975, "The Limits of Liberty", University of Chicago Press.

Bucahanan James., Goetz Charles., 1972, "Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of the Tiebout Model", *Journal of Public Economics*, vol. 1, pp. 25-43. Reproducido en GREWAL Bhajan., BRENNAN Geoffrey., MATHEWS Russell., ed. *The Economics of Federalism*, Australian National University Press, USA, pp. 71-88.

Bucahanan James., Tullock Gordon., 1962, "The Calculus of Consent", Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Junguito Roberto., Melo Ligia., Misas Martha., 1995, "Descentralización y Finanzas Públicas: Colombia 1967-1994", mimeo.

Lozano Héctor., 1997. "La Contratación de Servicios de Salud en el Nuevo Sistema de Seguridad Social: ¿Un Elemento de Selección Adversa?", mimeo.

Maldonado Alberto., Moreno Carlos., 1995, "Transferencias y Esfuerzo Fiscal Municipal", *Nómadas*, No. 3, sept., pp. 40-50.

Mankiw Gregory., 1991, "Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly", en MANKIW Gregory., ROMER David., ed. *New Keynesian Economics*, vol. I y II, The MIT Press, pp. 29-58.

Musgrave Richard., 1939, "The Voluntary Exchange Theory of Public Economy", *Quarterly Journal of Economics*, LII, febrero, pp. 213-217.

Musgrave Richard., 1959," The Theory of Public Finance", McGraw-Hill: New York.

Musgrave Richard., 1969, "Fiscal System", New Haven: Yale University Press.

Musgrave Richard., 1969, "Teoría de la Hacienda Pública", Aguilar, Madrid.

Musgrave Richard., 1973, "Sistemas Fiscales", Barcelona, Aguilar.

Musgrave Richard., Musgrave Peggy., 1992, "Hacienda Pública. Teórica y Aplicada", McGraw-Hill.

Musgrove Philip., 1996, "Unas Reflexiones Personales sobre una Década y Media de Investigación en Economía de Salud y su Aplicación", Universidad de Chile, mimeo.

Musgrove Philip, 1996, "Public and Private Roles in Health: Theory and Finnancing Patterns", The World Bank Group, Human Development Department, mimeo. abril.

Ozcan Yasar et al. 1993, "A national study of the efficiency of hospitals in Urban markets", En *Health Services Research*, Vol 27 No. 6, febrero.

Paredes C. Nelcy, 1995. "La transición en el régimen subsidiado", En Revista *Debates Coyuntura Social* No. 5, Bogotá, mayo.

Rosenstein Alan. 1991, "Health economics and resource managment: a model for hospital efficency", En *Hospital & Health Services Administration*, Vol 36 No. 3, Fall.

Wiesner Eduardo., 1994, "Fiscal Decentralization and Social Spending in Latin America: The Search for Efficiency and Equity", *BID Working Paper*, No. 199, november.

Yepes Francisco., 1986, "Estudio Nacional de Hospitales", mimeo, Universidad Javeriana, FEI.

Yepes Francisco, 1996, "Performance evaluation of public hospitals under a new entrepreneurial reform", mimeo, Assalud.

III. Justicia: la situación carcelaria y penitenciaria

I. Introducción

Durante los primeros cuatro meses de 1997 se realizaron 31 manifestaciones de protesta en diferentes cárceles del país, que incluyeron desde movilizaciones pacíficas como el caso del Buen Pastor de Barranquilla, hasta motines violentos con rehenes y muertos (Valledupar, Popayán). Dos razones han sido enarboladas de manera sistemática para tales huelgas: el hacinamiento y las condiciones de vida generales en los centros de reclusión. Esta situación ha reabierto el debate sobre el sistema penitenciario colombiano, su dimensionamiento, su función actual y su evolución futura[1].

En este indicador se presentan algunas cifras de la evolución reciente de la ocupación carcelaria, así como una descripción de la población actual.

II. Evolución reciente de la población carcelaria

En el Cuadro 1 puede observarse que la capacidad instalada de centros de reclusión no sólo no creció durante los pasados siete años, sino por el contrario disminuyó levemente (115 plazas menos entre 1990 y 1996). Esta disminución de cupos efectivos, a pesar del crecimiento de la inversión (entre 1988 y 1990 el monto promedio fue de 6.000 millones de pesos de 1994, contra 14.300 entre 1990 y 1996), se explica por dos razones : Por una parte, una porción importante de los recursos adicionales se orientaron a construir pabellones o cárceles de máxima seguridad cuyo costo por cupo era superior a los 45 millones de pesos de 1994, y su razón de ser era diferente a la de aportar solución al hacinamiento[2]. Este esfuerzo absorbió el 23.7%

---

[1] Las estadísticas y el análisis presentados a continuación se refieren a las cárceles y penitenciarias bajo control del Instituto Carcelario y Penitenciario INPEC, y no se incluyen las cárceles municipales manejadas por las alcaldías.

[2] Conpes 2797, "Política penitenciaria y carcelaria", julio de 1995.

Cuadro 1

INDICADORES DE LA SITUACION CARCELARIA

(Promedio anual)

Año	Capacidad	Población carcelaria	Sobrecupo número	Sobrecupo %	Sindicados número	Sindicados %
1990	28,447	32,387	3,940	13.85	16,971	52.4
1991	28,319	29,356	1,037	3.66	14,091	48.0
1992	28,303	27,261	-1,042	-3.68	13,464	49.39
1993	28,084	28,260	176	0.65	15,964	56.49
1994	26,709	29,343	2,634	9.90	15,860	54.05
1995	27,822	31,960	4,138	14.86	15,494	48.48
1996	28,332	38,063	9,731	34.35	17,840	46.87

Fuente: Inpec.

del total de las inversiones realizadas entre 1990 y 1995, con un máximo de 52.2% en 1993, y sólo contribuyó con la creación de 434 plazas. De otra parte, la vetustez y el decaimiento de las instalaciones (el 22% de los establecimientos tienen más de ochenta años y el 54% más de cuarenta), sumada a la acción depredadora de los internos, ocasionaron que la inversión sirviera para reemplazar o mantener centros ya existentes en lugar de crear nuevos. Hecho que se evidencia en el gráfico 1 donde se observa que durante la mayor parte del año 1994, la capacidad carcelaria fue oscilante y con tendencia a la disminución.

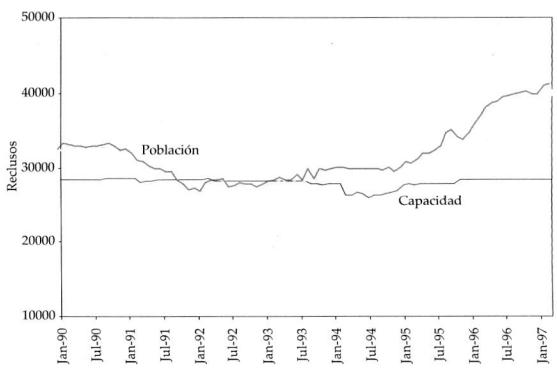
En este gráfico también se registra la evolución de la población carcelaria en el mismo lapso. Se aprecian claramente dos tendencias. Entre 1990 y 1992, la población disminuyó de 32.387 a 27.261, logrando eliminar un sobrecupo que alcanzaba el 13.8% a principios de la década. Desde entonces, el número de reclusos ha venido creciendo, primero de manera leve para registrar un incremento sostenido durante todo el año 1996 y los dos primeros meses de 1997 (22% en este último período). A marzo de este año, la población alcanzó la cifra récord de 40.617 personas, o sea un sobrecupo del 43.36%.

El sistema de reclusión colombiano prevé la diferenciación de la población interna en dos grandes grupos: los sindicados y los

Gráfico 1

EVOLUCION DE LA CAPACIDAD Y LA POBLACION CARCELARIA

(1991 .01 - 1997 .03)



Fuente: Inpec.

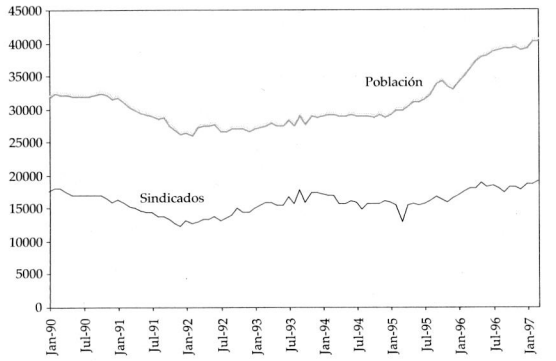
condenados. En principio, los primeros deben estar recluidos en las cárceles de circuito o de distrito judicial (por ejemplo la Modelo de Bogotá), mientras los segundos deben cumplir su sentencia en las penitenciarías nacionales (la Picota). Esta diferenciación sirve entre otras cosas para focalizar las políticas de rehabilitación destinadas principalmente a los condenados.

Sin embargo, como resultado de la necesidad de mantener a los presos a disposición de los jueces y fiscales, cerca de sus familiares o bien trasladarlos por seguridad, las rigideces son muy importantes y es necesario recluir sindicados en penitenciarías o mantener condenados en cárceles de circuito o de distrito. Adicionalmente, esta situación agrava los problemas de hacinamiento. Las cifras presentadas en el Cuadro 1 son totales nacionales, pero la situación varía de región a región, y aún dentro de un mismo departamento. Por ejemplo, en Antioquia el sobrecupo en marzo de 1997 alcanzó el 100%, mientras que en Boyacá la capacidad instalada superaba el número de internos. Dentro del mismo departamento de Antioquia, mientras la cárcel de distrito de Medellín, tenía un sobrecupo de 230%, la de circuito de Puerto Berrío estaba ocupada en menos del 50%.

El porcentaje de la población privada de la libertad pero que no ha sido condenada aún, puede ser utilizado como una aproximación a la eficiencia de la justicia. En efecto, señala el número de procesos que todavía está pendiente de resolución y por lo tanto es un indicador de congestión. De otra parte, puede considerarse que a mayor población condenada, menor impunidad. En los Gráficos 2 y 3 se observa la evolución mes a mes de los sindicados tanto en números absolutos como en porcentaje. Desde 1990 hasta marzo de 1992, la proporción de detenidos no juzgados fue disminuyendo de 55% al 46%. A partir de entonces dicho porcentaje creció y alcanzó el máximo de 60% en septiembre de 1993. Desde esa fecha y hasta febrero de 1997, la población sindicada ha venido disminuyendo en términos relativos, a pesar del incremento significativo del número total de presos. Esto puede constituirse en una señal alentadora sobre el mejoramiento de la justicia, medido a través del incremento de la población carcelaria condenada y de la estabilización del número de sindicados.

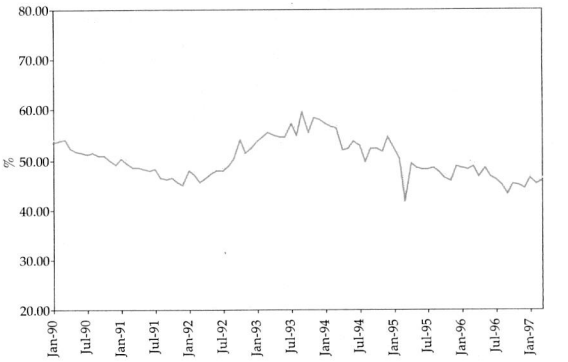
Otro elemento interesante de las estadísticas carcelarias, y que se relaciona directamente con la eficiencia de la justicia es la distinción entre los condenados en primera instancia y en segunda instancia. Como ya se vió, el porcentaje total de condenados ha venido creciendo . Pero dentro de este grupo, los juzgados en primera instancia pueden, en principio, apelar la sentencia, mientras que una vez surtido ese trámite (segunda instancia), la sanción es definitiva. Como se muestra en el Cuadro 2, mientras el porcentaje de primera instancia ha registrado un incremento porcentual sostenido a lo largo de la década (con excepción de 1993), aquellos cuyas penas fueron confirmadas, disminuyeron. Esto puede significar que los despachos judiciales están sancionando cada vez más y de manera más ágil mientras que lo contrario ha sucedido con los tribunales que tienen a su cargo el proceso de revisión de sentencia. De ser así podríamos asistir a un proceso de transferencia de embotellamiento hacia la segunda

Gráfico 2
EVOLUCION DE LA POBLACION Y LOS SINDICADOS



Fuente: Inpec.

Gráfico 3
EVOLUCION DE LOS SINDICADOS COMO % DE LA POBLACION CARCELARIA



Fuente: Inpec.

Cuadro 2
INTERNOS CONDENADOS
(Porcentaje de condenados/población total)

Año	Primera instancia	Segunda instancia
1990	13.45	34.28
1991	15.27	36.73
1992	17.44	33.17
1993	15.46	28.05
1994	18.72	27.23
1995	25.10	26.40
1996	24.43	28.70

Fuente: Inpec.

instancia. Sin embargo, el proceso ya señalado también puede explicarse parcialmente por el recurso a la figura de la sentencia anticipada, en la cual el procesado no hace uso de su derecho de recurso.

III. Perfil de la población actual

A finales de 1996, la población carcelaria estaba sindicada o condenada principalmente por los siguientes delitos: homicidio (32.7% del total), hurto (29.5%), infracciones a la Ley 30 de 1986 (narcotráfico, 13.7%), porte ilegal de armas (9.35%) y rebelión (4.13%), estos dos últimos siendo cargos comunes entre los miembros de la guerrilla (ver Cuadro 3). Es interesante observar que los detenidos por homicidio son más numerosos que los retenidos por hurto, dado que en el número de delitos, las proporciones son inversas. Lo cual podría interpretarse como un esfuerzo por concentrar la acción de la justicia en los delitos más graves.

En los Cuadros 4, 5 y 6 se presentan elementos de análisis demográfico y social de la población interna. El 57% tiene menos de 30 años, el 32% entre 30 y 43 años. La gran mayoría tiene algún nivel educativo (92.5%), con una gran concentración en primaria (44.9%) y en secundaria (42.3%). Los reclusos (hombres y mujeres) tienen, en un 53.6% de los casos, un vínculo sentimental estable (casados o en unión libre). Finalmente, como es bien conocido, la población carcelaria es masi-

Cuadro 3
DELITOS CON MAYOR INCIDENCIA
1996

	Número	%
Hurto	11,170	29.45
Ley 30	5,207	13.73
Rebelión	1,565	4.13
Extorsión	1,485	3.92
Homicidio	12,431	32.78
Porte ilegal de armas	3,545	9.35
Secuestro simple	1,708	4.50
Lesiones personales	812	2.14
Total	37,923	100.00

Fuente: Inpec.

Cuadro 4
COMPOSICION POBLACION CARCELARIA POR EDADES 1996

	Número	%
18-30	21,559	56.90
31-43	12,120	31.99
44-55	3,095	8.17
> 55	1.114	2.94
Total	37,888	100.00

Fuente: Inpec.

Cuadro 5
NIVEL EDUCATIVO
1996

	Número	%
Ninguno	2,830	7.47
Primaria	17,021	44.92
Bachillerato	16,028	42.30
Técnico	414	1.09
Universitario	1,595	4.21
Total	37,888	100.00

Fuente: Inpec.

Cuadro 6
ESTADO CIVIL
1996

	Número	%
Ninguno	16,085	42.45
Casado	7,038	18.58
Viudo	451	1.19
Unión libre	13,255	34.98
Separado	1,059	2.80
Total	37,888	100.00

Fuente: Inpec.

vamente masculina, alcanzando en marzo de 1997 el 93.7% de la población.

IV. Reclusos y delitos

El número de reclusos que tiene una sociedad depende de múltiples factores, desde la normatividad penal (frontera de lo aceptable y lo sancionable), el tipo de castigo y la severidad de las penas impuestas, la eficiencia de la justicia y obviamente, el número de delitos cometidos. A continuación se presentan algunos datos sobre la relación entre presos y delitos. En el Cuadro 7 se observan las tasas de presos y de homicidios por 100.000 habitantes. Se escogió la cifra de homicidios por constituirse en un delito particularmente grave, que existe en todas las legislaciones y cuyo registro es relativamente confiable en los países seleccionados (el subregistro, atado a la no denuncia es no significativo). Como se aprecia en el Gráfico 4, y como podía intuirse, la dispersión sugiere una relación lineal y positiva entre el número de homicidios y el número de presos. Dos puntos excepcionales y opuestos se separan de la tendencia general:

Cuadro 7

TASA DE RECLUSOS Y DE HOMICIDIOS EN ALGUNOS PAISES

(Tasa por 100.000 habitantes)

País	Tasa de presos	Tasa de homicidios
Japón	42	1.5
Dinamarca	71	5.7
Australia	79	1.8
Colombia	81	77.5
México	87	20.0
China	111	1.0
Canadá	111	2.6
Costa Rica	138	6.2
Venezuela	153	16.4
Estados Unidos	455	9.0
Promedio	133	14.2

Nota: Onu - Ilanud - Pnud -Ops
Fuente: Para el número de reclusos valores según países para años 1990-1993. Tasa de homicidios 1988-1990, para Colombia, promedio 1987-1992.

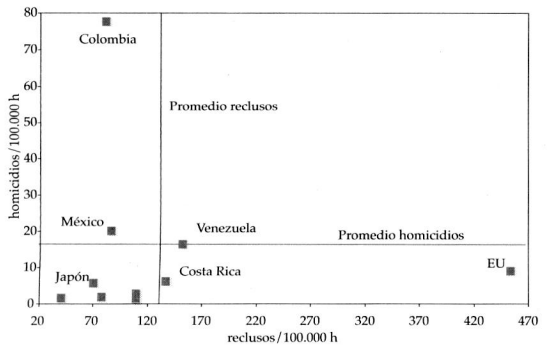
Colombia, donde el homicidio quintuplica el promedio internacional mientras los presos sólo alcanzan un 60% del promedio ; y Estados Unidos donde la tasa de reclusos es casi cuatro veces superior al promedio mientras que la tasa de homicidios es un tercio inferior. Esto puede explicarse por los índices de impunidad existentes y el carácter endémico del homicidio en Colombia y por el alto grado de detenidos por delitos relacionados con droga en los Estados Unidos.

En un análisis temporal, es interesante evaluar la relación entre delitos y reclusos. Para el caso colombiano, en el Cuadro 8 y en el Gráfico 5 se muestran la evolución de la tasa general de delitos denunciados a las autoridades y de la tasa de reclusos, por 100.000 habitantes. Dos tipos de relaciones se presentan entre las variables. De un lado, a eficiencia de la justicia idéntica (mismo nivel de impunidad), puede inferirse que mientras mayor sea el número de delitos cometidos, mayor debe ser el número de presos. De otro lado, si el efecto disuasivo de la detención se cumple, se podría esperar que las tasas de reclusión en los momento t y t-1 influyan negativamente sobre el número de delitos cometidos en t. Desgraciadamente, la serie

Gráfico 4

COMPARACION DE TASAS DE RECLUSOS Y HOMICIDIOS

(Tasas por 100.000 habitantes)

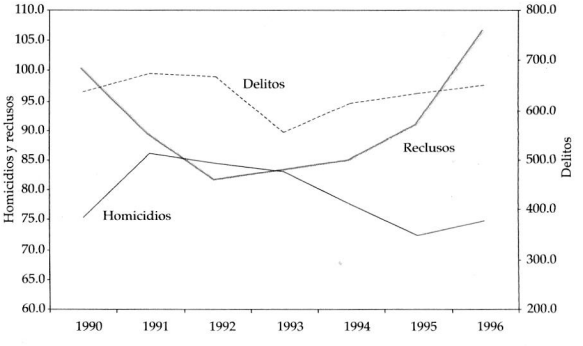


Fuente: Cuadro 7.

Gráfico 5

EVOLUCION DE LAS TASAS DE DELINCUENCIA, HOMICIDIOS Y RECLUSOS

(Tasas por 100.000 habitantes)



Fuente: Policía Nacional, Inpec, cálculos Fedesarrollo.

Cuadro 8

TASAS DE DELINCUENCIA Y RECLUSOS POR CADA 100.000 HABITANTES*

	Reclusos	Homicidios	Delitos	Tasa de secuestro
1990	100.3	75.3	638.4	4.0
1991	89.4	86.0	673.3	5.2
1992	81.6	84.5	668.4	4.0
1993	83.2	83.0	556.1	3.0
1994	85.0	77.7	614.3	3.7
1995	91.1	72.4	635.6	3.3
1996	106.8	74.8	650.2	4.5

* Base Censo 1985.
Fuente: Policia Nacional, Inpec y cálculos de Fedesarrollo.

disponible no es lo suficientemente larga como para permitir un análisis de causalidad ni de retardos. Sin embargo lo que si queda claro al examinar las cifras, es que tasas de criminalidad anual seis veces superiores a las del stock promedio de reclusos reflejan una desproporción entre la capacidad de sanción efectiva del Estado y las dimensiones de los retos que enfrenta en materia de seguridad ciudadana.

Según un estudio realizado por el Consejo Superior de la Judicatura y la Universidad Nacional sobre los tiempos y percepciones de la justicia[3], en promedio un proceso penal se demora entre 850 y 1050 días (según las regiones) desde la denuncia hasta la sentencia de primera instancia. Analizados por tipo de delitos, los tiempos fluctuan entre 700 días (hurto calificado) y más de 1.200 (contra la fe pública). El estudio realizó un sondeo entre 100 reclusos condenados y encontró que el promedio de las penas impuestas fue de 149 meses (catorce años y medio). Esta última cifra puede adoptarse como un indicador del tiempo durante el cual una celda va a estar ocupada por cada delito que se sanciona. A esto hay que agregar el número de personas que son mantenidas en detención preventiva y que al término de la instrucción, o del juicio, son exoneradas y puestas en libertad. Según las estadísticas de la Policía Nacional, en 1996 se capturaron 96.035 personas[4], de las cuales 3.440 por homicidio (1 por cada 7,8 crímenes), y 32.477 por hurto.

La comparación de estas cifras demuestra que con los actuales niveles de eficiencia, de duración de los procesos y de tiempos de condena de la justicia, el problema del

[3] Consejo Superior de la Judicatura, Universidad Nacional, (1997). "Tiempos procesales y opinión en el servicio de justicia. Estudio estadístico". Mimeo, Bogotá.

[4] Policía Nacional, Centro de Investigaciones criminológicas "Revista Criminalidad 1996" en prensa.

hacinamiento, y la violencia en las cárceles va a continuar. Frente a la perseverancia de elevadas tasas de criminalidad que ha conocido Colombia, es sin duda necesario que se amplíe la capacidad carcelaria. La actual crisis de hacinamiento no podrá resolverse de esta manera, pero es necesario superar la reacción coyuntural para diseñar políticas de mediano y largo plazo sobre la base de proyecciones juiciosas sobre las necesidades en materia carcelaria para los próximos diez años.

Análisis Coyuntural

El mercado de las drogas ilícitas: crisis y opciones de política internacional

I. Introducción

La segunda mitad de la década de los ochenta y la primera de la de los noventa estuvieron marcadas, en materia de lucha contra las drogas[1], por el énfasis puesto en el desmantelamiento de grandes organizaciones criminales en los países productores, y en particular en Colombia. Esta prioridad fue fijada con base en dos análisis básicos. Primero, que los llamados "carteles de la droga" eran responsables del 80% de los cargamentos de cocaína que entraban a los mercados consumidores. Segundo, que por consideraciones de eficiencia de la política, era más rentable reducir la oferta en los países de origen que controlar el comercio y el consumo en los países de tránsito o de destino. En este momento, cuando los cabecillas de las organizaciones de Medellín y de Cali están muertos o en la cárcel, es conveniente hacer una evaluación de los avances y los fracasos obtenidos hasta ahora.

El mercado de las drogas está caracterizado actualmente por varios elementos que se desarrollan a continuación: un nuevo auge del uso de substancias sicotrópicas, en particular en los Estados Unidos; una tendencia a una leve disminución de los precios al por mayor y en las calles de la cocaína (con un mejoramiento del grado de pureza del alcaloide), el surgimiento de nuevos actores en el tráfico (muchos de ellos, desconocidos por las autoridades o por la opinión pública), la renovación de estudios críticos sobre la pertinencia de las políticas desarrolladas, y del debate sobre el futuro de las políticas para enfrentar este fenómeno.

II. Un mercado que no disminuye

Según el National Household Survey on Drug Abuse[2], durante 1995, 22.7 millones de estadinenses consumieron drogas, de los cuales, 12.8 lo hicieron con regularidad, o sea más de

---

1 En el presente artículo se hace referencia, salvo mención específica, a los Estados Unidos y América Latina.

2 Citado por el Task Force Report "Rethinking International Drug Control, new directions for U.S. policy", (1997), auspiciado por le Council on Foreign Relations.

una vez al mes. Esta última cifra significó un incremento del 5% de los consumidores regulares frente a las estimaciones de 1994. Es de destacar que de estos consumidores habituales, el 75% tenía un empleo e igualmente el 75% era de raza blanca. Cifras que desmienten el mito de que la drogadicción es un problema que afecta principalmente a las minorías y a los marginados sociales. Otro estudio, el "National Survey Results on Drug Abuse from the Monitoring the Future Study"[3], adelantado por el Departamento de Salud de los Estados Unidos, señala que el consumo de todo tipo de drogas ha venido creciendo desde 1992 entre los adolescentes de 13 años. Para 1996, el 23% de ellos reconoció haber consumido marihuana, el 14% estimulantes de cualquier tipo y el 5% LSD. Esto se ha visto acompañado por una relajación del concepto de prohibición y de daño del uso de drogas entre los adolescentes. En efecto, el porcentaje de jóvenes, que ante la pregunta sobre si consideran que consumir algún tipo de droga implica un grave riesgo, disminuyó en 3% en promedio para todas las drogas (marihuana, cocaína, crack) y para toda forma de consumo (una o dos veces, ocasionalmente, regularmente) entre 1994 y 1995[4].

Según cifras de la Casa Blanca[5], en 1993 los estadinenses gastaron 49.000 millones de dólares en drogas ilícitas, de los cuales 31.000 millones en cocaína. Roberto Steiner[6], basándose en estudios de la Oficina Nacional de Política para el Control de Drogas de los Estados Unidos, calcula que el consumo de la cocaína se ha mantenido estable desde 1990, alrededor de 250 toneladas métricas[7]. Como puede observarse en el Cuadro 1 y en el Gráfico 1, si el volumen total de cocaína consumido no ha variado, en cambio si ha disminuido el número de usuarios, pasando de 9.9 millones en 1988 a 6.3 millones en 1993. Esto significa que el consumo per cápita ha aumentado, lo cual se refleja en el incremento porcentual de los adictos sobre el total de consumidores. Dichos adictos pasaron de consumir el 40% del total en 1980 a más de dos terceras partes en 1992. De otra parte, el ritmo de entrada de los nuevos consumidores ha disminuido de cerca de 1.000.000 al año en 1988 a 550.000 en 1993. Estos elementos permiten abrigar alguna esperanza sobre una disminución de la demanda de cocaína en el futuro. Sin embargo, si bien el mercado de la cocaína ha dejado de crecer, otras drogas están mostrando un peligroso auge.

---

3 Department of Health and Human Services (1996), National survey Results on Drug Abuse from The Monitoring the Future Study 1975-1995. Rockville, MD: National Institute on Drug Abuse.

4 Institute for social research, (1996) "The monitoring the future study" University of Michigan.

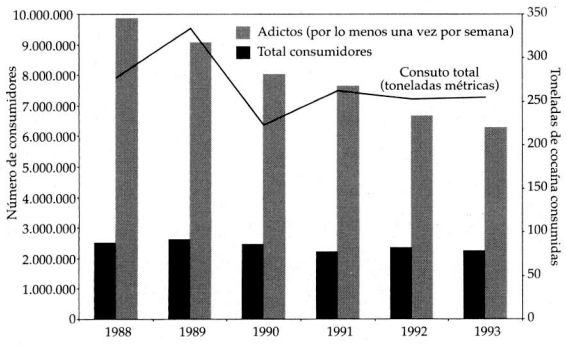
5 The White House (1996) "The National Drug Control Strategy : 1996". Washington D.C.

6 Steiner R, (1997) "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", en Coyuntura Económica, Vol XXVI, No 4, diciembre. Fedesarrollo, Bogotá.

7 Se considera adicta, una persona que consume por lo menos una vez por semana y cuyo comportamiento se ve distorsionado por dicho consumo.

Gráfico 1

CONSUMO TOTAL, CONSUMIDORES ADICTOS Y TOTALES DE COCAINA ESTADOS UNIDOS, 1988-1993



Fuente:

La marihuana es la droga más consumida en Estados Unidos y su expansión es cada vez más rápida, fruto de las campañas para despenalizar su uso, en particular en California. Simultáneamente, se ha visto un crecimiento de los cultivos de marihuana en diferentes Estados (Nueva York, Kentucky, California, Hawai). Las nuevas variedades cultivadas son entre seis y doce veces más poderosas (por el grado de concentración del principio activo, el tetrahydrocabinnol), que las existentes hace 25 años. A pesar de este mejoramiento cualitativo, los precios, crecientes durante la década de los ochenta, volvieron a caer en años recientes por debajo de los niveles de 1982.

La heroína por su parte ha venido creciendo en el mercado de los Estados Unidos, medido a través del número de consultas por sobredosis en los centros de emergencia de los hospitales: de 33.884 casos en 1990 ascendió a 64.221 en 1994[8], o sea un incremento de 89.5% en cuatro años. Aun cuando no existen cifras disponibles, los estimativos del gobierno de los

Cuadro 1

CONSUMIDORES OCASIONALES Y ADICTOS DE COCAINA Y HEROINA EN LOS ESTADOS UNIDOS

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Cocaína						
consumo total (Toneladas métricas)	277	334	223	262	252	254
ocasionales (menos de una vez por semana)	7,347,000	6,466,000	5,585,000	5,440,000	4,331,000	4,054,000
adictos (por lo menos una vez por semana)	2,526,000	2,611,000	2,456,000	2,219,000	2,349,000	2,238,000
total consumidores	9,873,000	9,077,000	8,041,000	7,659,000	6,680,000	6,292,000
Heroína						
ocasionales (menos de una vez por semana)	539,000	504,000	470,000	368,000	290,000	229,000
adictos (por lo menos una vez por semana)	601,000	616,000	542,000	474,000	452,000	500,000
total	1,140,000	1,120,000	1,012,000	842,000	742,000	729,000

Fuente : Abt Associates, INC., "What America's users spend on illegal drugs, 1988-1993". 1995. Roberto Steiner "Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas", 1997.

[8] The White House (1996) "The National Drug Control Strategy : 1996", página 88.

Estados Unidos señalan que el consumo de heroína entre los jóvenes ha crecido gracias a la aparición de formas no inyectables de consumo (fumada o inhalada), al punto que el informe no duda en señalar el riesgo de una "epidemia de consumo de heroína".

Por último, el mercado se ha venido diversificando en beneficio de otras drogas como el LSD, o las methanfetaminas (conocidas como ice o speed). Respecto de esta última, 4 millones de norteamericanos reconocieron haberla consumido por lo menos una vez.

En definitiva, a pesar de las campañas preventivas, la utilización de drogas ilegales en los Estados Unidos tiende a crecer, con el mantenimiento del mercado de la cocaína, y desarrollo de otras formas de drogadicción. Esta demanda alimenta una oferta proveniente de América Latina, pero también del lejano oriente así como interna, en particular para las drogas sintéticas y la marihuana.

III. Una oferta inagotable

Durante la década de los 90 la represión al tráfico de drogas ha venido en aumento.

Los decomisos mundiales de cocaína aumentaron de 247 a 303 toneladas métricas entre 1990 y 1994; pero para 1995 se redujeron nuevamente a 230, de las cuales 98 en Estados Unidos[10]. En Europa, los decomisos pasaron de 12 toneladas en 1990 a 17.5 en 1995, de acuerdo a los estimativos de Interpol, citados por la Drug Enforcement Administration (D.E.A.). En Colombia, las cifras de la Policía Antinarcóticos señalan que el año pasado se decomisaron 26.5 toneladas de cocaína pura, y 18.2 de base. Entre enero y abril de 1997, estos montos ascendieron a 17.6 y 3.1 respectivamente. En materia de laboratorios de procesamiento de la cocaína, la labor se ha concentrado en Colombia. Así, en 1996 se destruyeron 854 laboratorios de base de coca, 22 de cocaína pura y se inhabilitaron para su uso 86 pistas de aterrizaje clandestinas. En 1997 (datos a 22 de abril), la Policía ha destruido 82 laboratorios de base, 26 de cocaína pura y 5 pistas. La estrategia de disminución de la oferta también ha incluido la destrucción de cultivos ilícitos. En cuanto a la erradicación por fumigación, esta se reinició en 1993, con el herbicida conocido como glifosato. En 1996, se destruyeron 24.000 hectáreas de coca en Colombia, por aspersión bien sea aérea o manual. Durante los cuatro primeros meses de 1997, la fumigación se practicó en 13.600 hectáreas de coca.

El énfasis principal de la política de represión al tráfico ha sido el arresto y desmantelamiento de los llamados grandes "carteles" de la droga. Esta prioridad se tradujo en el fin del cartel de Medellín, con la muerte de Pablo Escobar y de Gonzalo Rodríguez Gacha, la extradición de Carlos Ledher y el sometimiento a la justicia de los hermanos Ochoa. Más recientemente, entre 1995 y 1997,

---

[9] Steiner. R, op. cit. página 85.

[10] National Narcotics Intelligence Consumers Committee (1996) "The suply of illicit drugs to the United States", Washington.

se ha dado captura a los siete líderes conocidos del cartel de Cali, uno de los cuales, José Santacruz Londoño, murió en un enfrentamiento con la Policía. Estas dos organizaciones han sido acusadas sucesivamente de ser responsables, según las estimaciones de las autoridades norteamericanas, de la venta del 80% de la cocaína a ese país.

En materia de heroína, en 1995 se decomisaron 32 toneladas a nivel mundial (heroína pura y base). Las principales fuentes de producción continuaron siendo los países del sudeste asiático, el medio oriente, México y Colombia. En 1996, las autoridades colombianas se incautaron de 103 kilogramos de pasta de opio, 94 de morfina y 81 de heroína, destruyeron 7.300 hectáreas de amapola y 9 laboratorios de procesamiento. Entre enero y abril de 1997, se han erradicado 1.875 hectáreas de amapola, se han decomisado 120 kilogramos de pasta de opio, 5 de morfina y 74 de heroína.

Las grandes organizaciones del tráfico de heroína también han sufrido reveses importantes en los últimos años. Khun Sa, jefe del Ejercito Unido de Shan, y principal líder del llamado triángulo de oro del opio (Myanmar, Laos y Tailandia) se entregó a las autoridades de Myanmar a principios de 1996. Otros reputados capos del sudeste asiático fueron detenidos y extraditados a los Estados Unidos.

El control al tráfico de precursores químicos sigue siendo precario dado su carácter de bien lícito en los países productores. En Colombia, en 1996, se decomisaron más de 2.200 toneladas de insumos sólidos y 2.8 millones de galones de líquidos destinados a la producción de cocaína y heroína. La presión ejercida sobre el aprovisionamiento de químicos ha llevado a los productores de drogas a reemplazarlos por bienes de consumo corriente como la gasolina o el cemento.

A pesar de la continuidad en los esfuerzos y los logros obtenidos, el flujo de drogas no ha disminuido de manera sustancial hacia los mercados consumidores. En efecto, Los estudios de las autoridades norteamericanas estiman que el potencial de producción mundial de cocaína creció en 1995 frente a 1994, pasando de 760 toneladas métricas a 780. Sumado esto a la reducción de los decomisos, puede concluirse que la disponibilidad de la droga aumentó. Lo anterior se tradujo igualmente en una ligera disminución del precio por kilogramo en los Estados Unidos: si en 1994, el precio fluctuó entre 11.000 y 40.000 dólares por kilo, para 1995 el rango establecido fue de 10.500-36.500, a idéntico nivel de pureza (83%). La oferta mundial de opio pasó de 3.400 toneladas en 1994 a 4.150 en 1995. Los precios en Estados Unidos se mantuvieron (entre 70.000 y 250.000 dólares por kilogramo y los grados de pureza aumentaron.

Tanto para la cocaína como para la heroína las redes de narcotraficantes han tenido cambios importantes. Por un lado, los mexicanos han ocupado parte del vacío dejado por los colombianos, comprando cocaína directamente en Perú y Bolivia o transformando pasta de coca en laboratorios propios. Traficantes de estos dos últimos países también han incrementado su participación en el mercado de producto terminado. Los

colombianos por su parte vienen incursionando cada vez más en el tráfico de heroína con destino a los Estados Unidos. Los nigerianos están participando igualmente de ese tráfico y los chinos y coreanos han asumido las rutas del lejano oriente. Por último, los países de Europa del Este están convirtiéndose en países de tránsito hacia el mercado europeo, e incluso norteamericano, y ofrecen servicios de lavado de activos.

A estos nuevos desarrollos se agrega el rápido aumento del consumo de nuevas drogas, tales como el ecstasy, el ice, o hipnóticos como el rohypnol (diez veces más potente que el Valium), droga producida lícitamente en Suiza o México pero cuya venta es ilegal en Estados Unidos. Su creciente demanda está estimulando el surgimiento de otros mercados, otras organizaciones criminales y plantea retos adicionales a las autoridades encargadas de la represión al tráfico de drogas.

Por último, el lavado de activos sigue beneficiándose del crecimiento de las transacciones internacionales y del mantenimiento de paraísos bancarios en diferentes países del mundo.

IV. La crisis del paradigma de la lucha contra los estupefacientes

Los limitados resultados obtenidos en la lucha contra el consumo y el tráfico de drogas por la estrategia encabezada durante los últimos diez años por los Estados Unidos ha generado múltiples críticas desde diversos puntos de vista, y ha reabierto el debate sobre cuál debe ser la base conceptual y filosófica de una política que reduzca el daño que representa para la sociedad el negocio de las drogas.

La política actualmente desarrollada se basa en cuatro supuestos esenciales : Primero, que la demanda no es autónoma, lo cual significa que es la oferta, en particular la presión ejercida por los vendedores callejeros sobre los menores, la que impulsa el consumo y genera adicción. Consecuencia de esta aproximación, la prevención, si bien es útil y necesaria, no es la más eficaz para reducir la demanda, y sería más productivo incrementar los precios a través de una restricción a la oferta.

Segundo, la venta al detal es imposible de controlar, debido al gran número de transacciones y a la atomización de las operaciones. De otra parte, aún cuando se penalice fuertemente el expendio callejero, el efecto de disminución sobre las cantidades de droga en el mercado, fruto de un arresto, es mínimo frente al costo de realizar la operación y de enjuiciar al responsable.

Tercero, la mayor acumulación de drogas en un momento y lugar se da durante la producción en los laboratorios, y durante el transporte de los países productores hacia los consumidores. Por ello, los esfuerzos deben orientarse a la destrucción de centros de producción y al decomiso de los grandes embarques.

Cuarto, el mercado mundial de las drogas es manejado por grandes organizaciones las cuales concentran las operaciones y obtienen los mayores rendimientos del tráfico. Este principio, conocido como el de los "peces gordos", implica que la acción de las autoridades debe concentrarse en el desmantelamiento de este tipo de empresas criminales, golpeando a sus cabecillas con penas severas

y evitando que las utilidades sean blanqueadas y transferidas.

El objetivo global es hacer más difícil el aprovisionamiento del mercado para disuadir, vía precio, a los consumidores e incrementar los riesgos de la operación para los traficantes.

La primera fuente de críticas a la política es, obviamente, la de su eficacia. Las cifras presentadas en la sección anterior subrayan los limites de este tipo de intervenciones y su restringido impacto tanto sobre los precios y las cantidades de mercancía, como sobre el número de traficantes o de adictos. Adicionalmente, estos resultados limitados se han obtenido a un precio demasiado alto. Por un lado, la guerra contra las drogas ha sacrificado muchas vidas, especialmente en los países productores (sobre todo Colombia). De otra parte está el costo fiscal de esta política: según los cálculos de la Oficina Nacional de Política para el Control de la Droga (ONDCP), de la Casa Blanca (conocida como la oficina del Zar anti-drogas), los Estados Unidos han gastado 19.400 millones de dólares entre 1988 y 1997, únicamente en programas de control internacional (interdicción y capturas 78.4%, programas en países productores 21.4%)[11].

Otro grupo de críticas a estos postulados de política se centra en la contradicción entre la liberalización comercial y la impermeabilidad de las fronteras al paso de las drogas. El surgimiento de nuevos grupos delincuenciales, que ocupan el lugar de los detenidos, así como el establecimiento de nuevas rutas para el tránsito de los estupefacientes, demuestran la vitalidad de las organizaciones criminales y su perfecto manejo de las nuevas oportunidades que brindan los procesos de integración comercial y de globalización de la economía a nivel mundial. Stephen Flynn, profesor de relaciones internacionales de la Academia de la Guarda Costera de los Estados Unidos, afirma que, "las organizaciones colombianas [del narcotráfico] están imitando el comportamiento de las corporaciones multinacionales más exitosas, (...) han invertido en la tecnología de la información más avanzada para mantener vínculos seguros (...). Lo que es más importante, han incursionado en partes de la infraestructura mundial que prácticamente no están reguladas y que quizás no lleguen a estarlo, tales como contenedores comerciales, carga aérea y terrestre, teléfonos celulares y transferencias electrónicas"[12]. El mismo autor pone de presente el problema que suscita el control de los contenedores marítimos en Estados Unidos: "para revisar completamente uno (...) se necesita que trabajen cinco agentes aduaneros durante tres horas. En 1992, aún con la ayuda de la Guardia Nacional, el personal de la oficina de Newark sólo pudo inspeccionar entre trece y dieciocho contenedores diarios, lo que equivale a unos 5.000 contenedores al año de un total de 1,8

---

[11] ONDCP, (1997) citado por el Task Force Report "Rethinking International Drug Control, new directions for U.S. policy", (1997), auspiciado por le Council on Foreign Relations, op.cit, pag. 23-24.

[12] Flynn, Stephen (1995) "Erosión de la soberanía y la incipiente globalización del narcotráfico", en El narcotráfico, publicado por el Instituto de Investigaciones Culturales Latinoamericanas, México.

millones que pasaron por el puerto ese año."[13] Pero la verdadera dimensión del problema se reconoce al saber que en Hong Kong, en agosto de 1993, se recibieron 865.000 contenedores marítimos en un mes.

Reflexión similar puede realizarse en torno a los circuitos de manejo de recursos ilícitos. A pesar de las exigencias de penalización del lavado de activos de la Convención de Viena, de las iniciativas del G-7 para armonizar y fortalecer los controles, de la legislación de la Unión Europea (vigente desde 1991), y más recientemente de los compromisos de la Cumbre de las Américas de 1994 para coordinar acciones contra el blanqueamiento de los dineros de la droga, la verdad es que dichos controles han tenido una eficacia limitada. Según el estudio del grupo de trabajo convocado por el Consejo de Relaciones Exteriores[14], existen cuatro razones para ello: primero, el recurso a los métodos más avanzados de manejo de dineros por parte de los lavadores; segundo, el volumen exorbitante de las transacciones financieras internacionales, "en los Estados Unidos solamente, más de tres billones de dólares entran y salen del sistema diariamente"[15](el subrayado es nuestro); tercero, es muy difícil, política, social y legalmente, imponer controles estrictos en sociedades democráticas, con un comercio internacional creciente, y en las cuales el desarrollo y la prosperidad se basan en el libre flujo de capitales; y cuarto, la existencia de países con una fuerte tradición de secreto bancario o de paraísos bancarios.

En conclusión, la globalización y la integración de la economía mundial hacen cada vez más difícil la represión del narcotráfico debido a los imperativos de libre circulación, rapidez, y multilateralismo del comercio mundial.

Para otros críticos, la erradicación de cultivos no ha tenido resultados positivos. Las superficies cultivadas en los países andinos, en lugar de disminuir, aumentan. Para Colombia, el número de hectáreas con coca, neto de erradicación, pasó de 49.300 a 50.900, según las cifras del gobierno norteamericano. Pero, de acuerdo con cálculos independientes, la superficie total podría estimarse entre 70.000 y 83.000 hectáreas de coca, en 1994[16]. La erradicación, no sólo no permite una efectiva disminución de los cultivos sino que además tiene un grave efecto ambiental, derivado de la invasión de regiones selváticas protegidas por parte de los productores. En Colombia, por ejemplo, la selva nublada andina, fuente de agua en las cordilleras oriental y central, se ha visto afectada gravemente

---

[13] ibid, pag. 62.

[14] Task Force Report "Rethinking International Drug Control, new directions for U.S. policy", (1997), auspiciado por le Council on Foreign Relations, Nueva York, E.U.

[15] op.cit. pag. 35.

[16] Uribe Sergio (1996), "Algunas consideraciones sobre las extensiones de los cultivos de coca en Colombia", en Coloquio, año 4, No 1, Dirección Nacional de Estupefacientes, Bogotá.

por los cultivos de amapola, ya que se estima que por cada hectárea sembrada, se destruyen 2.5 de bosque. En el caso de la coca, la cifra se incrementa a 4.5 hectáreas de selva amazónica[17].

La política actual fallaría en su coherencia frente a los postulados mismos: por una parte, la estructura de precios del mercado señala que los grandes diferenciales de precios se concentran entre la distribución al mayoreo y la venta al detal, en los países consumidores, y no en los puntos de embarque de los países productores[18]. Por lo tanto, si la política busca orientar los esfuerzos a atacar a las grandes organizaciones y los grandes lucros, no debe basarse en acciones en los países de origen, ni en acciones en alta mar. De otra parte, la diferencia entre el potencial de producción, y el consumo hace que, a pesar de los decomisos, el flujo restante sea suficiente para alimentar el mercado. Por último, el efecto alcista sobre los precios de un incremento de las incautaciones es un incentivo para nuevos operadores en el mercado.

Por último, el Consejo de Relaciones Exteriores, una institución privada independiente, convocó a un grupo de expertos de varios países para evaluar la política antidrogas de los Estados Unidos. El grupo presentó un informe, en el cual se retomaron varias de las críticas antes expuestas y puso de presente tres elementos adicionales: por un lado, la existencia creciente de problemas de producción dentro de los Estados Unidos, especialmente de marihuana y de drogas sintéticas. En ese sentido, existe una incoherencia en la política actual de ese país, ya que, según el estudio, "la oposición local ha impedido los esfuerzos de las autoridades federales y estatales para erradicar cultivos ilícitos de marihuana en California, Oregon y otros Estados"[19]. Precisamente lo que se exige a otros países productores. En segundo término, el grupo de reflexión recoge críticas sobre el riesgo implícito de militarizar la lucha antinarcóticos ya que esto podría eventualmente incrementar los casos de corrupción y de violación de los derechos humanos en los países productores. Por último, el informe plantea severos cuestionamientos al esquema de la certificación de cooperación de otros países en la lucha antinarcóticos. Conceptualmente, la certificación está basada en el concepto de una división estricta de los países consumidores, de tránsito y productores, análisis que no concuerda con los hechos. Segundo, su aplicación es inconsistente, debido a la interferencia que generan otros intereses de política exterior de los Estados Unidos. En su pronunciamiento final, el grupo sugirió revisar el procedimiento de manera que la necesaria evaluación del progreso de

---

[17] Granada Camilo (1993), "La lucha antinarcóticos en Colombia y la utilización del Glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos", en Política Colombiana, Vol. III, No 5. Contraloría General de la República, Bogotá.

[18] Task Force report, "Rethinking..." op.cit. pag 48.

[19] op. cit. pag. 38.

las actividades anti-drogas no esté vinculado de manera automática a sanciones, y con los Estados Unidos como único juez.[20]

Puede decirse que el paradigma central de la política de lucha contra el tráfico de estupefacientes está en crisis. Las críticas son cada vez más numerosas, en cuanto a sus postulados teóricos, su diagnóstico y la efectividad de las medidas preconizadas. La crisis tiene otra dimensión, producida por sus propios logros, . En efecto, en cierto sentido, puede argumentarse que la estrategia tuvo éxito. Las grandes organizaciones criminales conocidas fueron derrotadas, los líderes de los carteles de Medellín y Cali, en Colombia, o el general Khun Sa en Myanmar fueron detenidos o murieron. Sin embargo, el mercado mantiene su dinámica. Frente a esta situación, ¿Hacia donde debería dirigirse la política internacional de lucha antinarcóticos?

V. El futuro

Existen varias propuestas de política que pretenden aportar una respuesta integral para el manejo de la problemática generada por el consumo, tráfico y producción de estupefacientes, así como de los efectos negativos colaterales que trae consigo. Estas opciones cubren un amplio espectro que va desde la liberalización total hasta la intensificación de la represión. Otras corrientes incluyen a los defensores de la despenalización del consumo y el tratamiento medicalizado de los adictos, y finalmente otros sugieren un ajuste de prioridades dentro de la política de interdicción. No es el objetivo del presente análisis presentar una discusión detallada de cada una de estas tendencias. Sin embargo, a continuación se enumeran sus postulados principales y algunas objeciones a los mismos.

A. La liberalización total

Existe una corriente formada por economistas e intelectuales que abogan por una plena liberalización y legalización del tráfico y consumo de estupefacientes. Uno de los defensores más reconocidos de esta tendencia es el economista y premio Nobel, Milton Friedman[21]. Según esta teoría, es la prohibición la que genera incremento del consumo (vía la atracción que ejerce la violación de la norma social), violencia y corrupción, así como la principal responsable de la ausencia de tratamiento para los adictos y de las numerosas muertes originadas en una deficiente calidad de la droga consumida. Para esta escuela, la legalización sería la mejor respuesta ya que un mercado libre permitiría disminuir los precios, mejorar la calidad y eliminar los daños colaterales (violencia y corrupción). Sin embargo, esta propuesta no resuelve varios interrogantes fundamentales como por ejemplo el manejo del consumo por parte de menores de edad: la opción de dar libre acceso a los menores a este tipo de mercados sería altamente contraproducente dado el grado de vulnerabilidad a la inducción

[20] op.cit. pag 5.

[21] Friedman Milton, "Prohibido prohibir", en Perspectivas, No 41 (julio de 1994), La Paz.

de este segmento de la población. Imponer restricciones a la venta de drogas a menores equivaldría en términos económicos a generar un nuevo mercado negro. Además, en la práctica, como lo muestra el caso del tabaco y el alcohol en Estados Unidos, la regulación no opera y formas no reguladas de comercialización y aprovisionamiento siempre subsisten.

De otra parte, la legalización total no resuelve el problema de salud pública que el inevitable crecimiento del consumo, que implica la medida, genera. Si se establecen impuestos y aranceles a su comercio para financiar el sobrecosto del manejo hospitalario, se va a mantener un nivel elevado de contrabando y comercio ilegal para evadir dicha imposición. Si, por el contrario, se deja a los ya insuficientes recursos de salud la carga de atender los casos de sobredosis y los tratamientos para los adictos, se corre el riesgo de introducir un elemento de desequilibrio grave en el sistema de salud pública.

La propuesta de liberalización del mercado parte del principio del libre albedrío individual, sustentado por la hipótesis de la racionalidad de los agentes económicos. Esto es que cada persona actúa conforme a su propia voluntad y que lo hace siempre en defensa de sus intereses. Para el caso del mercado de las drogas, el economista George Akerlof refuta la aplicación de esos supuestos. Por una parte, en razón de la adicción misma, ya que, a pesar de conocer los riesgos y los costos del consumo, y aún cuando desean abandonarlo, "Los individuos que siguen el modelo de procrastinación (...) no toman decisiones racionales"[22], por lo cual siempre posponen para el día siguiente la ejecución de su decisión. De otra parte, la presión social de los grupos, en particular entre adolescentes, genera comportamientos desviados frente a la racionalidad pura. Dice Akerlof "El típico miembro de una pandilla toma una serie de decisiones que culminan en una sumisión y obediencia crecientes al lider"[23]. Su capacidad para obrar de manera libre, en beneficio de sus intereses individuales se pierde. Por estas razones, el mercado de las drogas no puede compararse con otros mercados en los cuales no están implicados este tipo de alteraciones del comportamiento racional.

Por último, el proceso de degradación físico que implica el consumo habitual de narcóticos tiene unos costos para la sociedad que son muy elevados. Primero, a través de la pérdida de capital humano y social que esto conlleva. Segundo, en materia de criminalidad, los consumidores cuya dependencia los lleve a perder su capacidad de generación de ingresos (no puede olvidarse que el 75% de los consumidores habituales de droga tienen un empleo) van a buscar recursos, potencialmente de manera ilegal, para sostener su hábito. En ese plano, el liberalismo a ultranza propuesto por Friedman entra en una nueva contradicción: intervenir un

---

[22] Akerlof, George (1991), "Procrastination and Odebience". En The American Economic Review, Vol. 81, No. 2, mayo de 1991.

[23] Ibid, página 12.

mercado, ya no para prohibirlo, sino para subsidiar el consumo de aquellos que ya no pueden pagar. Esto para mantener la externalidad positiva atada a la legalización, a saber, evitar la violencia y la delincuencia.

B. La intensificación de la lucha y la erradicación de los traficantes

Esta ha sido la doctrina prevalente hasta el momento, tal y como se presentó en la sección IV de este artículo, aún si Convenciones como la de Viena de 1988 o la cumbre presidencial de Cartagena en 1990, resaltan oficialmente los principios de corresponsabilidad, equilibrio y cooperación[24]. Para los defensores de esta opción, la política ha tenido resultados muy positivos desde la óptica de la contención. Esto es, que gracias a la fortaleza de las medidas adoptadas, el consumo no mantuvo los índices de crecimiento exponenciales de principios de los años ochenta y que similar análisis puede sustentarse respecto del tráfico, en particular medido a través de la reducción de los ingresos de los grandes narcotraficantes y el desmantelamiento de grandes organizaciones. En apoyo a este argumento, el estudio ya citado de Roberto Steiner muestra cómo los ingresos de los narcotraficantes colombianos habrían conocido un punto máximo en 1984 (4.172 millones de dólares), para disminuir después y estabilizarse en los últimos años alrededor de los 2.300 millones de dólares. Según esta corriente, sólo la perseverancia y el fortalecimiento de la actual estrategia pueden resolver en el mediano plazo, el problema de las drogas, a través del incremento sostenido de los costos y los riesgos de sostener esta actividad ilícita. Las principales críticas a esta opción ya fueron referidas más arriba.

C. La despenalización del consumo o la teoría del "harm reduction"

Esta opción parte del principio de que el consumo de drogas es ante todo un problema de salud pública y de seguridad ciudadana. Desde este enfoque, y en una perspectiva eminentemente nacional y local, el objetivo primordial de la política debe ser la reducción del daño (harm reduction) causado a la sociedad por los problemas de adicción de una porción de los ciudadanos. Esta propuesta ha conquistado la atención de administraciones municipales en ciudades como Amsterdam, Zurich, Berna o Francfort, donde procesos de despenalización del consumo, el suministro de metadona (droga de substitución a la heroína) y de jeringas para evitar la transmisión de enfemedades como la hepatitis b o el SIDA, se han puesto en marcha. En 1990 se firmó el acuerdo de Francfort, suscrito por más de 30 ciudades del mundo, incluyendo varias de los Estados Unidos, mediante el cual se protocolizó la voluntad de estas urbes para darle al problema de las drogas un tratamiento eminentemente de salud pública y no represivo.

Las ventajas de este esquema radicarían en la disminución de los incidentes graves relacionados con el consumo de drogas, tales como sobredosis, intoxicaciones por droga de mala calidad, reticencia a entrar en pro-

[24] Sobre este tema ver el artículo de Clara Elena Reales, publicado en este número de Coyuntura Social.

gramas de rehabilitación por temor a las eventuales consecuencias sancionatorias de la confesión del consumo, transmisión de enfermedades y criminalidad inducida por la necesidad obtener recursos para el consumo.

A pesar del fundamento humanista y bien intencionado de tales propuestas, éstas entran en una grave contradicción ya que abogan adicionalmente por la continuidad de los esfuerzos de represión a los grandes narcotraficantes, y a los centros de producción. Es imposible, en términos económicos y en términos de política, legalizar uno solo de los lados de una transacción. En esencia no puede ser considerado lícito consumir, y por lo tanto comprar, pero al mismo tiempo sancionar la venta.

Una política de tal naturaleza constituye el punto máximo de la dicotomía entre países productores y consumidores, con una asimetría que redunda en imponer a los primeros todo el estigma del tráfico y todo el peso de la responsabilidad de combatirlo. Ignora además la participación de los llamados "países consumidores" en diferentes eslabones de la cadena de producción, desde el suministro de insumos químicos hasta el lavado de activos.

D. Ajustes a la interdicción

Al revisar las razones por las cuales los resultados de la actual política no son más satisfactorios, algunos autores señalan el desbalance existente entre las cargas impuestas a los países productores y las asumidas por los países consumidores. Este desbalance, produce un enfrentamiento entre unos y otros que coincide con las divisiones entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Esta dicotomía debe resolverse mediante una verdadera multilateralización de la política contra las drogas. Esto significa el abandono de las estrategias aisladas y aún bilaterales, para diseñar líneas de acción verdaderamente conjuntas, en las cuales todos asuman compromisos y responsabilidades acordes con sus capacidades y con el tipo de vinculación al negocio. Igualmente, propugna porque los nuevos esfuerzos en materia de interdicción se orienten a incrementar los niveles de control sobre el lavado de activos en el conjunto del sistema financiero mundial y dentro de cada país, como un elemento primordial de la estrategia.

El elemento central de esta teoría del reequilibrio es la concentración de las acciones en torno a la reducción de la demanda. El grupo de reflexión del Consejo de Relaciones Exteriores, en su reporte, aplica este principio al caso de los Estados Unidos, para señalar que esa estrategia de concentración en la demanda ha sido exitosa en el pasado, frente a la primera epidemia de consumo de heroína que vivió ese país a principios de la década de los setenta. Según ese reporte, en 1971 el Gobierno de Richard Nixon estableció la Oficina de Acción Especial para la Prevención del Abuso de Droga (SAODAP, por su sigla en inglés), gracias a lo cual los programas de reducción de demanda, tratamiento y educación recibieron las dos terceras partes del presupuesto total antidrogas del gobierno federal hasta 1975 y la mitad entre 1975 y1980. A finales de los setenta, el número de adictos se había reducido de 800.000 a 500.000.

De otra parte, argumentan que este tipo de programa son más efectivos en términos de

costo beneficio que los de reducción de la oferta. Para sustentar lo anterior, el reporte cita un estudio de 1994 del Rand Drug Policy Research Center que estableció que el costo de reducir en un 1% el consumo de cocaína costaba 34 millones de dólares al año mediante la prevención, frente a 366 millones a través de la interdicción nacional y 783 millones por medio de acciones en los países productores[25].

Por último, la propuesta del Grupo de Trabajo del Consejo de Relaciones Exteriores subraya la importancia del control al expendio callejero y la recuperación del espacio público gracias a la aplicación de la nueva teoría del trabajo policial con la comunidad, ya que permite la movilización de la sociedad civil en torno a los problemas de seguridad, genera solidaridad y permite la creación de frentes de acción común frente a los expendedores callejeros.

VI. Conclusiones

Las cifras presentadas demuestran que el problema del consumo, tráfico y producción de estupefacientes persiste y está en proceso de evolución y cambio. Nuevas formas de adicción, nuevas drogas, nuevos países y nuevas organizaciones han entrado a recomponer el panorama tradicional de la geopolítica de las drogas.

La paradoja de los éxitos de la prohibición vuelve a poner en discusión los principios rectores de una política eficaz, equilibrada y eficiente para tratar este problema internacional, nacional y localmente. Muchos elementos de importancia no han sido tratados aquí con detenimiento, algunos han sido tan solo esbozados o mencionados. Entre ellos, la amenaza que para sociedades democráticas representan las poderosas organizaciones de traficantes con su capacidad de corrupción y de violencia. Así mismo, los problemas sociales que encierra la disyuntiva del tratamiento de los cultivos ilícitos, debido a la coexistencia de pequeños agricultores con grandes negociantes. Por último, los desafíos que imponen las organizaciones criminales transnacionales para la soberanía de los Estados, y el tipo de relaciones internacionales que subyace en los lineamientos de cualquier opción de política.

En la coyuntura actual de la geopolítica es claro que, en el corto plazo, será muy difícil revisar en las esferas de decisión las orientaciones principales de la política actual. La agenda internacional de la lucha anti-drogas está dominada por los intereses y la visión de los Estados Unidos, ante el menor interés acordado a estos temas por otras potencias, en particular europeas, focalizadas en los retos de la unión europea y de la reconstrucción y pacificación de los países antiguamente comunistas.

Sin embargo es fundamental que la reflexión sobre estos temas no se detenga. En particular, para los países llamados productores, como Colombia, es de vital importancia retomar la iniciativa en estas materias, propugnar por un verdadero equilibrio de las responsabilidades, sobre la base de una relación de respeto y cooperación efectivos. La creciente tolerancia

[25] Task Force report, "Rethinking..." op.cit. pag 52 y SS.

social frente al consumo, la teorización de la reducción del daño, en conjunción con un fortalecimiento de la exigencia de represión a la producción pueden conducir a un desequilibrio que llevaría al país al aislamiento frente a la comunidad internacional.

El objetivo primordial de Colombia no puede ser la desaparición del narcotráfico como actividad en el mundo. Existen demasiados elementos que se encuentran fuera de su rango de acción, en particular los relacionados con la reducción de la demanda. La meta para Colombia debería fijarse en términos de su salida del mercado. Garantizar que el país no siga siendo una de las principales fuentes de aprovisonamiento de narcóticos en el mundo es su mejor contribución a su propio futuro y a la resolución del problema mundial. Para ello, es necesario fortalecer la lucha contra las organizaciones del tráfico. No con el objetivo utópico de acabar con el negocio, pero si con la determinación clara de erradicarlos de Colombia. La extradición, es un instrumento de cooperación judicial importante en el contexto internacional, pero sobre todo es un instrumento de disuasión para los potenciales reemplazos de los cabecillas neutralizados. Por ese sólo hecho, debe ser considerado como una alternativa seria de política criminal.

Por último, el diseño de una política internacional que sea integral, que combata de manera efectiva todos los aspectos del narcotráfico, debe basarse sobre los principios esenciales del derecho internacional, a saber la independencia y la igualdad entre los estados.

La complejidad de los procesos que intervinieron en ese mercado y el número de personas y de países involucrados hacen inaceptable e inviable opciones de política que no estén sustentadas en esos principios y que no se fundamenten en la cooperación y el respeto mutuo. La distinción entre países productores y consumidores, culpables y víctimas no es pertinente y es contraproductiva.

La certificación unilateral de los esfuerzos de otros países por parte de un gobierno hace parte de esa visión errada de las responsabilidades de todos y cada una de las sociedades envueltas en este problema. Lleva implícito el concepto de que la raíz del problema, y por ende su solución, se encuentran exclusivamente en la producción y el tráfico de estupefacientes. Hacia el futuro, en aras de la construcción y aplicación de una política más eficaz contra las drogas, es necesario y conveniente que medidas como la certificación desaparezcan.

La reducción del daño: ¿una alternativa frente al problema de las drogas ilícitas?

Clara Elena Reales*

Frente al problema de las drogas ilícitas surgen de manera reiterada propuestas de solución que van desde el prohibicionismo absoluto a la legalización, pasando por la despenalización de algunas de las conductas relacionadas con este fenómeno. Factores sociales, económicos, médicos, jurídicos, psicológicos y éticos son esgrimidos para justificar acciones en uno y otro sentido.

Los limitados resultados alcanzados hasta ahora por la denominada guerra contra las drogas, las dificultades de la política criminal internacional contra el narcotráfico en materia de recursos disponibles, coordinación y cooperación entre países y las negativas consecuencias económicas y sociales que surgen tanto para quienes se ven afectados por problemas de producción ilícita de drogas como para quienes el aumento constante del consumo de estas sustancias es una permanente preocupación, han dado lugar a una teoría que día a día gana más adeptos entre académicos, políticos y medios de comunicación: la teoría de la reducción del daño.

Antes de aclarar los alcances de esta teoría, se hace necesario una breve exposición sobre algunos de los elementos que hacen parte del régimen internacional de las drogas vigente, que orientan no sólo la política internacional y definen el papel que juegan los distintos actores a nivel mundial, sino que también tienen un impacto en las políticas que se desarrollan a nivel nacional, incluida la teoría de la reducción del daño.

I. El régimen internacional vigente

A nivel internacional son tres los principales instrumentos para la fiscalización internacional de drogas. Como instrumentos reflejan una visión particular sobre el origen del problema de las drogas y sobre su posible solución. Por su carácter internacional son el resultado de procesos de negociación en los que se concilian

* Abogada, Vice-decana Facultad de Derecho Universidad de los Andes.

distintos intereses y por ese mismo carácter, tras su ratificación y adopción, cada país les da un desarrollo específico de acuerdo con las características y dimensiones del fenómeno de las drogas en su territorio.

Esta particularidad dificulta el desarrollo de acciones coordinadas y armonizadas. La realidad nos muestra una serie de esfuerzos individuales y aislados cuya sumatoria no se acerca aún a un nivel de coordinación aceptable y eficaz. Estos tres instrumentos son: La Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes y su Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

La Convención Unica de 1961 sobre Estupefacientes y su Protocolo modificatorio de 1972 y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, definieron de conformidad con conceptos científicos vigentes en esas fechas, cuáles sustancias tenían usos médicos y científicos y cuáles no, cuáles modos de producción eran aceptables y cuáles no, así como qué países podrían producir lícitamente esas sustancias.

Algunos de esos conceptos científicos han sido revaluados hoy y sustancias cuyo uso médico era reconocido entonces como el de las anfetaminas, hoy son rechazadas. Al dejar por fuera ciertos modos de producción, los usos culturales e históricos de ciertas sustancias por parte de pueblos indígenas fueron rechazados. Y ello explica, el por qué países como Perú y Bolivia, intentan permanente pero infructuosamente el reconocimiento de usos benéficos de la hoja de coca (para la caída del pelo, como adelgazante, como cura para la úlcera, el cáncer, etc.).

De igual forma, sustancias químicas de origen sintético con efectos similares o más fuertes que aquellas derivadas de la coca, la amapola o la marihuana, no están incluidos en las listas objeto de control y por lo tanto escapan a ese control internacional.

Finalmente, uno de los instrumentos internacionales que refleja más claramente una visión internacional específica frente al problema de las drogas es la Convención de Viena de 1988: la represión al tráfico ilícito de drogas.

La Convención de Viena de 1988, surge en un contexto donde se enfrentaban ideológicamente "países consumidores" y "países productores". A fin de conciliar estas dos posiciones, esta Convención propone hablar de corresponsabilidad como explicación al fenómeno. Introduce el elemento del tráfico ilícito, el concepto de países de tránsito y la persecución a las organizaciones criminales que promueven el comercio ilícito de drogas.

Tanto países consumidores como productores y de tránsito, se convierten bajo esta óptica en víctimas y el discurso se transforma para introducir los principios de integralidad -adopción de medidas frente a todas las facetas del fenómeno- y equilibrio -diseño y ejecución de estrategias tanto preventivas y de control como represivas.

No obstante lo anterior, la Convención de 1988 no logra el equilibrio que propone ese discurso regido por los principios de corresponsabilidad, integralidad y equilibrio, ni las medidas desarrolladas corrigen los esquemas de enfrentamiento que pretendieron corregirse, por las siguientes razones:

- Desde el nombre mismo, la Convención de 1988 se refiere al Tráfico Ilícito.

- Aún cuando dedica la mayor parte de sus artículos a la definición de las conductas que deben ser tipificadas, a las medidas de cooperación que deben desarrollar los países frente al tráfico, la Convención no ofrece claridad frente al tipo de cooperación que debe adoptarse en los puntos de oferta (cultivos ilícitos) y de demanda (consumo).

- La mayor parte de las conductas descritas se refieren a la oferta de sustancias sicotrópicas y estupefacientes: su cultivo, procesamiento y tráfico, al lavado de activos y frente a estas conductas el énfasis es en acciones de tipo represivo.

- La oferta es presentada como un problema mundial, cuya solución admite el desarrollo de instrumentos internacionales para mejorar la coordinación y los esfuerzos nacionales. La demanda es vista como un problema nacional, no se habla de coordinación ni del desarrollo de instrumentos vinculantes.

- Los esfuerzos del lado de la reducción de la oferta son casi todos medibles, cuantificables y por lo tanto políticamente justificables. Los esfuerzos del lado de la reducción de la demanda son más inciertos y aunque se habla de prevención y rehabilitación, la definición de marcos comunes para el desarrollo de políticas internacionales aún no es posible por la diferencia de enfoques.

- La consideración de los factores sociales y económicos en cada uno de los puntos de la cadena del narcotráfico aún siguen sin ser totalmente evaluados. Los datos que se esgrimen para señalar las dimensiones internacionales del fenómeno o su crecimiento y desplazamiento se basan la mayor parte de las veces en suposiciones que no resisten un análisis científico. El desconocimiento del fenómeno y de la dimensión de los esfuerzos que es necesario emprender son una característica dominante de la actual política criminal contra las drogas.

Alrededor de este instrumento, que pretendió conciliar posiciones, cada país ha desarrollado las medidas más acordes con su sistema nacional y con las características del problema de las drogas en su territorio. Como resultado de ello, la tipificación de conductas no es armónica, los esfuerzos no son totalmente coordinados y la política internacional en la materia está aún lejos de ser integral y equilibrada. Los esfuerzos aislados producen el desplazamiento de las actividades delictivas a zonas en las que los controles son menos fuertes.

Ante este panorama, surgen permanentemente voces que ven en la legalización de las drogas la solución. Sin embargo, esas voces pocas veces hablan del impacto económico

que tal política podría tener, o de los mecanismos de control que deberían desarrollarse. Tampoco analizan el impacto económico y social que generaría una política como la propuesta. Legalizar qué, cómo y cuándo son preguntas que no tienen una respuesta fácil.

Por ahora, se vienen ensayando simultáneamente políticas complementarias a la represión tanto frente a la oferta como la demanda, dependiendo del análisis sobre el impacto social y económico que produce el fenómeno de las drogas y en las que, por supuesto, Colombia sigue pagando los mayores costos económicos, sociales y de estigmatización de esa política. Sólo a manera ilustrativa, se presentan algunas de ellas:

A. En relación con los cultivos ilícitos

Se proponen políticas para atender los problemas sociales y económicos generados por los cultivos ilícitos: programas de desarrollo alternativo, que dependen en gran medida de los recursos de cooperación internacional.

B. En relación con el tráfico Ilícito

El lenguaje empleado con mayor frecuencia es el de "guerra frontal contra las drogas" y tiene como objetivo utópico lograr un mundo libre de drogas. El tipo de medidas desarrolladas son casi todas represivas : para combatir la producción ilícita de drogas, desmantelar los carteles de las drogas, perseguir el lavado de activos, etc. Cada una de las herramientas desarrolladas tienen un carácter combativo implícito.

Dentro de este esquema, países como Colombia y México, asumen los costos internos de esa guerra y países como Estados Unidos, impulsan una guerra fuera de sus fronteras como el método más efectivo para combatir el fenómeno de las drogas

C. En relación con el consumo

Si se evalúa el problema como un problema de salubridad, se ensaya desde la despenalización del consumo de drogas hasta el suministro de drogas para los adictos y la distribución de medios que faciliten un consumo limpio (para prevenir transmisión del HIV). Es en este punto donde ha surgido la teoría de reducción del daño.

Se clasifican los distintos tipos de drogas en drogas blandas o duras, para determinar un tratamiento distinto. Este enfoque es visto por los más radicales como una antesala a la legalización de cierto tipo de drogas, y tal como va la producción mundial, el primer producto legalizado sería la marihuana.

Es en este contexto en el que surge la teoría de la reducción del daño. Pero, ¿en qué consiste esta teoría? ¿Cuáles son las posibilidades que ofrece esta posición para un país como Colombia? ¿Qué tan viable es esta propuesta dentro de la política criminal internacional vigente?

II. La teoría de la reducción del daño

Tanto para quienes ven en las drogas ilícitas un problema de salubridad como para aquellos que las perciben como un factor generador de criminalidad, la teoría de la reducción del

daño se presenta como una alternativa gradual, social y económicamente más sana que la política prohibicionista. Esta teoría busca atenuar el impacto de políticas puramente represivas en cuanto a índices de criminalidad asociada al consumo, transmisión de enfermedades por consumo indiscriminado y muertes por sobredosis.

Transformando la persecución al consumo en un problema médico y de salubridad, esta teoría propone, entre otras cosas: el suministro de sustancias sujetas a control mediante prescripción médica a fin de reducir el número de muertes por sobredosis o por consumo de drogas de dudosa pureza, el tratamiento de los adictos a la heroína con metadona y el suministro de jeringas con el fin de reducir los índices de contagio del VIH-SIDA y otras enfermedades.

A. ¿Cómo puede afectar esta política a países como Colombia?

Esta teoría, defendida por países como Australia, Inglaterra, Países Bajos, Suiza y Austria, supone un rechazo a políticas de represión frente al fenómeno del consumo y está por lo tanto dirigida a atender el problema de la demanda ilícita de drogas.

Desde el punto de vista de los compromisos internacionales de los países consumidores, sería una respuesta menos costosa e inútil que la lucha frontal contra las drogas. Desde el punto de vista de los países productores, poco o nada aliviaría el peso de la responsabilidad que hoy se les impone.

Una de las facetas del fenómeno de las drogas ante las cuales la comunidad internacional ha sido más benévola para su tratamiento internacional ha sido el de la demanda. La perspectiva de un consumidor débil o enfermo que no puede sustraerse voluntariamente de una oferta permanente de drogas, ha superado a la del campesino pobre e ignorante que carece de otra forma de subsistencia.

Frente a una y otra imágenes, la percepción de la comunidad internacional es muy diferente. Aún cuando en general Europa ha sido muy crítica de la política de erradicación forzada de cultivos ilícitos, no sólo por el impacto económico y social de las zonas donde ese procedimiento es aplicado, sino también por las consecuencias ecológicas por deforestación y daños ambientales que producen los cultivos ilícitos, su comprensión no se ha traducido en un apoyo decidido a programas de desarrollo alternativo y en recursos adicionales de cooperación.

Aún cuando ya ha habido un primer rechazo a este tipo de medidas por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes en el informe de 1992, al interior de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, durante 1994 y 1995, con mayor frecuencia se hace alusión a los resultados positivos que estas medidas están produciendo. El cada vez mayor interés de la academia en el tema y el apoyo recibido por parte de distintos gobiernos hacen prever que esta teoría puede ganar cada vez más adeptos.

Sin embargo, si la reducción del daño sólo se enfoca como un mecanismo para resolver el problema de la reducción de la demanda, este enfoque mantendría el desequilibrio en

la distribución de los costos sociales y económicos que asumen quienes enfrentan el problema de la reducción de la oferta y de nuevo los principios de corresponsabilidad, integralidad y equilibrio se mantendrían como simple retórica.

¿Cómo lograr un verdadero equilibrio en esta materia ? Si bien es cierto que dentro de las razones que han llevado a considerar las posibilidades que ofrece la reducción del daño se encuentran los altísimos costos de una política excesivamente represiva, dentro de la política de represión también existen posibilidades que pueden trasladar los costos de la represión a puntos en los que los afectados sean realmente las organizaciones criminales y no los campesinos o los consumidores.

Para combatir el tráfico ilícito de drogas puede resultar mucho más eficiente en materia de resultados y costos, el fortalecer el control de químicos y precursores, la persecución del lavado de dinero y el control de medios de comunicación y transporte empleados. Sin duda, estos recursos que están al alcance de las organizaciones criminales, hoy por hoy no están adecuadamente controlados.

Este tipo de medidas, complementadas con otras dirigidas a corregir los factores sociales y económicos generados por la presencia de cultivos ilícitos y por el consumo de drogas, tal vez constituyan una verdadera alternativa a la política puramente represiva que hoy nos rige. Este proceso de traslado del énfasis de la política criminal hacia puntos de mayor eficiencia, podría ser un paso importante para corregir las asimetrías que hoy genera la política antidrogas a nivel internacional.

Hacia ese punto podrían enfocarse los esfuerzos de Colombia en el mediano y largo plazo como meta para el manejo de una política internacional contra las drogas. Hacia ese punto deberían tender los esfuerzos de la cooperación internacional. Tal vez, con suerte, la Conferencia Mundial contra las Drogas que tendrá lugar en 1998, pueda ser el espacio en el que se den los primeros pasos para corregir las deficiencias generadas por el sistema actual.

Informes de investigación

Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud

Jesús Duarte*

I. Introducción

El objetivo de este artículo es analizar algunos problemas de la financiación de la educación y la salud públicas, especialmente aquellos relacionados con los criterios y fórmulas para la asignación de recursos a las entidades territoriales, la confusión en las responsabilidades por nivel para administrar y financiar los diferentes servicios, y las debilidades que afrontan las entidades territoriales en la administración de la educación y salud públicas.

Con la aplicación del esquema de asignación de recursos establecido por las leyes 60 y 100 de 1993 no sólo se han garantizado aumentos importantes en la financiación de estos sectores, sino mecanismos para un manejo cada vez más descentralizado de los servicios de salud y educación. Los beneficios del esquema de transferencia de recursos a los departamentos, distritos y municipios, y el proceso de descentralización en educación y en salud, son bastante conocidos y han merecido la atención de un buen número de analistas[1]. Los problemas inherentes al esquema de asignación de recursos a los sectores sociales, en cambio, han sido poco estudiados y discutidos, a pesar de sus implicaciones en el desarrollo de los programas sociales básicos, y de los múltiples inconvenientes que han generado para la consolidación del proceso de transferencia de recursos y responsabilidades a los niveles locales.

---

* El autor es Ph. D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Oxford y actualmente es el Jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación. La ideas expresadas en este artículo son del autor y no comprometen a la entidad en la cual trabaja. El autor agradece a los jefes y profesionales de las divisiones de Educación y Salud del DNP, a Alfredo Sarmiento de la Misión Social del DNP, y a Cesar Caballero, asesor del DNP, por las ideas, información y discusión sobre los temas presentados en este artículo. La responsabilidad por el contenido, obviamente, es sólo del autor.

[1] Véanse por ejemplo el volumen titulado "¿Cómo va la descentralización?", en Planeación y Desarrollo, vol. XXVI, No. 2, mayo de 1995; el No. 29 de la Revista Foro, de mayo de 1996, dedicada a los "Diez años de la descentralización"; y el volumen titulado también "Diez años de la descentralización", publicado por Fescol en 1994.

II. Problemas de la asignación de recursos en educación

El esquema actual de asignación del gasto público en educación y de competencias por niveles territoriales presenta diversos problemas que afectan el desarrollo y avance del sector y ponen en peligro la consolidación de la descentralización. Estos problemas están relacionados especialmente con la inequidad e ineficiencia en la distribución de los recursos a los departamentos y municipios, y con las confusiones en las competencias y responsabilidades de las diferentes entidades territoriales. Estos problemas, además, se derivan de un esquema de asignación de recursos orientado no tanto a financiar la educación de los niños, sino a pagar la nómina de los maestros oficiales.

A. Inequidad e Ineficiencia en la Distribución de los Recursos[2]

El situado fiscal y las transferencias municipales son las dos fuentes más importantes en la financiación de la educación pública en el país. Estas se distribuyen primero territorialmente, y sólo después sectorialmente, con base en porcentajes fijos: 75% para educación y 25% para salud, en el caso del situado; 30% para educación y 25% para salud en el caso de las transferencias municipales. Esto genera una asignación de recursos que no coincide con los requerimientos de las entidades territoriales para financiar sus actividades básicas en salud y educación. Esto, a su vez, implica asignaciones per cápita notablemente disímiles en cada entidad territorial que no están relacionadas con las variaciones territoriales de sus costos unitarios. Con ello algunos departamentos y municipios están recibiendo recursos por encima o por debajo de lo que resultaría de una asignación basada en las necesidades y no atada a porcentajes fijos de distribución territorial entre salud y educación.

El criterio de distribución de recursos del situado fiscal para educación pública es la planta docente de 1993. Este criterio evitó inicialmente traumatismos en la aceptación de la descentralización por parte de las entidades territoriales, pero consagró una situación inequitativa. La inequidad es producto de la inadecuada distribución geográfica de los docentes, concentrados en la zona urbana y dentro de ella en las cabeceras municipales más grandes. Se observa como tendencia que entre más pobre sea un municipio (mayor porcentaje de población con NBI), menor el monto del situado por alumno (ver Gráfico en el Anexo 1). La inequitativa distribución del situado fiscal por alumno (que es la traducción en subsidios de la

---

[2] Sobre los problemas de asignación de los recursos públicos para educación ver los siguientes documentos: Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, "Racionalización del Gasto en Educación Básica", documento preliminar, Bogotá, Octubre de 1996; Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, "Recomendaciones Sobre el Proceso de Descentralización", Bogotá, Marzo de 1996; World Bank, "Making Decentralization Work", draft, Noviembre 1995; DNP, Misión Social, MEN, "Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica", versión preliminar, Abril de 1996; Duarte, Jesús, "El Fortalecimiento de las Instituciones Escolares como Eje de la Política Educativa", en Coyuntura Social, No. 15, Bogotá, Noviembre 1996.

inequitativa distribución de los docentes pagados por el situado fiscal) señala que los grandes beneficiarios de la expansión educativa de los últimos decenios han sido los municipios más ricos de cada departamento. Esto indica, igualmente, que los municipios más pobres de cada departamento (los cuales tienen peores indicadores educativos), están en muy malas condiciones, con la planta actual, para enfrentar el reto de ampliar las coberturas, mejorar la calidad y manejar autónomamente su educación básica.

Las transferencias municipales, que como se anotó contribuyen parcialmente a financiar la educación, se distribuyen mayoritariamente con base en el NBI (más del 60% de la fórmula está relacionado con ese indicador), que es un mal índice para medir necesidades educativas de los municipios. Esto tiene como consecuencia asignaciones per cápita y por alumno que no coinciden ni con los costos educativos reales ni con las necesidades del sector a nivel municipal (alumnos matriculados, o población en edad escolar). En educación, es bueno anotar, las variaciones en los costos per cápita se dan, no en relación al NBI, sino respecto a las tipologías de los establecimientos (escuela nueva, escuela graduada o colegio de secundaria).

El esquema actual de asignación de dineros públicos en educación es ineficiente en la medida que más del 80% de los recursos sectoriales se orienta al pago de docentes, reduciendo el margen de financiación de otros gastos recurrentes (como los textos y útiles escolares) requeridos para mejorar la calidad de la educación.

B. Confusiones e incoherencias en las competencias por nivel

No existe una definición clara de responsabilidades en la administración de la educación pública en el país. Hay gran fragmentación de funciones administrativas entre los diferentes niveles de gobierno, tanto territoriales como institucionales. La falta de claridad en las responsabilidades genera vacíos y/o superposiciones conflictivas en el momento de dar respuesta a los requerimientos propios del sector, lo cual se traduce en que nadie responde por los resultados de la educación pública.

La fragmentación y falta de claridad en la legislación ha generado además, una permanente confusión e incoherencia en las competencias, afectando las posibilidades institucionales y el uso de herramientas para ejercer debidamente las funciones que corresponden a cada nivel. Estos problemas se reflejan en la limitada autoridad de los municipios para el manejo del recurso humano que es el principal insumo de la educación; el departamento, a su vez, no cuenta con los recursos suficientes para ejercer su papel en la planeación del desarrollo educativo; y la institución educativa, a pesar del papel central que le otorgó la Ley 115 de 1994, no posee los instrumentos para el manejo de los recursos físicos, humanos y financieros, y menos para afectar los procesos de asignación del presupuesto. Lo que se agrava con la inexistencia de mecanismos institucionales o normativos para que cada uno se retroalimente de los planes educativos realizados por los otros.

De otra parte, las entidades y los diferentes niveles no tienen los estímulos necesarios para cumplir con las funciones asignadas. Este es el caso de los FER y las secretarías departamentales que no tienen los incentivos para racionalizar la planta docente, lo que se agrava con el hecho de que el centro es el que paga los costos de las ineficiencias.

A nivel institucional, el Ministerio de Educación Nacional -MEN- y las secretarías departamentales han sido débiles para ejercer sus funciones: el MEN no cuenta con instrumentos adecuados para adelantar sus funciones de diseño de políticas, asesoría a los departamentos y municipios, e inspección y evaluación; no hay mecanismos en el nivel central para evaluar si las secretarías y las demás agencias educativas departamentales cumplen con las normas nacionales para la administración de docentes, para controlar y evaluar el uso de los recursos financieros transferidos a los departamentos y municipios, ni tampoco del uso de los fondos destinados a proyectos de inversión. Igual sucede del nivel departamental hacia abajo.

La administración del recurso humano (que siempre ha estado en manos de los departamentos) y de los recursos financieros para pagar los costos salariales de los maestros oficiales (que con la descentralización pasa completamente a manos de los departamentos), está altamente politizada. Esto tiene como consecuencia que los nombramientos, traslados y promociones de los docentes y administrativos de la educación pública se hagan por presiones del clientelismo regional y no siguiendo criterios de mérito o necesidad[3].

La descentralización sólo ha llegado al departamento; las competencias asignadas a los municipios no han podido ser asumidas porque no cuentan con el manejo de los docentes, la infraestructura administrativa y los sistemas de información necesarios. Así, lo que ha venido sucediendo es que el departamento tácitamente ha ido asumiendo las competencias de los municipios, lo que impide avanzar en objetivos fundamentales de la descentralización como son, el fortalecimiento de los municipios y las instituciones escolares.

La inequidad e ineficiencia del esquema actual de distribución de los recursos públicos para educación, unida a los problemas de gestión, administración y politización del sector, han generado, y continuarán generando, un sobredimensionamiento creciente de la demanda de recursos para el sector, que se expresa en los recurrentes déficits del situado fiscal en muchos departamentos, y en las continuas presiones de alcaldes y gobernadores al MEN y al Ministerio de Hacienda para nacionalizar los maestros. El esquema de asignación vigente produce que los aumentos de recursos para el sector no tengan necesariamente un impacto significativo en el mejoramiento de la calidad y de la cobertura, ni representen avances reales en la descentralización hacia los municipios y en el fortalecimiento de las instituciones escolares. Así,

[3] Ver Duarte, Jesús, "La Debilidad del Ministerio de Educación y la Politización de la Educación en Colombia: Dos Problemas a Enfrentar en el Plan Decenal", en Coyuntura Social, No. 14, Bogotá, Mayo 1996.

como se observa en el Cuadro 1, a pesar de que ha habido un incremento sustancial de los recursos públicos para el sector (los aportes públicos para educación primaria y secundaria, por ejemplo, pasaron de representar 1.68% del PIB en 1990 a 2.8% en 1996), no hay evidencia de que la calidad y cobertura de la educación haya aumentado en la misma proporción.

III. Los problemas de asignación de recursos en salud

Con la puesta en marcha de los esquemas de asignación de recursos establecidos en las leyes 60 y 100 de 1993 las entidades territoriales han disfrutado de mayores recursos para el sector (sin ICBF), pasando de recibir aportes del gobierno central o transferencias correspondientes al 0.82% del PIB en 1990 a 1.9% del PIB en 1996, como se puede ver en el cuadro 2[4]. Esto fundamentalmente debido al aumento de las transferencias a través del situado fiscal, y especialmente de las participaciones municipales. Entre 1993 y 1996, en conjunto, las transferencias para salud a los departamentos por esas dos fuentes pasaron de representar el 0.6% al 1.2% del PIB. En 1996 estas dos fuentes representaron el 53% de los recursos del sector.

Cuadro 1

DISTRIBUCION PRESUPUESTO FUNCIONAMIENTO E INVERSION DEL SECTOR CENTRAL EDUCACION POR NIVELES

(Millones de pesos constantes de 1996)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Educación primaria y secundaria	1,171,755	1,251,862	1,399,116	1,698,562	1,826,864	2,251,947	2,487,589
Funcionamiento	1,124,073	1,129,602	1,234,268	1,521,932	1,511,736	1,678,838	1,768,997
Inversión	47,682	122,260	164,848	176,630	315,127	573,109	718,592
Educación superior	414,942	433,653	382,197	409,233	429,893	515,694	578,699
Funcionamiento	321,047	321,875	339,387	368,558	379,033	422,190	439,051
Inversión	93,895	111,777	42,809	40,676	50,860	93,504	139,648
Otros	69,512	88,583	119,124	118,542	151,396	171,416	199,058
Funcionamiento	36,614	41,009	48,499	36,534	54,207	35,907	31,958
Inversión	32,898	47,574	70,625	82,008	97,189	135,508	167,100
MEN-DS [a]	104,191	47,199	660,036	273,309	199,335	364,544	200,271
% PIB total educación [b]	2.52	2.56	3.45	3.20	3.15	3.79	3.91
% PIB educación primaria y secundaria	1.68	1.76	1.89	2.17	2.21	2.58	2.80
% PIB educación superior	0.59	0.61	0.52	0.52	0.52	0.59	0.65
PIB	69,884,682	71,283,435	74,166,752	78,160,943	82,705,733	87,136,766	88,743,714

[a] Dirección Superior y Administración General del MEN. En 1992 y 1993 incluye los aportes para el fondo Prestacional del Magisterio.

[b] Incluye participaciones Municipales para educación, cultura y deporte.

Fuente: DNP-UDS-DIOGS. Cifras de 1990 a 1995: Gastos más reservas. Cifras de 1996: apropiación definitiva.

[4] Las cifras de gasto público en salud no incluyen rentas cedidas ni Ecosalud.

Cuadro 2

GASTOS Y COBERTURA EN EL SECTOR SALUD 1990-1996

(Millones de $ constantes de 1996)

Gasto público en salud [a]	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB [b]	69,884,682	71,283,435	74,166,752	78,160,943	82,705,733	87,136,766	88,743,714
Total sector salud público sin ICBF	573,422	551,491	637,391	760,055	1,132,432	1,401,142	1,714,196
% PIB	0.82	0.77	0.86	0.97	1.37	1.61	1.93
ICBF	304,436	323,265	319,708	380,978	414,584	475,981	520,100
%PIB	0.44	0.45	0.43	0.49	0.50	0.55	0.59
Total sector salud público con ICBF [c]	877,858	874,756	957,098	1,141,034	1,547,015	1,877,123	2,234,296
% PIB	1.26	1.23	1.29	1.46	1.87	2.15	2.52
Gasto en salud del subsistema público de seguridad social [d]	-	-	-	-	1,061,461	1,592,814	1,944,013
% PIB	-	-	-	-	1.28	1.83	2,19
ISS	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,061,175	1,378,214	1,596,993
Otros [e]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	287	214,600	347,020
Cobertura [f]							
Consultas médicas totales	17,991,394	18,910,482	18,570,325	19,823,100	20,267,234	20,993,693	n.d.
Consultas médicas primera vez	8,407,747	8,852,588	8,823,880	9,514,697	9,800,824	10,069,482	n.d.

[a] Inversión más funcionamiento.
[b] Dane. Cálculos DNP-UMACRO.
[c] En las cifras por sector y en el total del gasto social están sumadas las participaciones municipales y el situado fiscal. No incluye las rentas cedidas ni los recursos de Ecosalud.
[d] A partir de 1994 las entidades públicas de seguridad social separan el negocio de salud del pensional.
[e] Para 1994 Capresub. Para 1995 y 1996: Cajanal, Caja retiro de la policia, caja retiro de las FF.MM, Caprecom, Capresun, Fonprenor, Fondo pasivo de Ferrocarriles,Fondo de puertos, Corpoanónimas, Fondo de Previsión Social del Congreso.
[f] Ministerio de Salud. Subsistema de Información. Con base en Registro Mensual de Consulta Externa (SIS-11).
Fuente: DNP-UDS-DIOGS: con base en informes de Contraloría, Minhacienda y DNP-UIP. De 1990 a 1995 se refiere a ejecuciones, las cifras de 1996 corresponden a apropiaciones.

Los avances en la implantación de la reforma a la salud impulsada por la Ley 100 de 1993 han sido bastante satisfactorios en términos cuantitativos. En el régimen subsidiado en salud se habían afiliado hasta comienzos de 1997 cerca de 6.9 millones de personas pobres. En el régimen contributivo en salud se llegó a un nivel entre 11.5 y 13 millones de afiliados. A pesar de estos avances, el actual sistema de asignación de recursos para el sector puede poner en peligro mayores progresos, especialmente en lo relativo a la extensión del régimen subsidiado en salud a toda la población necesitada del país.

Cuatro grupos de problemas están obstaculizando los avances en las metas de política en salud y la consolidación de la descentralización en el sector: diversidad de fuentes de financiación, criterios inadecuados de distribución de los recursos, confusión en las competencias por niveles territoriales, y los problemas de la transición de los subsidios a la oferta a los subsidios a la demanda.

A. Diversidad de fuentes de financiación

El sector presenta diversas fuentes de financiación: aportes patronales, situado fiscal, participaciones municipales, rentas cedidas, aportes del presupuesto nacional destinados a salud y recursos propios. Además recibe aportes provenientes de Ecosalud, recursos para subsidios del Fondo de Solidaridad y Garantía -FOSYGA-, y a partir de 1997, las participaciones y transferencias por concepto del impuesto a la renta sobre la producción de la industria petrolera.

La complejidad que representa el manejo de tal diversidad de fuentes de recursos se acrecienta con tres elementos adicionales: en primer lugar, algunos instrumentos financieros están orientados a lograr diversos objetivos a la vez; segundo, algunos objetivos están financiados por fuentes diversas; y tercero, algunas fuentes están dirigidas a financiar funciones en cabeza de varios niveles territoriales.

El situado fiscal representa la mayor fuente de financiación del sector (32%, ver Cuadro 3). Este instrumento se orienta en la actualidad a financiar varios objetivos de política a la vez: la afiliación al régimen subsidiado, el Plan de Atención Básica -PAB- y el funcionamiento de hospitales públicos.

Las participaciones municipales financian aproximadamente el 20% de las acciones estatales en salud. La legislación vigente se propuso usar esta transferencia como un instrumento redistributivo, un mecanismo para incrementar la capacidad fiscal, y a la vez, como un medio de financiar el Régimen Subsidiado en Salud, la atención del PAB y el mejoramiento de infraestructura y dotación hospitalaria.

Las rentas cedidas, que comprenden los recursos departamentales provenientes de los impuestos a los licores, loterías, juegos y registro, representan el 15% del total de las fuentes de financiación del sector y se orientan simultáneamente a financiar los gastos de los hospitales del nivel II y III, y el funcionamiento de las direcciones seccionales de salud.

Los dineros de los programas nacionales del Ministerio de Salud y/o del FIS, y las rentas propias de los departamentos, distritos y municipios van dirigidos, aunque no en su totalidad, a la financiación del PAB. El Ministerio de Salud asigna otra parte de sus recursos a funcionamiento, y el FIS a infraestructura y dotación. La subcuenta de solidaridad del FOSYGA, que representa el 4% de todos los recursos del sector, se orienta actualmente a financiar la afiliación del Régimen Subsidiado (ver Cuadro 3).

De otra parte, los principales objetivos de política en el sector salud, la ampliación de la cobertura del Régimen Subsidiado y el PAB, están financiados por una gran variedad de fuentes. La afiliación del Régimen Subsidiado se está financiando con parte de las participaciones municipales y la subcuenta de solidaridad del FOSYGA. El PAB se está financiando con recursos del Ministerio de Salud, el situado fiscal, las participaciones, las rentas cedidas y el FIS.

Finalmente, recursos orientados al mismo fin, pero originados en diferente fuente, llegan

Cuadro 3

RECURSOS DEL SECTOR PUBLICO PARA LA SALUD EN 1996

(Millones de $)

Fuentes de financiación	Usos											
	Rég. subsidiado		PAB		Infraestructura y dotación		Otros [d]		Funcionamiento [e]		Total	
	Recursos	Dist. %	Recursos	Dist. %	Recursos	Dist %	Recursos	Dist. %	Recursos	Dist. %	Recursos	Dist. %
Situado fiscal			65,589	57.53					590,305	55.69	655,894	32.09
Participaciones municipales	246,410	51.24					164,273	60.96			410,683	20.10
Rentas cedidas									315,505	29.76	315,505	15.44
Ecosalud [a]			4,194	3.68					9,786	0.92	13,980	0.68
FIS			13,936	12.22	100,924	84.57					114,860	5.62
Ministerio de Salud			30,299	26.57	3,090	2.59	42,213	15.66	102,899	9.71	178,501	8.73
INS							3,901	1.45	5,877	0.55	9,778	0.48
INC							1,613	0.60	18,688	1.76	20,301	0.99
INVIMA							1,293	0.48	2,587	0.24	3,880	0.19
Dermatológico					808	0.68	335	0.12	1,308	0.12	2,451	0.12
Sanatorios					369	0.31			6,808	0.64	7,177	0.35
Supersalud							1,698	0.63	5,537	0.52	7,235	0.35
FOSYGA (subcuenta de accidentes de tránsito y enf.) [b]					14,151	11.86	54,159	20.10	690	0.07	69,000	3.38
FOSYGA (subcuenta de solidaridad) [c]	233,337	48.53									233,337	11.42
FOSYGA (subcuenta de promoción en salud	1,100	0.23									1,100	0.05
15 % adicional por recursos de Cusiana y Cupiagua*												
Recursos propios del departamento**												
Recursos propios del municipio**												
Total	480,847	100	114,018	100	119,342	100	269,484	100	1,059,990	100	2,043,681	100

* Aún no se han girado recursos al FOSYGA por este concepto.

** Información no disponible.

a Estimación DNP-DISAL. A 31 de julio Ecosalud había distribuido a los fondos locales de salud $9,320 millones.

b La subcuenta de accidentes de tránsito y de enfermedades catastróficas se financia con las siguientes fuentes: recursos del FONSAT, 50% adicional de las primas del SOAT, los rendimientos financieros y el Fondo de Solidaridad y Emergencia.

c La subcuenta de solidaridad se financia con las siguientes fuentes: cotización del régimen contributivo, aporte del gobierno nacional, rendimientos financieros de los anteriores recursos, rendimientos financieros, enajenación acciones y participación en empresas públicas que se destinen por CONPES, impuestos, remesas, utilidad (Cusiana y Cupiagua), IVA Social (para cobertura de Madres Comunitarias), impuestos de armas y multas a los empleadores por atentar contra el derecho del trabajador a su afiliación y selección de organismos e instituciones de seguridad social.

d Recursos dedicados, en el caso de las participaciones municipales, a financiar atenciones en salud y cofinanciar el PAB e infraestructura y dotación. Incluye para Ministerio de Salud infraestructura sede, atención en emergencias y desastres, subsidios créditos IFI, asistencia técnica IFI; y los proyectos de inversión para las Entidades Nacionales como el INVIMA, INS e INC.

e Funcionamiento de hospitales y direcciones seccionales de salud (90% del Situado Fiscal, Rentas Cedidas y el 70% de los recursos de Ecosalud). Además funcionamiento de las Entidades Nacionales.

a niveles territoriales distintos. Por ejemplo, los recursos del situado fiscal, que deben financiar parcialmente el Régimen Subsidiado, son transferidos al departamento, mientras que las transferencias municipales destinadas al mismo programa llegan al municipio. A las dificultades inherentes a la administración de las diversas fuentes en cada uno de los programas se le suma el hecho de que las normas no establecen dónde se deben mezclar estos recursos para facilitar su asignación y potenciar su uso. Todo esto genera problemas en la administración de los recursos, conflictos entre diversos niveles territoriales y confusión acerca de sus responsabilidades financieras, y en muchos casos ocasiona duplicación de la financiación de los objetivos de política, o, peor aún la desfinanciación de estos.

B. Criterios equivocados de asignación de recursos[5]

El esquema vigente de transferencias de recursos para el sector salud persigue al mismo tiempo objetivos redistributivos, de aumento del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales y de coberturas aceptables de prestación de servicios. Esta diversidad de objetivos, los cuales separadamente son irrefutables, al buscarse con los mismos instrumentos han generado importantes ineficiencias en la asignación de los recursos.

Primero, como se anotó en la sección de educación, el esquema de distribución del situado fiscal, el cual se hace primero territorialmente con base en fórmulas y sólo posteriormente por sectores con base en porcentajes fijos (75% educación y 25% salud), crea inflexibilidades que hacen que los recursos asignados no coincidan con las necesidades del sector. Igual comentario se puede hacer de la asignación fija de un porcentaje de las participaciones municipales para salud (25%).

En segundo lugar, las fórmulas de distribución de los recursos se basan en criterios que no son los más adecuados para el sector. Por ejemplo, las participaciones municipales se distribuyen dándole un gran peso al índice de NBI (60%), el cual mide las condiciones de infraestructura de servicios domiciliarios y condiciones de la vivienda, pero en absoluto las condiciones de salud de la población. El situado fiscal se distribuye con base en los gastos históricos del sector por departamento, los cuales acarrean grandes ineficiencias e inequidades. Las rentas cedidas, por otra parte, son repartidas por los departamentos teniendo en cuenta criterios como el gasto de funcionamiento en los hospitales del nivel II y III y los gastos de las direcciones seccionales, pero desde la Ley 100 deberían orientarse por ejemplo a la financiación del PAB que requeriría de indicadores diferentes relacionados con las características de morbilidad de la población. Finalmente, aunque a los recursos del FIS se accede por demanda, los cupos indicativos para cada departamento se basan en el número de personas con NBI, que como se anotó no tiene información sobre las necesidades de infraestructura ni de salud de la población.

[5] Ver el trabajo del World Bank citado anteriormente.

De esta forma, los instrumentos diseñados para financiar los diversos programas prioritarios del sector no están respondiendo ni a las necesidades del sector, ni a las particularidades mismas de los programas.

C. Confusiones con respecto a las competencias y responsabilidades por niveles

La Ley 100 de 1993, cambió el modelo de administración y prestación de servicios y optó por una forma más racional de financiación del sector (en la medida en que se financian los costos y no los gastos). Esto a su vez ha generado una serie de confusiones en las distintas instancias con respecto a las competencias y responsabilidades relacionadas con la administración de los recursos, la financiación del PAB y los servicios en sus diferentes niveles de complejidad, así como al mejoramiento de la infraestructura y la dotación de los hospitales. De otra parte, subsisten problemas administrativos heredados del pasado relacionados con la debilidad técnica tanto del Ministerio de Salud a nivel central, como de las seccionales departamentales. Algunos de estos problemas se detallan a continuación.

No obstante ser el principal programa del sector desde la Ley 100, las normas no son claras respecto a qué nivel debe ser el responsable del aseguramiento de los usuarios del Régimen Subsidiado. En efecto, las normas asignan la responsabilidad de administrar los recursos para el Régimen Subsidiado tanto a los departamentos como a los distritos y municipios, lo que ha resultado en que ningún nivel se ha hecho responsable por esta función, generando, en cambio, conflictos entre estos niveles por los recursos destinados a ese fin. La confusión acerca de quién es responsable de esta función se deriva, como se dijo antes, tanto en los vacíos normativos, como en la multiplicidad de fuentes para financiar el Régimen Subsidiado.

Con el PAB sucede algo similar: no hay claridad acerca de qué nivel debe financiarlo y quién o quiénes son los responsables de su implementación. Dadas sus múltiples externalidades, el Plan de Atención Básica se debe prestar a toda la población gratuitamente. Sin embargo, no se han definido claramente cuáles de los componentes del Plan, según ventajas comparativas, podrían ser ofrecidos por cada nivel de la administración del Estado, ni qué nivel debe ser responsable por su financiación. Al igual que con los otros programas del sector éste se financia a través de múltiples mecanismos, lo que conduce a que al final nadie se haga verdaderamente responsable de su financiación.

No hay tampoco claridad con respecto a quién debe financiar la actualización de la infraestructura y dotación durante el período actual de transición, mientras las instituciones se convierten en Empresas Sociales del Estado (ESE). Según la Ley 100 de 1993 las ESE deberán funcionar autónomamente con sus propios recursos obtenidos por la venta de servicios y estarán encargados de su actualización hospitalaria y médica. De acuerdo con la Ley 60 de 1993, esto es función de los departamentos y municipios.

De otra parte, asignar la función de financiar infraestructura a una transferencia perma-

nente y automática como son las participaciones (cuyo valor no está relacionado con las necesidades de cobertura) genera dos tipos de problemas: primero, el nivel nacional pierde un importante instrumento para implementar los objetivos del Plan de Desarrollo y orientar recursos a las regiones con mayores déficits en cobertura; y segundo, no reconoce que la construcción de infraestructura es una actividad eventual. Extenderla a municipios que carezcan de flexibilidad para asignar estos recursos a otros usos, podría generar mayores distorsiones en su asignación.

Además, no se ha definido claramente a qué nivel corresponde financiar los servicios de salud del nivel I, II y III durante la transición hacia un servicio basado en los subsidios a la demanda, ni cómo funcionaría el principio de concurrencia durante la transición y posteriormente en el caso de los municipios pequeños y débiles. Esta falta de claridad afecta la prestación de los servicios y ha generado duplicaciones en la financiación de estos, pues en algunos casos se continúa financiando el funcionamiento de estos niveles vía la asignación tradicional de recursos a los hospitales, a la vez que se está financiando el aseguramiento de la población pobre, que es la usuaria de estos servicios. Con ello, a pesar de los mayores recursos con que ahora cuenta el sector, ni se amplían coberturas, ni se mejora la calidad de los servicios. Esta falta de claridad afecta también al usuario, quien no sabe a donde acudir.

A los problemas relacionados con el actual esquema de asignación de competencias y recursos, se le suman los ya tradicionales problemas de administración del sector. A pesar de los esfuerzos de los últimos años, el Ministerio de Salud continúa siendo débil técnicamente para cumplir con las funciones de definición de políticas nacionales, asistencia a las entidades territoriales y seguimiento de los programas prioritarios del sector.

Así mismo, el Ministerio carece de un adecuado sistema de información que le ayude a impulsar el nuevo esquema de seguridad social en salud, y a evaluar a las entidades territoriales en el cumplimiento de las funciones transferidas y en el uso de los recursos del situado fiscal y las participaciones. Es observable, además, la ausencia de una buena coordinación por parte de las diferentes direcciones y programas del Ministerio, lo cual le impide prestar una asistencia técnica homogénea, impulsar una política única y coherente en materia de salud a nivel nacional, y genera múltiples ineficiencias en el uso de los escasos recursos.

Finalmente, la administración del sector, a nivel nacional y, especialmente a nivel departamental y distrital, continúa siendo manejada más con criterios clientelistas que con criterios técnicos. Los recursos del sector se siguen distribuyendo más para satisfacer compromisos burocráticos y políticos que para atender las necesidades de la población.

D. Los problemas de la transición de los subsidios a la oferta a los subsidios a la demanda y el proceso de descentralización

En la situación actual, en el sector salud existen dos esquemas institucionales (con sus respectivos instrumentos financieros), que no siem-

pre coinciden y que en muchos aspectos colisionan entre sí. La ley 60 busca la descentralización del servicio, y la ley 100 busca la transformación de los subsidios a la oferta, por subsidios a la demanda. Si bien las dos normas están orientadas hacía la universalidad de la cobertura, la eficiencia y la calidad, lo hacen a través de diferentes estrategias.[6]

Con la ley 100 la responsabilidad del Estado se centra en el aseguramiento de la población pobre a los servicios de salud. Este último, por su parte, se presta en el marco del mercado, basado tanto en la libre elección de los asegurados, la competencia entre los prestadores de servicios, y la venta de servicios como vía de financiación de los hospitales y centros de salud. La ley 60, en cambio, busca garantizar recursos para que las entidades territoriales departamentales y distritales presten y administren los servicios de salud para los más necesitados. Si bien es posible encontrar mecanismos de articulación entre las dos normas, por el momento no hay claridad sobre cómo hacerlo, y hay muchos actores en los diferentes niveles territoriales, interesados en no dar el paso hacia un régimen basado en el subsidio a las personas (y contrario al subsidio a las instituciones), a pesar de tener mayores recursos para el sector.

Por ello es que la transformación de los hospitales y centros de salud pública en ESE, es decir, en entes autónomos que reciben sus recursos por la venta de servicios, ha sido lenta y difícil. Así, en este momento, se da una situación paradójica en la cual, si bien los recursos para salud pública se han aumentado significativamente en los últimos años, y el Estado está pagando el aseguramiento al régimen subsidiado de 5.1 millones de personas pobres, los hospitales públicos insisten en que están desfinanciados y afirman que el déficit para su funcionamiento era en 1996 de $110,000 millones.

Esta situación nos indica que debido a la lentitud en el paso de un régimen a otro estamos en el peor de los mundos posibles: por un lado se financia el aseguramiento de un grupo creciente de personas al régimen subsidiado, por el otro, se transfieren recursos crecientes a los hospitales públicos para su financiamiento. Los departamentos y distritos, en lugar de usar los recursos transferidos por el centro para aumentar la cobertura de los asegurados al régimen subsidiado, continúan financiando con recursos transferidos del centro la oferta directa de servicios, duplicando en muchos casos la financiación, sin que los pobres, la población objetivo, reciban más y mejores servicios.

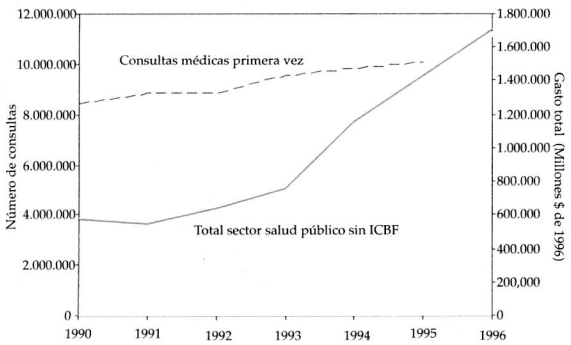
En una palabra, al igual que en el sector educativo, y como se puede observar en el Gráfico 1, en los últimos diez años, la demanda por recursos para salud ha sido y continuará siendo creciente, sin que esto se refleje en aumentos significativos en la cobertura y la calidad de los servicios.

---

[6] Ver el trabajo de Francisco Pérez para la Misión Social-DNP: "Determinantes de la Transformación de Subsidios de Oferta Hacia el Aseguramiento en el Régimen Subsidiado de Salud en Colombia", Bogotá, noviembre 1996.

Gráfico 1

GASTO TOTAL EN SALUD VS CONSULTA MEDICA POR PRIMERA VEZ 1990-1996



Fuente: División de Salud, DNP.

IV. Conclusiones

El anterior análisis nos indica que para conseguir los objetivos de universalización de la educación básica y de aseguramiento en salud para todos la población pobre del país, es necesario hacer importantes ajustes a los actuales mecanismos de asignación de recursos para la educación y la salud públicas. El criterio central debe ser la asignación de recursos con base en resultados. En educación significa financiar el costo de la educación de los niños (no el costo de la nómina de maestros); en salud se traduce en la financiación de la afiliación al régimen subsidiado y de los costos del PAB (no la financiación de los hospitales).

En primer lugar, es necesario separar en dos el situado fiscal: uno para educación y otro para salud. Una vez se tenga claro cuál es el monto anual para cada sector, cada cual debe distribuir territorialmente los recursos con base en las necesidades sectoriales, es decir por capitación. Esto significa hacer ajustes a la Ley 60 de 1993, no sólo en cuanto a la creación de dos situados, sino también en cuanto a las fórmulas mismas de distribución. Igual reforma debe hacerse con respecto a la distribución de las participaciones municipales en educación y en salud.

En segundo lugar, hay que definir con mayor claridad cuáles son las competencias de los diferentes niveles territoriales en cuanto a administración y financiación de los principales objetivos de política de cada sector. En mi opinión, si se quiere avanzar en el proceso de descentralización en el sector social, deben dársele muchas más responsabilidades e instrumentos para el manejo de recursos financieros a los niveles locales y a las instituciones prestadoras de los servicios. Por ejemplo, en salud la responsabilidad por la afiliación al régimen subsidiado debe ser del municipio, y las diversas fuentes que financian este objetivo deben juntarse en ese nivel. En educación, deben fortalecerse las instituciones educativas públicas, dársele mucha más autonomía para el manejo de los recursos físicos, humanos y financieros, y los esfuerzos deben orientarse a transferir recursos directamente a dichas instituciones con base en un sistema de capitación. Esto implica reformar la leyes 60, 100 y 115 de 1993.

En tercer lugar, en el sector salud, es necesario acelerar la transición del régimen anterior de subsidio a la oferta al nuevo régimen previsto por la Ley 100 de 1993 basado en los subsidios a la demanda. Debe eliminarse rápidamente la financiación directa a los hospitales públicos, y convertirlos en entidades autónomas que se financian con la venta de servicios. Los esfuerzos del Estado podrían

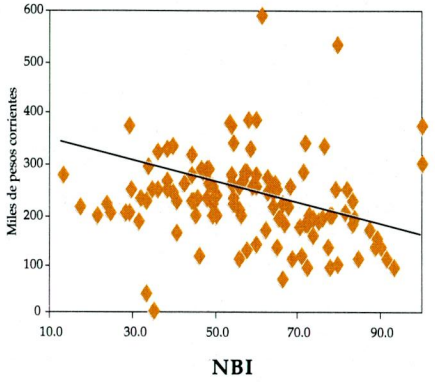
entonces focalizarse en la afiliación de los más pobres al régimen subsidiado en salud y en garantizar estándares nacionales de calidad de los servicios.

Sin este tipo de ajustes es bastante improbable que antes del final de este siglo tengamos coberturas adecuadas de los servicios básicos de educación y salud.

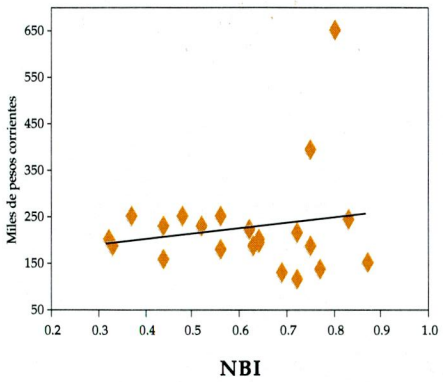
Anexo 1

INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL PARA EDUCACION ENTRE MUNICIPIOS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES

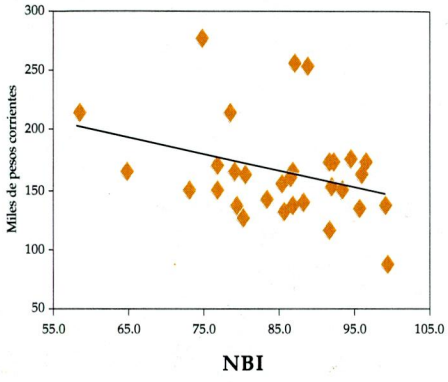
Antioquia 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



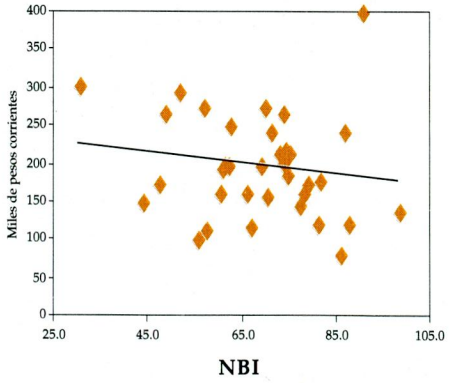
Atlántico 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



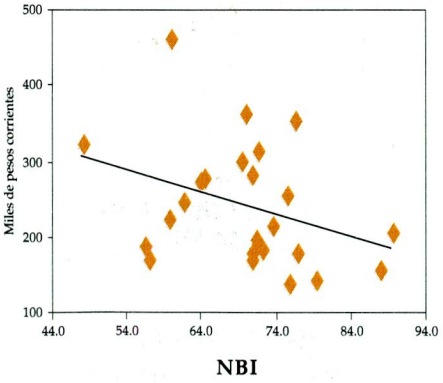
Bolívar 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



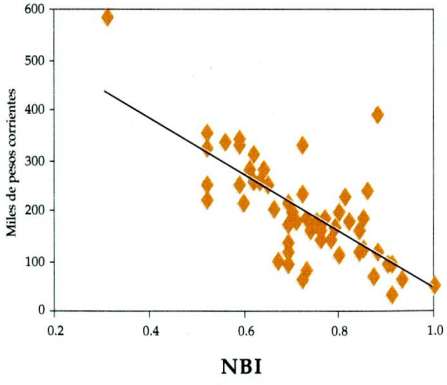
Cauca 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Cesar 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Nariño 1995
Situado anual por alumno vs. NBI

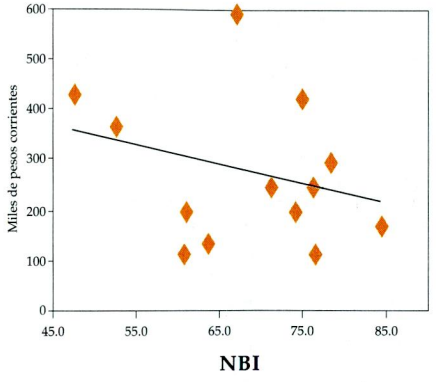


Fuente: División de Educación y Cultura del Departamento Nacional de Planeación.

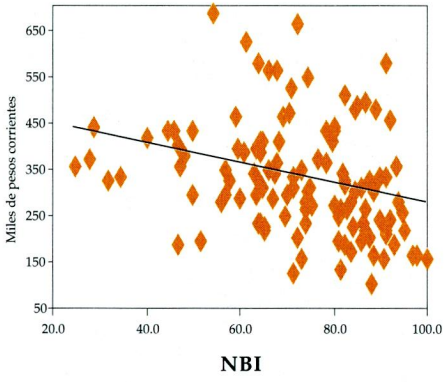
Anexo 1

INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL PARA EDUCACION ENTRE MUNICIPIOS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES (Continuación)

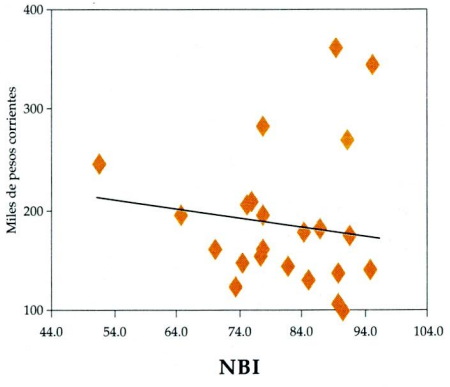
Caquetá 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



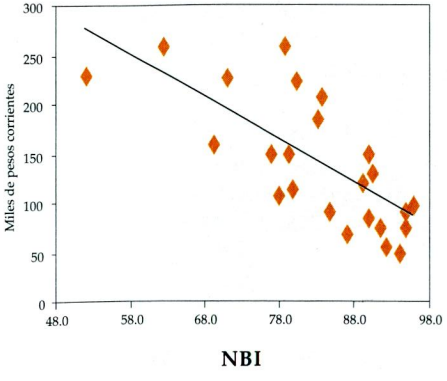
Boyacá 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



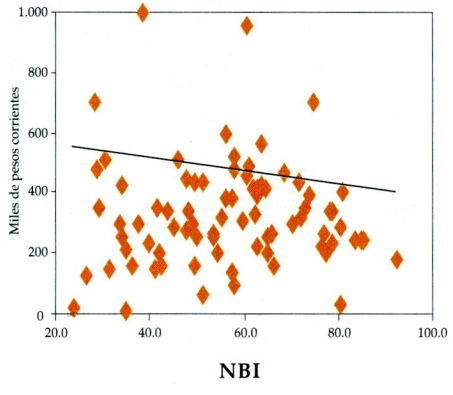
Sucre 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



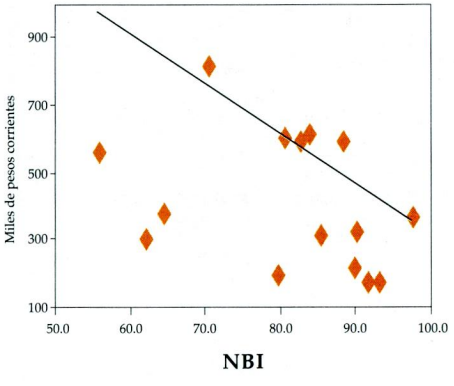
Córdoba 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Cundinamarca 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Chocó 1995
Situado anual por alumno vs. NBI

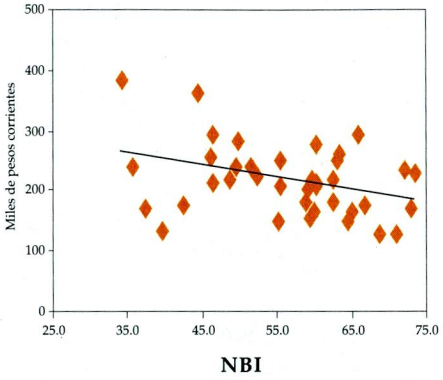


Fuente: División de Educación y Cultura del Departamento Nacional de Planeación.

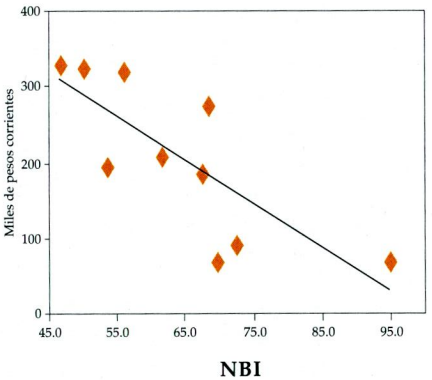
Anexo 1

INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL PARA EDUCACION ENTRE MUNICIPIOS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES (Continuación)

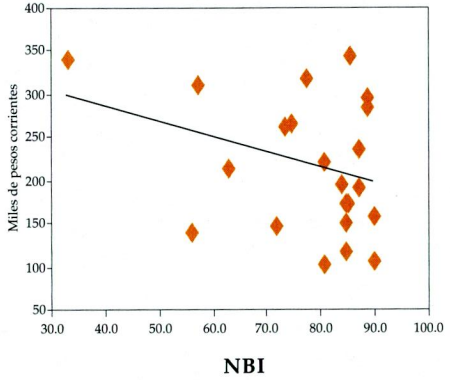
Huila 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



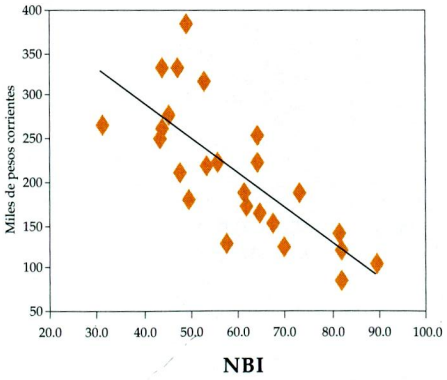
Guajira 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



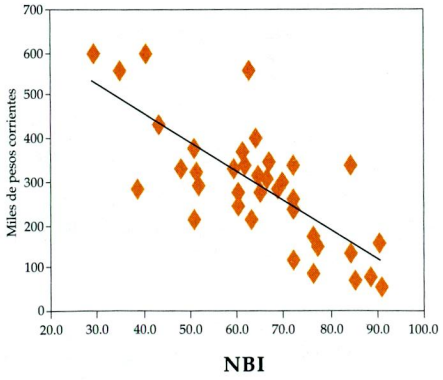
Magdalena 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



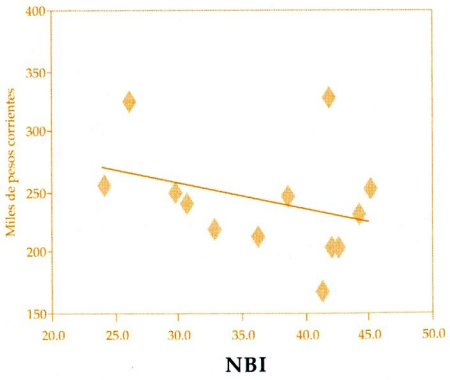
Meta 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Norte de Santander 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Quindío 1995
Situado anual por alumno vs. NBI

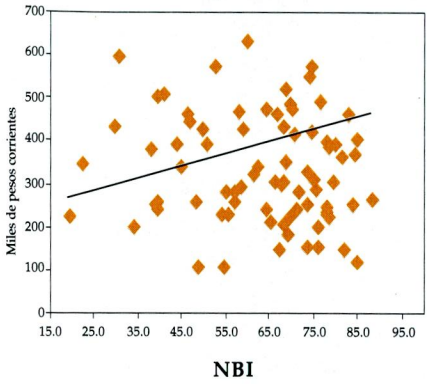


Fuente: División de Educación y Cultura del Departamento Nacional de Planeación.

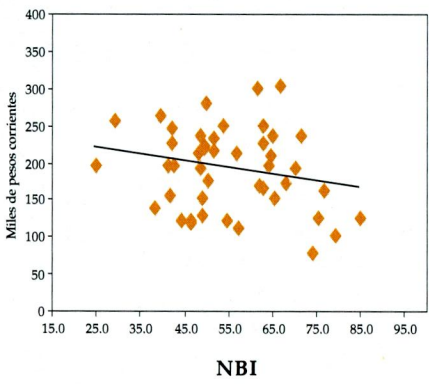
Anexo 1

INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCION DEL SITUADO FISCAL PARA EDUCACION ENTRE MUNICIPIOS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES (Continuación)

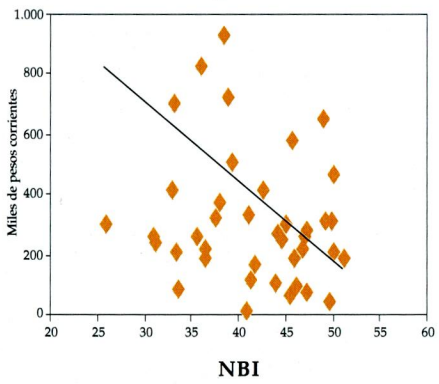
Santander 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



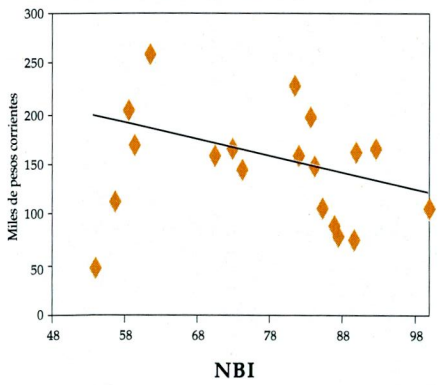
Tolima 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



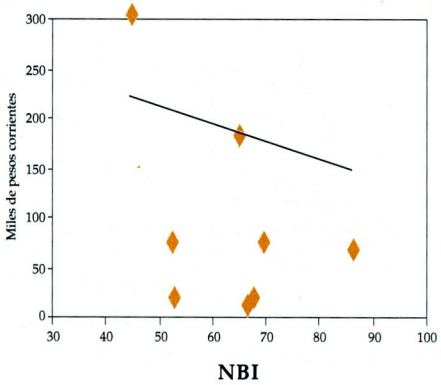
Valle 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



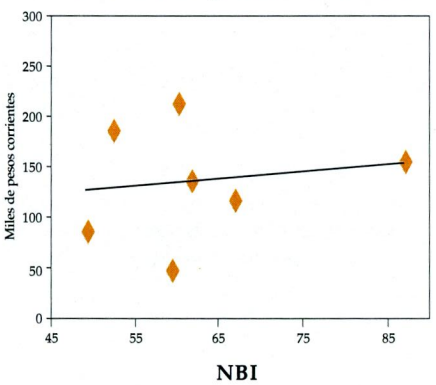
Casanare 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Putumayo 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Arauca 1995
Situado anual por alumno vs. NBI



Fuente: División de Educación y Cultura del Departamento Nacional de Planeación.

Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia*

Jorge Enrique Vargas G.**
Alfredo Sarmiento G.***

I. Síntesis

El principal móvil de la descentralización colombiana ha sido construir la integración nacional y la legitimidad del estado, para facilitar la convivencia y el cese de los conflictos armados. A esta base se ha sumado la búsqueda de un nuevo papel del Estado en la economía y un nuevo ordenamiento de las relaciones fiscales intergubernamentales. Por esta razón, la descentralización colombiana es esencialmente un fenómeno político que se ha acompañado de transformaciones administrativas y fiscales.

Luego de una fase inicial marcadamente municipalista, la descentralización colombiana reconoció otras modalidades territoriales, tales como los distritos y los resguardos indígenas, e incorporó el papel de los departamentos como intermediarios entre la nación y las municipalidades y como receptores de la mayoría de las competencias entregadas por la nación, muchas de las cuales pueden o deben ser gradualmente descentralizadas hacia los municipios y los resguardos. La entrega de competencias está acompañada de recursos: actualmente las entidades territoriales reciben transferencias fiscales directas equivalentes al 52% de los Ingresos Corrientes de la Nación, que representan el 38% del gasto público del Nivel Nacional Consolidado y equivalen al 7,5% del Producto Interno Bruto.

Las mayores dificultades del proceso general de descentralización radican en su carácter, más impuesto que concertado, en el exceso de normas ordenadoras, en la debilidad

---

* Este documento es el resumen ejecutivo de la investigación del mismo nombre, próxima a ser publicada. La investigación ha sido realizada en el marco del Proyecto Descentralización en Educación y Salud, promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -Cepal- y el Gobierno de los Países Bajos.

** Sociólogo y economista. Jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, Subdirector del Departamento Nacional de Planeación, Director de la Misión Social, Director del proyecto de Apoyo a la Reforma en Salud financiado por el Banco Mundial. Actualmente es Consultor del Departamento Nacional de Planeación y de varios organismos internacionales.

*** Filósofo y Economista. Subdirector de Planeación del Sena. Jefe de la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, Investigador de la Corporación Centro Regional de Población CCRP, Consultor de varios organismos internacionales. Actualmente es el director de la Misión Social.

de los incentivos y en la inequidad per cápita de las transferencias.

Tanto en salud como en educación, la descentralización ha respondido más a motivaciones exógenas que a dinámicas propias de los sectores. En ambos casos, el proceso efectivo de descentralización sectorial comenzó apenas en 1994, de modo que muchos resultados aún no son perceptibles.

El sistema descentralizado de seguridad social en salud tiene un componente de aseguramiento universal y otro de gestión territorial. El componente territorial implica la responsabilidad de dirigir la gestión de salud en el ámbito local, garantizar la salud pública y vigilar la calidad de los servicios. El sistema tiene un excelente diseño, que supera las principales dificultades que tienen los demás sistemas de seguridad social en salud de América Latina, pero su montaje es deficiente y amenaza crisis, especialmente debido a la falta de incentivos para estimular los cambios esperados, a la vacilación en transformar los tradicionales subsidios de oferta en subsidios a la demanda, a una estrategia inconveniente de expansión del aseguramiento subsidiado y a las restricciones que pesan sobre los mercados de seguros y de servicios de salud.

La descentralización educativa tiene los elementos necesarios para ser exitosa: descentralización administrativa del ejecutivo, legitimidad política, recursos para el cumplimiento de las responsabilidades y participación democrática en la planificación, dirección y evaluación de la educación. Se presentan, sin embargo severos problemas por superposición de competencias entre niveles territoriales, inequidad en la asignación de los recursos, falta de incentivos a la eficiencia y la calidad y carencia de autonomía en la escuela. El resultado es un pésimo modelo administrativo, en el cual el administrador financiero asigna recursos con un instrumento inequitativo; el administrador de personal desconoce las necesidades de la operación y el gerente de la operación (el rector) no tiene capacidad de manejar los recursos de los que es responsable.

II. Marco general: población y desigualdad

A. Distribución territorial de la población

Colombia tiene 40 millones de habitantes, distribuidos en 32 departamentos y un Distrito Capital. El Distrito Capital tiene 5,8 millones de habitantes, que representan menos de una sexta parte de la población total nacional. Los municipios son 1.060, con poblaciones que oscilan entre 2 millones y apenas 800 habitantes. La población urbana representa el 70,7% de la población total (ver Cuadro 1). La reducción drástica de la tasa de natalidad ha inducido cambios sustanciales en la demanda de servicios de educación y salud.

B. Distribución territorial de la producción

El país tiene tres grandes polos de desarrollo, que se descubren al examinar el PIB por departamentos: el Distrito Capital (centro del país), Antioquia (noroccidente) y Valle del Cauca (suroccidente). Le siguen en importan-

Cuadro 1

NUMERO DE MUNICIPIOS Y POBLACION URBANA Y RURAL POR DEPARTAMENTO. 1996

Departamentos	Número de municipios	Población urbana	Población rural	Porcentaje rural	Población total
Amazonas	8	25,276	33,814	57.2	59,090
Antioquia	124	3,705,149	1,450,050	28.1	5,155,199
Arauca	7	130,385	69,860	34.9	200,245
Atlántico	23	1,814,235	128,514	6.6	1,942,749
Bogotá	-	5,835,991	16,155	0.3	5,852,146
Bolívar	32	1,214,857	588,164	32.6	1,803,021
Boyacá	123	576,052	768,805	57.2	1,344,857
Caldas	25	683,071	387	36.2	1,070,071
Caquetá	15	175,047	213,411	54.9	388,458
Casanare	19	124,827	97,722	43.9	222,549
Cauca	38	423,203	755,794	64.1	1,178,997
Cesar	24	537,252	323,680	37.6	860,932
Chocó	20	156,974	252,443	61.7	409,417
Córdoba	26	636,002	696,941	52.3	1,332,943
Cundinamarca	114	1,089,341	860,028	44.1	1,949,369
Guainía	8	11,027	19,538	63.9	30,565
Guaviare	4	39,288	67,540	63.2	106,828
Huila	37	532,029	348,681	39.6	880,710
Guajira	10	290,983	161,262	35.7	452,245
Magdalena	21	739,227	453,714	38.0	1,192,941
Meta	29	415,171	233,129	36.0	648,300
Nariño	62	653,175	872,478	57.2	1,525,653
Norte de Santander	38	877,809	349,295	28.5	1,227,104
Putumayo	12	93,351	178,484	65.7	271,835
Quindío	12	440,731	83,330	15.9	524,061
Risaralda	14	722,599	165,884	18.7	888,483
San Andrés	2	45,504	18,906	29.4	64,410
Santander	87	1,305,862	579,771	30.7	1,885,633
Sucre	24	494,397	241,448	32.8	735,845
Tolima	46	793,718	513,701	39.3	1,307,419
Valle	42	3,327,826	578,999	14.8	3,906,825
Vaupés	8	6,543	19,815	75.2	26,358
Vichada	6	14,733	50,666	77.5	65,399
Total nacional	1,060	27,931,636	11,579,021	29.3	39,510,657

Fuente: Departamento Nacional de Estadística, Departamento Nacional de Planeación-Misión Social.

cia Santander (oriente) y Atlántico (norte). El crecimiento del PIB en el período 1980-1994 muestra, además, varias regiones emergentes de mucho dinamismo. Esta distribución pone en evidencia la existencia de regiones económicas heterogéneas y con dinamismo propio (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR DEPARTAMENTOS EN 1994 Y CRECIMIENTO 1980-1994
(Datos porcentuales)

Departamento	Porcentaje en 1994	Crecimiento 1980-1994
Antioquia	14.7	92
Atlántico	4.1	78
Bolívar	3.1	83
Boyacá	3.1	88
Caldas	2.2	104
Caquetá	0.4	53
Cauca	1.4	60
Cesar	1.2	40
Córdoba	1.8	74
Cundinamarca	6.4	119
Chocó	0.3	53
Distrito Capital	23.4	129
Guajira	1.3	297
Huila	2.0	124
Magdalena	1.6	88
Meta	1.8	141
Nariño	1.4	57
Norte de Santander	1.7	60
Quindío	1.6	43
Risaralda	2.4	124
Santander	5.0	95
Sucre	0.7	43
Tolima	2.9	75
Valle del Cauca	12.1	101
Nuevos departamentos[a]	3.3	318
Total nacional	100	103

[a] Son las antiguas intendencias y comisarías convertidas en departamentos en 1991.
Fuente: Cuentas Nacionales de Colombia, 1980-1994.

C. Pobreza

Según el NBI, el 38,5% de la población está en condiciones de pobreza, pero el Indice de Calidad de Vida, mucho más sensible, arroja una estimación de 27,5%. La pobreza sobrepasa el promedio nacional en los departamentos de las costas Caribe y Pacífica y en la Orinoquía y Amazonía (ver Cuadro 3).

III. Características de la descentralización colombiana

La profundidad y características de la descentralización de los servicios de educación y de salud en Colombia sólo son comprensibles en el contexto más general del proceso de descentralización emprendido por el país durante los últimos años. De hecho, en ambos sectores las motivaciones de la descentralización han sido predominantemente exógenas.

A. Sinopsis del proceso de descentralización en Colombia

Colombia es una nación extraordinariamente heterogénea y el poder político real está extensamente distribuido en parcelas regionales.

La opción entre centralizar y descentralizar fue motivo de guerras civiles y reformas constitucionales desde la primera organización republicana en 1831. En 1886 se impuso una profunda concentración en el gobierno central de los poderes político, administrativo y fiscal , mediante una Constitución que, con algunas reformas, rigió por más de un siglo. El centralismo fiscal a costa de los departamentos se consolidó progresivamente hasta los años de 1970, cuando los ingresos tribu-

Cuadro 3

POBLACION EN CONDICIONES DE POBREZA POR DEPARTAMENTOS SEGUN EL INDICE DE NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS Y EL INDICE DE CALIDAD DE VIDA, 1993

		Población NBI		Población ICV	
Departamentos	**Población total**	**Número**	**Porcentaje**	**Número**	**Porcentaje**
Amazonas	56,399	19,852	35.2	25,250	44.8
Antioquia	4,919,619	1,510,323	30.7	1,073,461	21.8
Arauca	185,882	97,960	52.7	90,246	48.6
Atlántico	1,837,468	578,802	31.5	382,561	20.8
Bogotá	5,484,244	954,258	17.4	387,188	7.1
Bolívar	1,702,188	922,586	54.2	758,155	44.5
Boyacá	1,315,579	513,076	39.0	480,055	36.5
Caldas	1,030,062	273,996	26.6	218,991	21.3
Caquetá	367,898	128,029	34.8	191,197	52.0
Casanaré	211,329	109,257	51.7	100,318	47.5
Cauca	1,127,678	542,413	48.1	483,661	42.9
Cesar	827,219	457,452	55.3	377,625	45.7
Chocó	406,199	319,272	78.6	270,853	66.7
Córdoba	1,275,623	831,706	65.2	731,952	57.4
Cundinamarca	1,875,337	637,615	34.0	428,702	22.9
Guainía	28,478	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guaviare	97,602	44,116	45.2	55,409	56.8
Huila	843,798	340,894	40.4	282,419	33.5
Guajira	433,361	231,415	53.4	166,627	38.5
Magdalena	1,127,691	619,102	54.9	494,605	43.9
Meta	618,427	250,463	40.5	187,383	30.3
Nariño	1,443,671	779,582	54.0	753,741	52.2
Norte de Santander	1,162,474	485,914	41.8	427,442	36.8
Putumayo	264,291	97,788	37.0	103,549	39.2
Quindío	495,212	118,851	24.0	94,338	19.1
Risaralda	844,184	223,709	26.5	187,156	22.2
San Andrés	61,040	20,326	33.3	8,460	13.9
Santander	1,801,741	571,152	31.7	464,309	25.8
Sucre	701,105	452,213	64.5	420,943	60.0
Tolima	1,286,078	482,279	37.5	378,879	29.5
Valle	3,736,090	919,078	24.6	607,115	16.3
Vaupés	24,671	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Vichada	62,073	30,354	48.9	33,135	53.4
Total nacional	37,654,711	13,563,835	35.8	10,665,723	27.5

Fuentes: Departamento Nacional de Estadística y Departamento Nacional de Planeación-Misión Social.

tarios del gobierno central llegaron a representar más del 80% de los ingresos totales del sector público. No obstante, los departamentos y municipios conservaron su responsabilidad sobre muchos gastos de trascendencia local y se vieron en la obligación de complementar la precaria inversión nacional, de tal modo que desarrollaron unas finanzas crónicamente deficitarias, que de vez en cuando lograban salir a flote con dádivas del gobierno central.

Las bases de la descentralización se sentaron gradualmente desde la reciente década de los 60. Su cronología básica es la siguiente:

a. Fortalecimiento de los fiscos territoriales

En la década de los 60 se realizó una profunda transformación del aparato gubernamental para dotarlo de una estructura más moderna y coherente, acorde con la modernización acelerada del país por efecto del desarrollo industrial de la postguerra, la agricultura comercial, la urbanización y la expansión de cobertura de los servicios sociales. Como parte de ese proceso, en 1968 se creó el Situado Fiscal para transferir a los departamentos una parte de los ingresos nacionales, con destinación exclusiva a programas de salud y educación, como una estrategia de financiamiento sectorial, cuyo uso era totalmente decidido por el Gobierno Nacional. Se estableció también la cesión a los municipios de una porción del impuesto a las ventas.

b. Intentos fallidos de desconcentración

La década de los 70 se caracterizó, por una explosión de demandas sociales, expresadas en paros cívicos, huelgas, protestas y expansión de los movimientos armados. Los conflictos erosionaron la ya precaria legitimidad del Estado. El Gobierno central buscó fortalecer su estructura institucional y acercarse a las comunidades por medio de la delegación de funciones de las entidades nacionales en sus dependencias regionales (desconcentración funcional). Este propósito estuvo presente en los fallidos intentos de reformas constitucionales de 1976 y1980.

c. Desconcentración

Durante la primera mitad de la década de los 80 se ahondó la crisis política y a ella se sumó una severa crisis macroeconómica. Frente a estos problemas, el Gobierno nacional confirió a los gobernadores la potestad de dirigir la inversión de las entidades nacionales en su jurisdicción (1981), fortaleció las finanzas departamentales con varios impuestos y rentas de recaudo local (1983), creó los consejos regionales de planificación con funciones coordinadoras de la inversión nacional y estableció el Plan Nacional de Rehabilitación para la Paz (1983), como mecanismo de equidad basado en la desconcentración de inversiones nacionales coordinadas localmente.

d. Descentralización con perspectiva municipalista

En la segunda mitad de la década de los 80 la crisis fiscal cedió, pero la crisis política se agravó con el terrorismo y las violencias suscitadas por el narcotráfico. Es aprobada la elección popular de los alcaldes municipales así como la transferencia de varias competencias y recursos crecientes hasta llegar al 50% del IVA. También se crearon condiciones legales para que los

municipios pudiesen fortalecer sus ingresos propios (1986). Varias entidades del nivel nacional fueron suprimidas y la mitad de los ministerios reestructurados en función de la descentralización (1987 a 1990).

e. Descentralización con una nueva organización territorial

El país convoca masivamente la Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de lograr la superación de los conflictos políticos y recuperar la legitimidad del Estado. La nueva Constitución confiere a la nación el carácter de república unitaria descentralizada y amplía el conjunto de entidades territoriales con autonomía regulada. Establece la elección popular de gobernadores y destaca el papel de los departamentos como mediadores obligatorios entre la nación y los municipios. En el campo administrativo y fiscal define las competencias de los distintos niveles de gobierno y profundiza la distribución territorial de recursos fiscales (1991). El Gobierno reglamenta las nuevas competencias y la distribución territorial de los recursos (1993). Las entidades nacionales y territoriales comienzan su proceso de adecuación al mandato de descentralización (1994-1996).

Es claro que el principal móvil de la descentralización colombiana ha sido construir la integración nacional y la legitimidad del estado, para facilitar la convivencia y el cese de los conflictos armados. A esta motivación básica se ha sumado la búsqueda de un nuevo papel del estado en la economía y un ordenamiento más claro de las relaciones fiscales intergubernamentales. Por esta razón, la descentralización colombiana es esencialmente un fenómeno político, acompañado de transformaciones administrativas y fiscales. Se trata de un proceso muy reciente, aunque su gestación tiene más de 20 años.

B. Estado actual de la descentralización fiscal

El escenario fiscal concomitante con las nuevas competencias, establece diversas fuentes de recursos para las entidades territoriales, a saber:

a. Situado fiscal

El nuevo Situado Fiscal previsto por la Constitución es una transferencia de ingresos corrientes de la nación con destino a los gastos de inversión y funcionamiento en educación (75%) y salud (25%) de los departamentos y distritos. A medida que los municipios certifiquen su capacidad de atender las responsabilidades descentralizadas, los departamentos deben cederles una porción del Situado Fiscal. El Situado Fiscal debe ser, como mínimo, equivalente al 23% de los ingresos corrientes en 1994, 23,5% en 1995 y 25,5% en 1996 y años siguientes (ver Cuadro 4). La fórmula de transferencia conserva en términos reales las inequitativas transferencias históricas e introduce tímidos criterios poblacionales y de esfuerzo fiscal.

b. Participación en ingresos corrientes de la nación

La nueva participación en los ingresos corrientes de la nación beneficia a los municipios, distritos y resguardos indígenas, y sustituye la antigua cesión del IVA a los municipios (ver Cuadro 5). Esta participación

Cuadro 4

SITUADO FISCAL DE 1996
MONTOS ABSOLUTOS Y PER CAPITA POR DEPARTAMENTO
(Cifras en US$)

Departamento	Situado fiscal educación		Situado fiscal salud		Situado fiscal total	
	Valor	Per cápita	Valor	Per cápita	Valor	Per cápita
Amazonas	6,922,495	117	2,960,584	50	9,883,079	167
Antioquia	199,206,217	39	77,752,496	15	276,958,713	54
Arauca	12,965,396	65	3,857,043	19	16,822,439	84
Atlántico	63,971,646	33	13,365,138	7	77,336,784	40
Bolívar	72,934,314	12	24,244,751	4	206,409,572	35
Boyacá	92,048,139	51	28,521,948	16	120,570,087	67
Caldas	64,115,240	48	21,561,070	16	85,676,310	64
Caquetá	26,144,686	24	7,331,118	7	33,475,804	31
Casanare	13,827,952	36	4,444,034	11	18,271,986	47
Cauca	56,754,548	255	22,733,253	102	79,487,801	357
Cesar	44,631,556	38	14,291,442	12	58,922,998	50
Chocó	32,554,000	38	9,231,253	11	41,785,253	49
Córdoba	59,134,187	144	18,585,741	45	77,719,928	190
Cundinamarca	110,784,699	83	38,527,412	29	149,312,111	112
Distrito Capital	182,164,821	93	80,054,143	41	262,218,964	135
Guainía	6,278,732	205	2,481,034	81	8,759,766	287
Guajira	23,634,020	221	10,903,808	102	17,658,555	165
Guaviare	6,754,747	8	3,100,459	4	9,855,206	11
Huila	46,524,072	103	13,624,920	30	60,148,992	133
Magdalena	53,161,796	45	15,317,034	13	68,478,830	57
Meta	30,123,350	46	9,559,548	15	39,682,898	61
Norte de Santander	66,311,454	43	23,111,193	15	100,932,557	66
Nariño	77,821,364	63	23,691,125	19	101,512,489	83
Putumayo	16,446,009	60	4,668,031	17	21,114,040	78
Quindío	35,010,161	67	11,780,231	22	46,790,392	89
Risaralda	45,376,982	51	14,932,923	17	60,309,905	68
San Andrés	6,490,127	101	3,611,823	56	10,101,950	157
Santander	103,081,779	55	34,402,210	18	137,483,989	73
Sucre	35,527,635	48	13,233,984	18	48,761,619	66
Tolima	74,595,283	57	23,719,262	18	98,314,545	75
Valle del Cauca	133,884,794	34	58,410,990	15	192,295,784	49
Vaupés	6,370,227	242	2,932,569	111	9,302,796	353
Vichada	6,254,182	96	2,838,297	43	9,092,479	139
Total	1,811,806,610	46	639,780,867	16	2,451,587,477	62

La tasa de cambio es Col$1,000 = US$1

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 5

PARTICIPACION MUNICIPAL EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION DE 1996. MONTOS ABSOLUTOS Y PER CAPITA AGRUPADOS POR DEPARTAMENTOS

(Cifras en US$)

Departamentos	Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación	
	Valor	Per cápita
Amazonas	2,018,520	34
Antioquia	210,501,110	41
Arauca	6,553,800	33
Atlántico	63,106,510	32
Bolívar	74,549,980	13
Boyacá	94,938,990	53
Caldas	46,022,610	34
Caquetá	18,590,340	17
Casanare	15,018,090	39
Cauca	53,155,180	239
Cesar	41,958,420	36
Chocó	23,492,720	27
Córdoba	60,635,600	148
Cundinamarca	110,353,520	83
Distrito Capital	126,504,590	65
Guainía	987,640	32
Guajira	18,504,720	173
Guaviare	3,356,200	4
Huila	44,288,690	98
Magdalena	50,390,680	42
Meta	29,968,650	46
Norte de Santander	52,186,470	34
Nariño	70,639,450	58
Putumayo	13,051,320	48
Quindío	18,705,940	36
Risaralda	29,101,370	33
San Andrés	2,333,870	36
Santander	89,708,870	48
Sucre	36,396,410	49
Tolima	67,835,220	52
Valle del Cauca	123,488,990	32
Vaupés	1,825,910	69
Vichada	1,526,580	23
Total	1,601,696,960	41

La tasa de cambio es Col$1,000 = US$1
Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Unidad de DesarrolloTerritorial.

crece un punto porcentual por año, del 14% de los ingresos corrientes en 1994 hasta el 22% en el 2002. La fórmula de transferencia tiene características análogas a las del situado fiscal. Los receptores deben usarlo obligatoriamente en los siguientes sectores y porcentajes: educación (30%), salud (25%), agua potable (20%) y recreación y deporte (5%). El 20% restante es de libre destinación. Los municipios deben invertir en su zona rural una proporción de la participación equivalente al porcentaje de población que habita en ella y 10% más si el porcentaje de población rural supera el 40%. Los datos disponibles muestran que la mayoría de los municipios no cumple con las asignaciones establecidas por la ley.

c. Cofinanciación

La cofinanciación, a pesar de comprometer montos muy elevados de recursos, ha funcionado mal, debido a fallas de concepción y de operación. Coexisten cuatro concepciones excluyentes sobre el objetivo de la cofinanciación (instrumento de equidad, instrumento de eficiencia, instrumento de "direccionalidad" para atraer inversiones territoriales e instrumento de negociación política). Las fallas de operación obedecen básicamente a los conflictos entre las concepciones mencionadas y a la politización de algunas de las entidades que administran la cofinanciación. La crisis es tan severa que hace dudar sobre la permanencia de los fondos de cofinanciación.

d. Regalías

Las concesiones para explotar recursos naturales no renovables pagan regalías, de las cuales 68% va a los departamentos y

municipios productores y a los municipios portuarios. Las entidades territoriales beneficiarias son menos de 50. Esta modalidad de financiamiento tiene problemas de equidad, desestímulo a la eficiencia y consecuencias fiscales muy negativas en el ámbito territorial cuando comienza la fase declinante de las explotaciones, con la consiguiente reducción de las regalías históricas.

e. Ingresos propios

Desde 1983, las reformas fiscales han buscado el crecimiento de los ingresos fiscales municipales. Tras éxitos iniciales, en el largo plazo la dinámica de los ingresos locales tiende a ser decreciente, mientras aumenta la participación de las transferencias nacionales, configurando el fenómeno llamado pereza fiscal (ver Cuadro 6). Los departamentos y municipios más grandes recaudan proporcionalmente más ingresos propios que los menores, debido a que un buen recaudo fiscal implica procedimientos relativamente complejos y el desarrollo de una cultura de tributación; por esta razón, la política de estímulo a los ingresos propios tiende a generar inequidad interterritorial. En el campo de las rentas no tributarias, la mayoría de los municipios apenas comienza a adelantar políticas tarifarias racionales para los servicios públicos.

f. Crédito

Las entidades territoriales pueden endeudarse autónomamente hasta donde lo permita su capacidad de pago. La deuda territorial ha crecido entre 1994 y 1996 en cerca de 1% del PIB por año y es a la fecha superior al monto total de la participación anual en los ingresos corrientes de la nación, con efectos negativos para las finanzas locales y las políticas macroeconómicas.

Cuadro 6

INGRESOS Y GASTOS TERRITORIALES. 1981-1994
EVOLUCION DEL CRECIMIENTO REAL ANUAL DE LOS INGRESOS PROPIOS, DE LAS TRANSFERENCIAS Y DE LOS GASTOS

Concepto	1981-1985 %	1985-1990 %	1990-1994 %
Municipios			
Ingresos Propios	9.2	9.5	9.3
Transferencias	1.8	16.2	18.0
Gastos	6.0	10.0	10.0
Departamentos			
Ingresos Propios	1.2	5.4	2.0
Transferencias	3.2	2.3	12.3
Gastos	2.9	4.3	8.0

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 1995

Actualmente las entidades territoriales reciben transferencias fiscales directas equivalentes al 52% de los Ingresos Corrientes de la Nación, que representan el 38% del gasto público del Nivel Nacional Consolidado y equivalen al 7,5% del Producto Interno Bruto (ver Cuadro 7).

C. Un examen global del proceso de descentralización

a. Motivaciones

Es un proceso esencialmente político, acompañado por medidas orientadas a la eficiencia de la gestión pública. Como proceso político, es el resultado permanente de negociaciones y pugnas entre distintos intereses y concepciones. Hay concepciones políticas muy disímiles acerca de la descentralización.

b. Pertinencia

La descentralización ha abierto grandes posibilidades y nuevos caminos a la construcción de la democracia participativa. En algunos departamentos y municipios ha permitido además que se asuman retos de eficiencia y eficacia en la gestión pública y mejor interrelación entre los sectores público y privado.

c. Conducción del Proceso

El proceso ha carecido de coordinación horizontal en cada uno de los tres niveles participantes, particularmente en el nacional, donde hay atomización de enfoques y procedimientos. Son frecuentes decisiones aisladas de los ministerios, que tienen justificación sectorial pero chocan contra la construcción de un nuevo ordenamiento territorial.

d. Exceso normativo

La proliferación de normas es sofocante. La determinación estricta de procedimientos y montos de recursos aplicables a cada actividad afecta negativamente la autonomía territorial. Buena parte de los problemas de distribución de competencias proviene de que se las pretende determinar por normas generales y no por acuerdos y negociaciones que puedan incorporar la diferencia.

e. La falta de incentivos y de rendición de cuentas

Dado que el proceso de descentralización se ha construido con mandatos y no con acuerdos, hay una presencia deficiente de estímulos reales para que los departamentos y municipios asuman voluntariamente competencias descentralizadas y tengan mejor rendición de cuentas.

f. Cortoplacismo

La inexistencia de reelección desestimula las acciones de largo plazo e incentiva decisiones que pueden ser fiscalmente negativas en el mediano plazo.

g. Conflictos entre lo sectorial y lo territorial

Las entidades nacionales suelen confundir desconcentración (delegación de funciones en entidades del mismo sector localizadas en la periferia) y descentralización (entrega de

Cuadro 7

TRANSFERENCIAS DE LA NACION PARA EL GASTO TERRITORIAL. 1990-1998
EQUIVALENCIA COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES, EL GASTO PUBLICO Y EL PIB

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Como porcentaje de los ingresos corrientes de la nación								
Situado fiscal	21.1	18.5	19.1	20.1	22.1	22.8	23.8	23.8	23.9
Participación	10.4	10.0	12.4	12.8	13.0	14.6	15.7	16.7	17.6
Cofinanciación	6.9	6.2	6.0	4.5	5.3	7.1	8.6	8.2	7.4
Regalías	5.8	3.6	3.4	3.2	2.8	2.9	2.3	2.1	1.7
Fondo nacional regalías	-	-	-	-	1.1	1.2	1.1	1.4	1.4
Total	44.1	38.3	40.8	40.6	44.3	48.7	51.5	52.2	52.0
	Como porcentaje del gasto público del nivel nacional consolidado								
Situado fiscal	14.7	13.9	14.4	14.8	15.3	14.7	17.2	17.6	17.9
Participación	7.2	7.5	9.4	9.4	9.0	9.5	11.3	12.3	13.2
Cofinanciación	4.8	4.7	4.5	3.3	3.7	4.6	6.2	6.1	5.5
Regalías	4.0	2.7	2.6	2.3	2.0	1.9	1.6	1.6	1.3
Fondo nacional de regalías	-	-	-	-	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0
Total	30.7	28.8	30.8	29.8	30.6	31.5	37.3	38.6	38.9
	Como porcentaje del PIB								
Situado fiscal	2.1	2.1	2.2	2.5	2.8	2.7	3.3	3.4	3.6
Participación	1.0	1.1	1.4	1.6	1.7	1.7	2.2	2.4	2.6
Cofinanciación	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.8	1.2	1.2	1.1
Regalías	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Fondo nacional de regalías	-	-	-	-	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Total	4.3	4.3	4.7	5.1	5.6	5.8	7.1	7.5	7.8

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento DNP-2.788.

poder real a las entidades territoriales). Muchas acciones y directrices de los ministerios carecen de perspectiva descentralista.

h. Viabilidad del actual modelo de financiamiento territorial

Hay varias inquietudes que exigen atención urgente:

- un análisis sobre el equilibrio entre las competencias asignadas y los recursos disponibles.
- la falta de una política frente al desbalance entre ingresos y gastos de los departamentos y municipios, hasta el momento financiado con crédito.
- la falta de una política de endeudamiento territorial.

- el establecimiento de incentivos a la eficiencia, que no operan cuando las transferencias son automáticas.
- la definición de mecanismos para evitar los sobrecostos de la superposición de competencias entre distintos niveles territoriales.
- la recuperación de la gobernabilidad de las finanzas públicas por parte de las autoridades macroeconómicas.

i. El problema de la equidad

La distribución territorial del Situado Fiscal no es equitativa: hay departamentos que reciben una transferencia per cápita 32 veces superior a otros; hay un departamento en que la participación per cápita de los municipios en los ingresos corrientes de la nación es 60 veces superior a otros departamentos. Los montos del Situado Fiscal y de la participación en los ingresos corrientes de la nación no tienen correlación con la situación de pobreza ni el nivel de desarrollo de los departamentos y municipios. Las transferencias son inversamente proporcionales al tamaño de los municipios, pero este beneficio de equidad se contrarresta con el estímulo que implica al fraccionamiento de los municipios en tamaños no viables (ver Cuadro 8). El 73% de los municipios no cumple con los requisitos de inversión en zonas rurales. La participación directa de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación ha tenido el efecto perverso de desestimular los aportes municipales ordinarios.

No hay información de conjunto que permita evaluar las ganancias o pérdidas en eficiencia técnica y social imputables a la descentralización. Los sondeos de opinión muestran que la ciudadanía cree más en la administración local que en la nacional o departamental y prefiere que la prestación de servicios esenciales esté a cargo del municipio.

Cuadro 8

TRANSFERENCIA PER CAPITA DE INGRESOS CORRIENTES SEGUN NUMERO DE HABITANTES DE LOS MUNICIPIOS, 1995 (Cifras en US$)

Número de Habitantes	Transferencia per cápita
Más de 500 mil	19
De 100 mil a 500 mil	28
De 50 mil a 100 mil	39
De 20 mil a 50 mil	43
De 5 mil a 20 mil	51
Menos de 5 mil	72
Total	38

Fuente: Cálculo propio sobre datos del Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Desarrollo Territorial.

IV. La Descentralización de los servicios de salud

A. Indicadores básicos

a. Carga de Enfermedad

Colombia ha disminuido sensiblemente la presencia de enfermedades transmisibles, pero tiene un peso extraordinariamente alto de enfermedades y muertes por lesiones y accidentes (ver Cuadro 9). Entre los departamentos hay notables variaciones en la distribución de la carga de enfermedad, con lo cual se evidencian grados muy disímiles de atención en salud y también restricciones en el registro de información (ver Cuadro 10).

Cuadro 9

DISTRIBUCION DE LA CARGA DE ENFERMEDAD EN COLOMBIA, MEXICO Y EL MUNDO, 1990 (Datos porcentuales)

País o Región	Grupo 1 Transmisibles	Grupo 2 No Transmisibles	Grupo 3 Lesiones
Colombia	22	39	39
México	32	47	21
El mundo	43	42	15

Fuente: Gallardo, Henry Mauricio y Jesús Rodríguez: "La Carga de la Enfermedad en Colombia", Ministerio de Salud, 1994.

b. Acceso a servicios y población asegurada

En 1993, año en que se aprobó el sistema de aseguramiento universal, el 24% de la población tenía seguridad social en salud, 45% era atendido de manera gratuita o semigratuita en instituciones públicas, 16% accedía directamente a prestadores privados y el 15% restante carecía de acceso a servicios de salud. Entre 1993 y 1996, el aseguramiento se duplicó, con 5 millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado y 4 millones al contributivo, de tal manera que a fines de 1996 la cobertura de la seguridad social llegaba ya al 50% de la población (ver Cuadro 11). Los departamentos más desarrollados tienen mayor afiliación en ambos regímenes (ver Cuadro 12).

c. Oferta de servicios

El promedio nacional es de 0,7 camas por cada mil habitantes. La disponibilidad de camas del sector público es inversamente proporcional al desarrollo de los departamentos, pero no da cuenta de la calidad de los servicios de salud (ver Cuadro 13). La distribución de camas de 1°, 2° y 3er. nivel no muestra ningún patrón coherente. La inequidad de las transferencias nacionales es una fuerte restricción para que las entidades territoriales con menor oferta hospitalaria alcancen los promedios nacionales.

d. Gasto en salud

Colombia gastó en 1996 cerca del 10% del PIB en salud, frente a un 9,1% gastado en 1995 (ver Cuadro 14). El gasto del sector público fue equivalente al 4,1% del PIB en 1996, mientras que el privado, incluyendo las cotizaciones por aseguramiento en salud de los empleadores públicos, se estima en 5,9%. El crecimiento del gasto entre 1995 y 1996 fue cercano a 15% en términos reales, debido principalmente al aumento en las cotizaciones de aseguramiento y de las transferencias fiscales a departamentos y municipios con destino a salud.

Cuadro 10

AÑOS DE VIDA SALUDABLE PERDIDOS POR 1.000 HABITANTES, POR DEPARTAMENTO, 1990

Departamento	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Total	
	Dato	Tasa	Dato	Tasa	Dato	Tasa	Dato	Tasa
Amazonas	113.1	3.9	13.9	1.0	13.9	0.3	173.2	1.5
Antioquia	22.4	0.8	46.0	1.0	108.7	2.5	177.1	1.5
Arauca	116.5	4.0	97.9	2.1	142.8	3.2	357.3	3.0
Atlántico	23.0	0.8	39.9	0.9	15.7	0.3	78.6	0.7
Bogotá	17.7	0.6	37.3	0.8	26.7	0.6	81.8	0.7
Bolívar	26.8	0.9	34.9	0.8	20.2	0.5	81.9	0.7
Boyacá	27.0	0.9	64.3	1.4	36.1	0.8	127.4	1.1
Caldas	25.8	0.9	59.1	1.3	44.8	1.0	129.8	1.1
Caquetá	91.2	3.2	62.1	1.4	117.3	2.6	270.6	2.3
Casanare	92.9	3.2	66.0	1.4	74.9	1.7	233.8	2.0
Cauca	39.7	1.4	47.2	1.0	37.0	0.8	123.9	1.0
Cesar	24.4	0.8	33.2	0.7	42.1	0.9	99.8	0.8
Chocó	30.3	1.0	15.0	0.3	9.6	0.2	54.9	0.5
Córdoba	17.4	0.6	23.9	0.5	15.7	0.3	56.9	0.5
Cundinamarca	103.5	3.6	216.5	4.7	129.9	2.9	450.0	3.8
Guainía	114.4	4.0	144.5	3.1	54.2	1.2	311.3	2.6
Guaviare	68.8	2.4	44.8	1.0	71.8	1.6	185.4	1.6
Huila	32.5	1.1	44.1	1.0	30.6	0.7	107.2	0.9
Guajira	28.8	1.0	30.3	0.7	40.2	0.9	99.2	0.8
Magdalena	37.0	1.3	40.3	0.9	26.2	0.6	103.5	0.9
Meta	38.0	1.3	42.6	0.9	43.9	1.0	124.6	1.0
Nariño	47.5	1.6	75.0	1.6	37.7	0.8	160.2	1.3
Norte de Santander	30.3	1.0	44.2	0.9	40.2	0.9	114.7	2.0
Putumayo	94.4	3.3	59.5	1.3	83.3	1.9	237.2	0.8
Quindío	19.5	0.7	48.1	1.0	31.2	0.7	98.8	1.1
Risaralda	22.7	0.8	54.2	1.2	53.7	1.2	130.5	1.0
San Andrés	45.7	1.6	43.1	0.9	33.5	0.8	122.3	0.8
Santander	19.7	0.7	46.1	1.0	33.8	0.8	99.8	0.7
Sucre	23.9	0.8	41.4	0.9	20.7	0.5	86.1	0.7
Tolima	31.5	1.1	55.8	1.2	31.7	0.7	119.1	1.0
Valle	24.3	0.8	41.3	0.9	40.7	0.9	106.3	0.9
Vaupés	23.2	0.8	36.3	0.8	8.1	0.2	67.9	0.6
Vichada	109.4	3.8	44.3	1.0	36.5	0.8	190.2	1.6
Total	28.8	1.0	45.8	1.0	44.2	1.0	118.9	1.0

Fuente: Gallardo Henry Mauricio y Jesús Rodríguez: "Estimación de los Años de Vida Saludable Perdidos (AVISA de Mortalidad) por Departamentos en Colombia". Ministerio de Salud. 1995.

Cuadro 11

POBLACION ASEGURADA Y NO ASEGURADA EN SALUD, 1993 Y 1996

(Miles de personas)

Vinculación al Sistema	1993		1996		
	Número	% [a]	Número	% [a]	Crecimiento
Asegurados en el Régimen Subsidiado	0	0.0	5,130	13.0	n.d.
Asegurados en el Régimen Contributivo	8,452	22.4	12,540	31.7	48.0
Asegurados en Regímenes Especiales [b]	620	1.6	731,000	1.9	17.9
Subtotal Asegurados	9,072	24.1	18,390	46.6	102.8
No Asegurados	28,583	75.9	21,110	53.4	-26.1
Total	37,655	100.0	39,510	100.0	4.9

[a] Porcentaje respecto de la población total de ese año.

[b] Fuerzas Armadas, maestros vinculados al sector público y empleados del Congreso, Ecopetrol, Colpuertos, Superintendencia Bancaria y Notariado.

Fuente: Estudios del Programa Sistemas Municipales de Salud.

B. Descripción del proceso de descentralización en salud

Preexistía el Sistema Nacional de Salud, creado en 1975. La nación administraba y financiaba los hospitales de origen territorial y los de origen privado que dependían de fondos públicos. Los departamentos y municipios perdieron todas sus responsabilidades de dirección y prestación de los servicios, aunque los departamentos siguieron obligados a contribuir al financiamiento hospitalario con una porción de las rentas cedidas a su recaudo. Las principales limitaciones prácticas del Sistema Nacional de Salud fueron su carácter extraterritorial, la inexistencia de separación entre las funciones de dirección y las de prestación, el énfasis en las actividades curativas y en los servicios de 2do. y 3er. nivel y la eliminación de la autonomía de las instituciones hospitalarias, en detrimento de su desarrollo gerencial.

El proceso de descentralización de la salud tuvo motivaciones exógenas y endógenas. Las exógenas procedieron del nuevo contexto de descentralización, especialmente del interés de los alcaldes y gobernadores por tener injerencia en la gestión de la salud y de las autoridades económicas por lograr mayor eficiencia. Las endógenas, surgieron con las propuestas de revisar el enfoque curativo bajo una perspectiva de salud pública y sistemas locales de salud. Las determinantes del inicio del proceso de descentralización en salud fueron principalmente exógenas, pues el sector tiene una fuerte inercia centralista.

La cronología de la descentralización sectorial es la siguiente:

Cuadro 12

POBLACION ASEGURADA POR REGIMENES Y POR DEPARTAMENTOS, 1996

Departamentos	Régimen Subsidiado		Régimen Contributivo		Total	
	Número afiliados	Porcentaje afiliados [a]	Número afiliados	Porcentaje afiliados [b]	Número afiliados	Porcentaje afiliados [c]
Amazonas	9,788	37.0	4,533	13.9	14,321	24.2
Antioquia	753,702	67.0	2,305,410	57.2	3,059,112	59.3
Arauca	20,934	21.5	476	0.5	21,410	10.7
Atlántico	152,625	37.7	663,912	43.2	816,537	42.0
Bogotá	314,903	76.2	3,545,869	65.2	3,860,772	66.0
Bolívar	206,768	25.7	276,107	27.6	482,875	26.8
Boyacá	366,193	74.6	224,818	26.3	591,011	43.9
Caldas	118,871	52.3	268,025	31.8	386,896	36.2
Caquetá	46,779	23.2	22,355	12.0	69,134	17.8
Casanare	76,352	72.3	9,176	7.8	85,528	38.4
Cauca	221,467	43.8	164,123	24.4	385,590	32.7
Cesar	130,527	33.2	94,882	20.3	225,409	26.2
Chocó	76,615	28.1	15,891	11.6	92,506	22.6
Córdoba	153,069	20.0	83,836	14.8	236,905	17.8
Cundinamarca	423,952	95.1	975,325	64.9	1,399,277	71.8
Guainía	3,331	n.d	4	n.d	3,315	10.8
Guaviare	7,216	11.9	10	0.0	7,226	6.8
Huila	192,699	65.4	117,299	20.0	309,998	35.2
La Guajira	57,691	33.2	55,943	20.1	113,634	25.1
Magdalena	56,297	10.8	200,412	29.9	256,709	21.5
Meta	78,088	39.8	145,798	32.3	223,886	34.5
Nariño	315,685	39.6	105,504	14.5	421,189	27.6
Norte de Santander	197,327	43.7	187,066	24.1	384,393	31.3
Putumayo	7,670	7.2	296	0.2	7,966	2.9
Quindío	57,741	57.8	131,453	31.0	189,194	36.1
Risaralda	85,359	43.3	330,829	47.8	416,188	46.8
San Andrés	10,543	118.1	26,735	48.2	37,278	57.9
Santander	313,162	64.4	475,201	34.0	788,363	41.8
Sucre	103,331	23.4	31,167	10.6	134,498	18.3
Tolima	178,288	46.3	204,747	22.2	383,035	29.3
Valle	379,633	59.8	1,869,188	57.1	2,248,821	57.6
Vaupés	0	0.0	2	0.0	2	0.0
Vichada	13,010	37.3	13	0.0	13,023	19.9
Total	5,129,596	45.9	12,536,405	44.2	17,666,001	44.7

[a] Porcentaje respecto de la población pobre según el Indice de Calidad de Vida.
[b] Porcentaje respecto de la población no pobre según el Indice de Calidad de Vida.
[c] Porcentaje respecto de la población total.

Fuente: Régimen Contributivo: Investigación directa realizada por el Programa Sistemas Municipales de Salud con el Centro Nacional de Consultoría, Corte a junio de 1996. Régimen Subsidiado: Datos de la Subdirección de Régimen Subsidiado del Ministerio de Salud; ajuste realizado por el Programa Sistemas Municipales de Salud, Corte a Noviembre de 1996. ISS: Estimaciones de la Dirección Nacional de Planeación Corporativa del Instituto de Seguros Sociales.

Cuadro 13

CAMAS HOSPITALARIAS POR MIL HABITANTES, POR DEPARTAMENTOS, 1996

Departamentos	Camas			Tasa por 1.000 Habitantes		
	Primer nivel	Segundo y tercer nivel	Total	Primer nivel	Segundo y tercer nivel	Total
Amazonas	147	0	147	2.6	0.0	2.6
Antioquia	1,056	1,937	2,993	0.2	0.4	0.6
Arauca	80	103	183	0.4	0.5	1.0
Atlántico	340	449	789	0.2	0.2	0.4
Bogotá	236	2.615	2,851	0.0	0.5	0.5
Bolívar	156	982	1,138	0.1	0.6	0.7
Boyacá	354	929	1,283	0.3	0.7	1.0
Caldas	391	817	1,208	0.4	0.8	1.2
Caquetá	93	197	290	0.2	0.5	0.8
Casanare	116	0	116	0.5	0.0	0.5
Cauca	206	582	788	0.2	0.5	0.7
Cesar	261	254	515	0.3	0.3	0.6
Chocó	139	0	139	0.3	0.0	0.3
Córdoba	201	511	712	0.2	0.4	0.6
Cundinamarca	998	988	1,986	0.5	0.5	1.0
Guainía	27	0	27	0.9	0.0	0.9
Guaviare	79	0	79	0.8	0.0	0.8
Huila	228	519	747	0.3	0.6	0.9
La Guajira	159	133	292	0.4	0.3	0.7
Magdalena	165	435	600	0.1	0.4	0.5
Meta	173	318	491	0.3	0.5	0.8
Nariño	93	536	629	0.1	0.4	0.4
N. de Santander	575	241	816	0.5	0.2	0.7
Putumayo	136	0	136	0.5	0.0	0.5
Quindío	355	404	759	0.7	0.8	1.5
Risaralda	472	268	740	0.6	0.3	0.9
San Andrés	5	57	62	0.1	0.9	1.0
Santander	1,013	1,215	2,228	0.6	0.7	1.2
Sucre	64	309	373	0.1	0.4	0.5
Tolima	535	495	1.03	0.4	0.4	0.8
Valle	374	1,474	1,848	0.1	0.4	0.5
Vaupés	0	28	28	0.0	1.1	1.1
Vichada	66	0	66	1.1	0.0	1.1
Nacional	9,293	16,796	26,089	0.2	0.4	0.7

Fuente: Datos del Sistema de Información en Salud, ajustados por el Programa Sistemas Municipales de Salud.

Cuadro 14

ESTIMACION DEL GASTO EN SALUD COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995-1996

(Cifras en miles de US$)

Componentes del gasto	1995	1996	Incremento
Gasto público directo			
Recursos nacionales			
Dirección superior Ministerio de Salud	382,639	470,965	23.1
Fondo de Solidaridad y Garantía	190,328	225,184	18.3
Fondo de Inversión Social	35,581	116,112	226.3
Entidades adscritas al Ministerio de Salud	504,818	617,571	22.3
Subtotal de recursos nacionales	1,113,366	1,429,832	28.4
Recursos departamentales			
Situado fiscal	458,010	639,118	39.5
Rentas cedidas	279,965	319,433	14.1
Rentas propias	251,396	457,739	82.1
Recursos de capital	112,124	261,635	133.3
Subtotal recursos departamentales	1,101,495	1,677,925	52.3
Recursos municipales			
Ingresos corrientes de la nación (25%)	294,121	319,945	8.8
Ecosalud	1,115	12,476	1,019.3
Subtotal recursos municipales	295,235	332,421	12.6
Regímenes especiales			
Fuerzas Armadas	54,037	101,565	88.0
Magisterio	78,834	94,633	20.0
Ecopetrol	39,948	50,040	25.3
Subtotal regímenes especiales	172,819	246,238	42.5
Total gasto público directo	2,682,915	3,686,417	37.4
Total gasto público directo como % del PIB	3.7	4.1	
Gasto privado			
Cotizaciones EPS privadas	74,570	308,719	314.0
Cotizaciones a EPS y cajas públicas	1,394,137	1,944,013	39.4
Pagos medicina prepagada	276,079	359,771	30.3
Estimación gasto doméstico adicional	2,171,980	2,665,700	22.7
Total gasto privado	3,916,766	5,278,203	34.8
Gasto privado como %del PIB	5.4	5.9	
Total gasto en salud	6,599,681	8,964,620	35.8
Gasto total en salud como % del PIB	9.1	10,1	
PIB	72,410,128	88,853,574	22.7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores Ministerio de Salud, Dirección de Presupuestación Empresa Colombiana de Recursos para la Salud S.A., Vicepresidencia Financiera Fiduciaria La Previsora Ecopetrol, División de Salud Superintendencia Nacional de Salud, División de EPS y División de Medicina Prepagada. Estimaciones con base en series del Departamento Nacional de Estadística.

a. Descentralización de la inversión en infraestructura

Durante la segunda mitad de la década de los 80, cuando el sector buscaba reforzar su estructura centralista y extraterritorial, el gobierno nacional decidió responsabilizar a los municipios de la inversión en infraestructura de las instituciones de primer nivel, con recursos de la cesión del IVA de 1986. Se abrió así un espacio de decisión a los alcaldes, aunque con poco impacto en inversiones efectivas.

b. Propuesta de descentralización de la prestación de los servicios

La reforma sectorial de 1990 buscó descentralizar ya no sólo la inversión sino parte de la dirección, la prestación y el control sobre los servicios de salud. En consecuencia, asignó a los municipios las responsabilidades de coordinar y atender el primer nivel de atención en salud, y a los departamentos las correspondientes al segundo y tercer nivel. Incluyó además orientaciones para la modernización de la gestión hospitalaria y la participación ciudadana. La implantación fue tímida y los resultados bastante inferiores a los esperados, porque el poder presupuestal y sobre la nómina siguieron en los ministerios de Hacienda y de Salud, con lo cual se redujeron las bases y los estímulos para la gestión territorial y para la transformación del ministerio de Salud.

c. Inercia del subsector de seguridad social

Entre tanto, durante la segunda mitad de la década del 80 y comienzos del 90, el subsector de la seguridad social en salud tuvo reformas menos significativas. El Instituto de los Seguros Sociales mantuvo su carácter ineficiente y monopólico con finanzas crecientemente deficitarias. El mayor cambio fue la iniciación de las actividades de medicina prepagada privada, con cobertura sobre una franja muy reducida de la población.

d. Consolidación de las cesiones y la creación del sistema obligatorio de seguridad social

Con la Constitución de 1991 se estableció un nuevo sistema de salud, basado en la seguridad social y con carácter descentralizado. Sus componentes son aseguramiento y gestión territorial. En 1993 fueron reglamentados los dos componentes. Hacia fines de 1994 comenzaron tanto el proceso de aseguramiento universal como la descentralización sectorial.

C. Características del sistema descentralizado de seguridad social en salud

a. Componente de aseguramiento

Busca lograr la cobertura universal de un plan de beneficios único mediante dos regímenes: contributivo y subsidiado.

El **régimen contributivo** es de afiliación obligatoria para quienes perciben ingresos de trabajo iguales o superiores a dos salarios mínimos y sus familias. Deben escoger libremente una aseguradora pública o privada (Entidad Promotora de Salud) y cotizar mensualmente un porcentaje de sus ingresos.

Las cotizaciones son remitidas por la Entidad Promotora de Salud al Fondo Nacional de Solidaridad y Garantía, que retorna a la Entidad Promotora una Unidad de Pago por Capitación por cada persona afiliada. Esta Unidad de Pago por Capitación actúa como prima actuarial del aseguramiento y garantiza que tanto el cotizante como su familia quedan cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud, que es único y universal. Los asegurados pueden escoger las instituciones prestadoras de servicios y éstas facturan a la correspondiente entidad promotora de salud. El plan de beneficios es amplio y los copagos son bajos.

El **régimen subsidiado** cubre a las familias pobres, cuya identificación es función municipal. Su modelo de aseguramiento es similar al contributivo, con tres diferencias: i) la afiliación a una empresa promotora de salud es hecha por la municipalidad; ii) la cotización es un subsidio público otorgado por el municipio y complementado por el Fondo de Solidaridad y Garantía; y iii) el Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado excluye transitoriamente algunos beneficios incluidos en el régimen contributivo, pero los asegurados pueden acceder a los servicios excluidos puesto que estos se financian con cargo a los subsidios de oferta que reciben las instituciones públicas de servicios de salud.

b. Componente de gestión territorial

Implica nuevas competencias en salud para los departamentos y municipios:

Las **competencias municipales** son: dirigir el sistema local de salud, atender la salud pública, regular la operación del aseguramiento en el ámbito local mediante el desarrollo de la demanda y el ordenamiento de la oferta y vigilar la calidad de los servicios y la situación de salud de la población.

Las **competencias departamentales**, son: coordinar las acciones de salud de los municipios de su jurisdicción, coordinar y complementar las acciones municipales de salud pública, propiciar el aseguramiento universal mediante acciones de apoyo a la afiliación, vigilar la calidad de los servicios y la situación de salud de la población en asocio con los municipios y garantizar asistencia técnica para las municipalidades.

c. POS y PAB

El componente de aseguramiento hace la atención individual mediante el Plan Obligatorio de Salud y el territorial es responsable de la salud pública mediante el Plan de Atención Básica. El sistema debe basarse en la complementariedad de ambos planes y, por ende, de la acción territorial con el aseguramiento.

d. Gradualidad de la descentralización

Muchos aspectos de la gestión de salud se descentralizan automáticamente de la nación a los departamentos y municipios. No obstante, los departamentos adquieren plena autonomía cuando obtienen del Ministerio de Salud una "certificación" de su idoneidad para operar descentralizadamente, y los municipios deben obtener del departamento su "certificación" de idoneidad para administrar los hospitales de primer nivel y los correspondientes recursos del Situado Fiscal.

D. Financiamiento del componente territorial

La reforma de la salud amplió el ámbito del financiamiento sectorial, a la vez que lo complicó extraordinariamente en fuentes, procedimientos y usos obligatorios.

Las fuentes para gastos en salud realizados por los departamentos y municipios son (ver Cuadro 15):

En el nivel nacional: ayudas financieras discrecionales, recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga- destinados a la cofinanciación del aseguramiento subsidiado en los municipios, y recursos del Fondo de Cofinanciación de Inversiones Sociales -FIS- para cofinanciar inversiones en infraestructura y dotación (ver Cuadro 16).

En los departamentos: Situado Fiscal, rentas cedidas al recaudo y manejo del departamento (provenientes de impuestos al consumo de cervezas, licores y tabacos), recursos de capital, rentas propias, crédito e ingresos por explotación petrolera (ver Cuadro 17).

En los municipios: 25% de la participación en los ingresos corrientes de la nación, recursos del Situado Fiscal cedidos por el departamento, transferencias de la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud -Ecosalud-, rentas propias, crédito e ingresos por explotación petrolera (ver Cuadro 18).

En el financiamiento de los gastos territoriales en salud, los recursos del nivel nacional pesan 17%, los de carácter departamental 69% y los municipales 14%. La tendencia es a que los territoriales crezcan y los nacionales desaparezcan. Si todos los municipios tuvieran ya la cesión de Situado Fiscal proveniente de los departamentos, los porcentajes serían 17%, 56% y 27%, respectivamente. Este comportamiento es muy variable por departamentos, debido a la inequidad de las transferencias y a la heterogeneidad en la generación de rentas propias.

Los usos obligatorios en el componente territorial se sintetizan a continuación (téngase en cuenta que los subsidios a la oferta deberían transformarse lo más rápidamente posible en subsidios a la demanda):

Subsidios a la demanda (aseguramiento de personas): 100% de los recursos del Fosyga y 60% de la parte de salud de la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación (15% de participación total).
Subsidios a la oferta (transferencia a instituciones): 90% de los recursos del Situado Fiscal y 100% de las rentas cedidas a los departamentos. Deben transformarse gradualmente en subsidios a la demanda, comenzando por un 25% en 1997
Recursos para Salud Pública: al menos 10% del Situado Fiscal.
Usos varios (la mayoría determinados legalmente): el 40% restante (10 puntos) de la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación.

E. Autonomía de la gestión

Los departamentos tenían poca autonomía de gestión en salud. Actualmente la mayoría de las decisiones son de su resorte, con

Cuadro 15
FUENTES DE FINANCIACION TERRITORIALES CON DESTINO A SALUD

Municipio	**Situado Fiscal**	Los municipios deben recibir para la salud el 50% del Situado Fiscal que llegue al departamento. El monto correspondiente a cada municipio se determina en la negociación previa a la certificación.
	Participación en los ingresos corrientes de la Nación	Los municipios deben destinar a inversiones en salud entre el 12,5% y el 25% (según categoría de municipio) de la participación en ingresos corrientes de la nación que les sea asignada.
	Transferencias de Ecosalud	Participación remitida a los municipios por la entidad nacional administradora del monopolio de apuestas y juegos de azar.
	Recursos propios	Provenientes del presupuesto municipal o de la venta de servicios en las instituciones de salud.
	Cofinanciación	Otorgada por el Fondo de Cofinanciación de Inversiones Sociales.
	Crédito	Obtenido de cualquier fuente crediticia.
	Petroleros	15% de los recursos adicionales que reciban como participaciones y transferencias por impuesto a la renta sobre la producción petrolera en algunos pozos específicos (opera a partir de 1997).
Departamento	**Situado Fiscal**	50%del Situado Fiscal transferido.
	Rentas cedidas	Impuesto a la venta de licores (35%) Impuesto a la venta de cervezas (8%) Ganadores de loterías (17%) Venta de loterías foráneas (7,5%) Utilidades de sorteos y apuestas (7,5%)
	Impuestos propios	Impuesto de Registro y Anotación.
	Recursos propios	Provenientes del presupuesto municipal o de la venta de servicios en las instituciones de salud.
	Cofinanciación	Otorgada por el Fondo de Cofinanciación de Inversiones Sociales.
	Crédito	Obtenido de cualquier fuente crediticia.
	Petroleros	15% de los recursos adicionales que reciban como participaciones y transferencias por impuesto a la renta sobre la producción petrolera en algunos pozos específicos (opera a partir de 1997).

espacios de decisión autónoma. No obstante, subsisten restricciones a la autonomía en la fijación de tarifas, la gestión de los recursos humanos y algunos frentes de relación con otros sectores (ver Cuadro 19).

Los municipios vienen de una situación de total carencia de espacios de decisión autónoma. El proceso de descentralización les ha conferido autonomía en algunas áreas, particularmente en la organización de los

Cuadro 16

RECURSOS NACIONALES PARA LA SALUD POR DEPARTAMENTO, 1995-1996

(Miles de dólares)

Departamentos	1995			1996			Crecimiento
	Ayuda financiera	Fosyga	Total	Ayuda financiera	Fosyga	Total	
Amazonas	744	188	932	445	226	670	-28
Antioquia	47,514	24,631	72,146	35,459	29,558	65,017	-10
Arauca	4,541	934	5,475	3,722	1,121	4,844	-12
Atlántico	6,106	6,572	12,678	2,015	7,887	9,902	-22
Bogotá	72,842	6,325	79,168	98,384	7,590	105,975	34
Bolívar	1,831	6,821	8,653	229	8,186	8,414	-3
Boyacá	1,594	10,640	12,234	285	12,768	13,054	7
Caldas	6,948	5,756	12,704	1,166	6,907	8,073	-36
Caquetá	852	1,725	2,576	680	2,070	2,750	7
Casanare	981	2,468	3,449	284	2,962	3,246	-6
Cauca	2,569	9,751	12,320	377	11,701	12,078	-2
Cesar	4,104	3,631	7,735	217	4,357	4,574	-41
Chocó	2,468	4,377	6,845	2,338	5,252	7,590	11
Córdoba	3,685	6,382	10,067	597	7,659	8,256	-18
Cundinamarca	4,834	13,735	18,569	2,095	16,482	18,577	0
Guainía	243	98	342	191	118	310	-9
Guaviare	160	1,133	1,293	363	1,360	1,723	33
Huila	1,214	8,461	9,674	10	10,153	10,163	5
Guajira	3,666	1,572	5,238	1,110	1,886	2,996	-43
Magdalena	2,936	4,156	7,092	569	4,987	5,557	-22
Meta	3,792	3,229	7,021	50	3,875	3,925	-44
Nariño	2,309	9,506	11,815	995	11,408	12,403	5
Norte Santander	8,040	4,931	12,971	1,280	5,917	7,197	-45
Putumayo	530	1,612	2,142	438	1,935	2,373	11
Quindío	1,510	2,207	3,718	62	2,649	2,711	-27
Risaralda	3,646	3,174	6,820	3,115	3,809	6,924	2
San Andrés	281	482	763	15	578	593	-22
Santander	8,214	18,580	26,794	1,338	18,580	19,918	-26
Sucre	2,794	3,588	6,383	375	4,486	4,861	-24
Tolima	5,601	6,992	12,593	778	8,390	9,168	-27
Valle	49,331	15,777	65,109	36,060	19,722	55,782	-14
Vaupés	262	188	450	235	226	461	2
Vichada	207	703	910	146	382	528	-42
Total	256,349	190,328	446,677	195,427	225,184	420,611	-6

Ayudas financieras: Recursos nacionales para cubrir el déficit de los hospitales y también campañas, epidemias e imprevistos.

Fosyga: Recursos para aseguramiento subsidiado provistos por el Fondo de Solidaridad y Garantía.

Fuente: Ministerio de Salud - División de Presupuesto.

Cuadro 17

RECURSOS DEPARTAMENTALES PARA SALUD, 1995-1996 (Miles de dólares)

Departamentos	1995					1996					Crecimiento
	Situado fiscal	Rentas cedidas	Rentas propias	Recursos capital	Total	Situado fiscal	Rentas cedidas	Rentas propias	Recursos capital	Total	
Amazonas	2,072	3,225	357	1,555	7,209	2,961	3,602	482	1,121	8,166	13
Antioquia	58,026	43,003	87,680	43,204	231,914	77,752	39,793	139,532	3,332	260,410	12
Arauca	2,808	3,039	379	477	6,704	3,857	3,012	583	14	7,466	11
Atlantico	8,756	6,697	2,720	1,472	19,646	13,365	10,973	4,306	0	28,645	46
Bogotá	56,256	33,061	13,914	14,045	117,277	80,054	46,594	14,088	0	140,736	20
Bolívar	20,088	3,381	2,302	1,237	27,008	23,581	5,072	3,826	0	32,479	20
Boyacá	20,547	9,113	6,383	2,748	38,791	28,522	9,254	14,709	4,219	56,704	46
Caldas	14,841	8,394	9,651	3,000	35,886	21,561	9,042	15,696	6,387	52,686	47
Caquetá	4,739	2,183	1,787	472	9,182	7,331	2,506	4,582	596	15,014	64
Casanare	3,127	3,622	746	397	7,891	4,444	3,476	1,410	1,046	10,376	31
Cauca	17,008	6,049	5,934	1,448	30,438	22,733	7,134	15,173	5,949	50,989	68
Cesar	10,575	3,964	1,532	176	16,247	14,291	4,303	15,597	0	34,192	110
Chocó	6,818	1,598	567	147	9,130	9,231	2,450	4,603	0	16,284	78
Córdoba	13,670	5,027	2,186	729	21,612	18,586	6,409	3,149	186	28,330	31
Cundinamarca	22,319	45,202	13,670	11,045	92,236	38,527	47,201	34,713	11,235	131,676	43
Guainía	1,847	2,969	64	1,694	6,575	2,481	2,647	632	678	6,438	-2
Guaviare	2,246	2,972	397	796	6,411	3,100	4,664	1,860	1,112	10,737	67
Huila	8,860	4,035	4,217	340	17,451	13,625	4,686	12,356	1,088	31,755	82
Guajira	7,677	1,475	1,214	325	10,691	10,904	1,819	5,554	0	18,277	71
Magdalena	11,899	3,513	1,257	427	17,097	15,317	4,692	2,622	0	22,631	32
Meta	6,888	5,546	3,565	892	16,891	9,560	5,478	6,528	443	22,009	30
Nariño	18,347	3,720	4,369	499	26,935	23,691	5,324	8,599	437	38,051	41
Norte de Santander	18,027	5,210	3,223	563	27,024	23,111	5,425	4,456	364	33,357	23
Putumayo	3,058	2,926	556	913	7,453	4,668	3,227	2,501	142	10,537	41
Quindío	8,317	4,891	3,120	701	17,029	11,780	4,437	5,765	2,126	24,108	42
Risaralda	10,355	9,701	9,301	3,368	32,724	14,933	9,767	11,750	4,043	40,492	24
San Andrés	2,594	2,788	544	0	5,927	3,612	3,027	3,924	0	10,563	78
Santander	25,826	7,430	7,730	1,461	42,447	34,402	9,638	14,518	2,372	60,929	44
Sucre	10,100	1,734	927	637	13,397	13,234	3,033	3,003	53	19,323	44
Tolima	15,208	10,115	10,363	3,259	38,945	23,719	11,797	19,522	3,904	58,942	51
Valle	40,829	26,906	50,501	12,585	130,822	58,411	34,430	80,843	209,745	383,429	193
Vaupés	2,192	2,915	133	721	5,962	2,933	1,936	123	390	5,381	-10
Vichada	2,090	3,557	104	792	6,543	2,838	2,585	735	656	6,813	4
Total	458,010	279,965	251,396	112,124	1,101,495	639,118	319,433	457,739	261,635	1,677,925	52

Fuentes: Ministerio de Salud-División de Presupuesto; Ministerio de Hacienda; Departamento Nacional de Planeación-Unidad de Desarrollo Territorial.

Cuadro 18

RECURSOS MUNICIPALES PARA LA SALUD, POR DEPARTAMENTO 1995-1996

(Miles de dólares)

Departamentos	1995			1996			Crecimiento
	25% PICN	Ecosalud	Total	25% PICN	Ecosalud*	Total	
Amazonas	368	16	384	369	n.d.	369	-4
Antioquia	39,722	114	39,836	41,944	n.d.	41,944	5
Arauca	1,182	4	1,186	1,199	n.d.	1,199	1
Atlántico	11,541	41	11,582	13,729	n.d.	13,729	19
Bogotá	24,817	199	25,016	31,626	n.d.	31,626	26
Bolívar	12,996	38	13,034	15,127	n.d.	15,127	16
Boyacá	16,209	72	16,281	17,637	n.d.	17,637	8
Caldas	9,242	21	9,263	8,699	n.d.	8,699	-6
Caquetá	3,426	9	3,435	3,484	n.d.	3,484	1
Casanare	2,159	11	2,170	3,755	n.d.	3,755	73
Cauca	9,963	26	9,990	9,934	n.d.	9,934	-1
Cesar	7,660	19	7,679	7,933	n.d.	7,933	3
Chocó	4,134	13	4,147	4,397	n.d.	4,397	6
Córdoba	11,384	23	11,407	11,682	n.d.	11,682	2
Cundinamarca	18,853	68	18,921	20,553	n.d.	20,553	9
Guainía	171	4	175	181	n.d.	181	3
Guaviare	585	3	588	651	n.d.	651	11
Huila	7,865	24	7,889	8,369	n.d.	8,369	6
La Guajira	3,625	9	3,634	3,527	n.d.	3,527	-3
Magdalena	9,219	20	9,240	10,062	n.d.	10,062	9
Meta	5,101	19	5,120	5,603	n.d.	5,603	9
Nariño	12,629	37	12,666	13,306	n.d.	13,306	5
Norte Santander	9,595	41	9,635	9,894	n.d.	9,894	3
Putumayo	2,354	7	2,362	2,444	n.d.	2,444	3
Quindío	3,699	11	3,710	3,578	n.d.	3,578	-4
Risaralda	5,709	19	5,727	5,614	n.d.	5,614	-2
San Andrés	336	4	339	459	n.d.	459	35
Santander	15,901	79	15,980	17,785	n.d.	17,785	11
Sucre	6,396	17	6,413	6,838	n.d.	6,838	7
Tolima	12,744	38	12,782	12,700	n.d.	12,700	-1
Valle	24,014	98	24,111	26,150	n.d.	26,150	8
Vaupés	292	6	297	334	n.d.	334	12
Vichada	230	5	235	382	n.d.	382	63
Total	294,121	1,115	295,235	319,945	12,476	319,945	8

* La distribución por departamentos no es accesible.

Fuente: Ministerio de Salud - Dirección de Presupuestación; Ministerio de Hacienda; Ecosalud

Cuadro 19

DESARROLLO DE LA AUTONOMIA DE LOS DEPARTAMENTOS

Espacios de decisión	Antes		Actualmente		Previsto	
Area financiera						
Asignación de ingresos	Por la Nación y propia	M	Autónoma	A	Autónoma	A
Decisión de gastos	Por la Nación y propia	M	Propia	A	Propia	A
Fijación de tarifas	Por la Nación	B	Por la Nación, atenuada	M	Libre	A
Organización de los servicios						
Gestión de los hospitales	Por la Nación y propia	M	Autónoma	A	Autónoma	A
Manejo de la salud pública	Por la Nación y propia	B	Propia	A	Propia	A
Contratación con terceros	Inexistente	B	Libre	A	Libre	A
Gestión de recursos humanos						
Nombramientos	Por la Nación y propia	M	Propia	A	Propia	A
Fijación de sueldos	Por la Nación	B	Por la Nación	B	Propia	A
Despidos	No: Carrera administrativa	B	No: Carrera administrativa	B	No: Carrera administrativa	B
Capacidad de contratación	Inexistente	B	Autónoma	A	Autónoma	A
Atención de los pobres						
Identificac. de beneficiarios	Inexistente	B	Por el municipio	A	Por el municipio	A
Aseguramiento	Inexistente	B	Por el municipio	A	Por el municipio	A
Atención de no asegurado	Nación, Dpto. y Mpio.	B	Propia y por el municipio	A	Propia y por el municipio	A
Tomadores de decisiones						
La dirección local	Extradepartamental	M	Autónoma	A	Autónoma	A
Los hospitales	Por la Nación y propia	M	Autónoma	A	Autónoma	A
La comunidad	No participa	B	Participación débil	B	Algunos espacios	M
Coordinación con otros sectores						
Sociales y ambientales	Baja	B	Autónoma	A	Autónoma	A
Económicos	Dependiente	B	Relación de igualdad	A	Relación de igualdad	A
Infraestructura	Inexistente	B	Parcial	M	Mecanismos de concertac.	A

Convenciones relativas al grado de Autonomía:
A = alta.
M = mediana.
B = baja o nula.

servicios y del régimen subsidiado. Sin embargo, aún hay timidez en las medidas de entrega de responsabilidades en el área financiera y fuertes restricciones en el área de gestión de recursos humanos. El proceso de reforma prevé para el futuro alta autonomía en los diferentes espacios de decisión municipal, excepto en la gestión de recursos humanos, que tiene fuertes barreras legales (ver Cuadro 20).

F. Análisis de la orientación del proceso de descentralización en salud

a. Concepción y pertinencia

La propuesta del sistema descentralizado de seguridad social en salud es innovadora y muy adecuada a las condiciones del país. Cabe resaltar en el componente de aseguramiento, la posibilidad de elección, las bajas exigencias de copago y la separación entre el ingreso de las personas y el régimen de beneficios que las cubre, mediante el Fondo de Solidaridad y Garantía, la Unidad de Pago por Capitación y el Plan Obligatorio de Salud. El componente de gestión territorial es plenamente compatible con el proceso de descentralización, estimula el aseguramiento y propende por una mejor atención de la salud pública. Además, posibilita convertir la salud en un asunto político local, desarrollar en el municipio y el departamento elementos propiciadores de la eficiencia y la productividad de los servicios de salud y responsabilizar a la municipalidad, con participación ciudadana y apoyo departamental, por las actividades colectivas de prevención de la enfermedad y preservación de la salud. Estos elementos superan muchos de los aspectos negativos de otros sistemas de seguridad social en salud que operan en América Latina.

b. La falta de consensos

Como otras, la reforma en salud no tuvo oportunidad de construir consensos previos a la aprobación de sus distintos componentes (ni los construye aún). Por esta razón, es poco apropiada y defendida por los ciudadanos y actores participantes, la transición se hace muy difícil y proliferan prácticas abusivas.

c. Tensiones entre el componente sectorial y el territorial

Hay dificultades para lograr plena compatibilidad entre estos componentes, pues no fueron concebidos y desarrollados de manera paralela y armónica y son objeto de intereses que dificultan su interrelación. El cuerpo normativo del componente de descentralización (la ley 60 de 1993) es asistencialista y se estructura en torno a los subsidios de oferta, mientras el aseguramiento (ley 100 de 1993) se basa en subsidios de demanda y define mecanismos de mercado. Esta diferencia debería poderse dirimir por vía ejecutiva pero las leyes rectoras, excesivamente detalladas, exigen procesos legislativos muy dispendiosos para ajustarse. Otra dificultad radica en la especial renuencia del sector salud a aceptar vínculos con las autoridades territoriales.

d. Falta de incentivos para descentralizarse

La previsión legal fue lograr en tres años la plena descentralización sectorial. No obstante,

Cuadro 20

DESARROLLO DE LA AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS

Espacios de decisión	Antes		Actualmente		Previsto	
Area financiera						
Asignación de ingresos	Por la Nación	B	Autónoma y por el Dpto.	M	Autónoma	A
Decisión de gastos	Por la Nación y el Dpto.	B	Propia con restricciones	M	Propia	A
Fijación de tarifas	Por la Nación	B	Por la nación, atenuada	M	Libre	A
Organización de los servicios						
Gestión de los hospitales	Por la Nación	B	Autónoma y por el Dpto.	M	Autónoma	A
Manejo de la salud pública	Por la Nación, restringida	B	Propia	A	Propia	A
Contratación con terceros	Inexistente	B	Libre	A	Libre	A
Gestión de recursos humanos						
Nombramientos	Por la Nación y el Dpto.	B	Por el departamento y propia	M	Propia	A
Fijación de sueldos	Por la Nación	B	Por la Nación	B	Propia	A
Despidos	No: Carrera administrativa	B	No: Carrera Administrativa	B	No: Carrera Administrativa	B
Capacidad de contratación	Inexistente	B	Autónoma	A	Autónoma	A
Atención de los pobres						
Identificación de beneficiarios	Inexistente	B	Autónoma	A	Autónoma	A
Aseguramiento	Inexistente	B	Autónomo	A	Autónoma	A
Atención de no asegurado	Nación, Dpto. y Mpio.	B	Autónoma	A	Autónoma	A
Tomadores de decisiones						
La dirección local	Inexistente o dependiente	B	Semi-autónoma	M	Autónoma	A
Los hospitales	Por la Nación y el Dpto	B	Por el departamento y propia	M	Autónoma	A
La comunidad	No participa	B	Algunos espacios de participación	M	Participación amplia	A
Coordinación con otros sectores						
Sociales y ambientales	Baja y departamental	M	Autónoma del alcalde	A	Autónoma	A
Económicos	Alta dependencia	B	Semi-tutelada	M	Autónoma	A
Infraestructura	Inexistente	B	Parcial, voluntarista	M	Autónoma	A

Convenciones relativas al grado de Autonomía:
A = alta.
M = mediana.
B = baja o nula.

en ese período apenas la mitad de los departamentos y menos del 10% de los municipios se han certificado. La principal causa de este retraso es la falta de estímulos a los departamentos y municipios para llegar a la plena asunción de competencias descentralizadas y a los departamentos para certificar a los municipios. Por el contrario, existen estímulos perversos, tales como las transferencias automáticas, la confusión de directrices, anuncios de recorte fiscal e incertidumbre en torno a los temas laborales y prestacionales.

e. Excesiva complejidad y abuso normativo

A cambio de estímulos y acuerdos, la reforma se ha querido conducir con mandatos. Aunque el modelo básico es simple y lógico, está aderezado por 150 decretos reglamentarios con una excepcional cantidad de reglas, requisitos y procedimientos, que le quitan transparencia y limitan sensiblemente las posibilidades de comprensión, manejo ágil y buena implantación. La complejidad y el detallismo de las fuentes y usos financieros son impracticables.

f. Falta de "Ingeniería de Montaje"

Una vez diseñada la estructura de la reforma (el qué), hizo falta prever el proceso de implantación (el cómo), con prioridades, cronogramas, metas, estímulos, mecanismos de seguimiento y responsabilidades correctivas claramente definidos. Las normas reglamentarias y las decisiones cotidianas oscurecen la estructura básica de la implantación.

g. Una dirección errática y vacilante

La implantación no ha tenido dirección definida. Los recurrentes cambios de orientación del Ministerio de Salud han creado desconcierto y desconfianza. Algunas reglas de juego han cambiado en áreas de especial sensibilidad, como afiliación, financiamiento, competencias territoriales y obligatoriedad de los ajustes institucionales. En otras áreas de alta prioridad, la característica ha sido la indefinición (por ejemplo PAB y gestión de calidad, cuyas primeras propuestas se hicieron apenas tres años después de iniciada la reforma). El Ministerio de Salud ha carecido de una instancia permanentemente responsable de la conducción estratégica del proceso de reforma. Los problemas urgentes y de coyuntura polarizan la acción del Ministerio en detrimento de su responsabilidad estratégica.

h. La carencia de información

Sin información no es viable el desarrollo de un sistema de seguridad social en salud ni son posibles las decisiones racionales de los distintos agentes participantes. La información disponible, fragmentaria e inoportuna, es inadecuada para evaluar los distintos aspectos esenciales de la conducción y operación del sistema, tales como su impacto, la equidad, la eficiencia y productividad en el uso de los recursos y el cumplimiento de las funciones descentralizadas.

i. Violación sectorial de la autonomía territorial

Ha sido muy frecuente la invasión sectorial de los espacios de autonomía territorial,

mediante orientaciones que definen con excesivo detalle las cuantías y el uso de los recursos territoriales, obligan a los departamentos y municipios a crear instancias burocráticas, exigen la elaboración de planes satisfactorios para el nivel central, etc. Esta injerencia resta autonomía a los departamentos y municipios, limita la rendición de cuentas, impide la planificación participativa y desconoce la diversidad territorial.

G. Evaluación de la situación actual del componente territorial

a. La salud como parte de la política territorial

Un logro esencial, aunque incipiente, ha sido conseguir que la salud sea un asunto de interés político, comunitario y territorial. En ello ha tenido un papel desencadenante la identificación municipal de beneficiarios y su afiliación al régimen subsidiado.

b. Una asignación de recursos equivocada, que conduce a la crisis

El desarrollo del componente territorial ha tenido una pésima asignación de recursos, que amenaza con romper en corto plazo la viabilidad de la reforma. Los problemas principales son:

1. Inoperancia de la transformación de subsidios y de la reorientación del gasto sectorial

Durante el tercer año de funcionamiento del sistema de seguridad social en salud (1996), al menos 87% de los recursos se destinó a actividades tradicionales, con predominio del financiamiento directo de los hospitales y de la burocracia sectorial, y solamente 13% al aseguramiento. De los US$1.667 millones que administraron los departamentos (cerca de la mitad de los recursos públicos sectoriales) menos del 1% se destinó al aseguramiento. Estas cifras muestran que no hay transformación de los recursos históricos (subsidios de oferta) en financiamiento del nuevo régimen (subsidios de demanda). Todo el financiamiento de subsidios de demanda se realizó con fuentes nuevas. En este escenario, la afiliación es una duplicación de gasto, fiscalmente insostenible. La mayor parte de los recursos tradicionales renuentes al cambio pertenece a la esfera territorial.

2. Inequidad e insuficiencia de las transferencias de recursos a las entidades territoriales

El sistema tiene desviaciones de equidad y distorsiones en los subsidios que exigen con urgencia políticas correctivas. El Situado Fiscal per cápita se acerca en promedio a US$18, pero las variaciones entre departamentos son de 1 a 25. En la Participación Municipal en los Ingresos Corrientes de la Nación per cápita, la varianza es menor que en el Situado Fiscal, pero la distribución es claramente regresiva. La distribución per cápita (NBI como denominador) de los recursos del Fosyga no ha servido hasta el momento como mecanismo compensatorio de la regresividad de la Participación en ICN, sino que tiende a reforzarla. El examen conjunto de los subsidios de oferta y demanda per cápita (NBI como denominador) muestra que los departamentos más pobres reciben

2,5 veces menos que los más desarrollados. Más de la mitad de los departamentos tienen exceso de recursos de subsidio a la oferta, pero todos tienen un faltante exorbitante de recursos de subsidio a la demanda.

3. El problema prestacional

Como nunca se hicieron reservas para pensiones y cesantías, el pasivo alcanza ya cerca de US$ mil millones (1% del PIB). Mientras no se depuren los cálculos y se definan las responsabilidades y mecanismos de financiamiento, no será posible que las administraciones territoriales reciban las plantas de personal y que los hospitales se transformen en empresas.

c. Estrategias de aseguramiento equivocadas que afectan la descentralización

El Ministerio de Salud ha definido y mantiene estrategias de aseguramiento equivocadas e inconvenientes, como las siguientes:

1. Inconveniencia de la estrategia de aseguramiento subsidiado

El Ministerio de Salud ha preferido un plan de beneficios ideal pero con cobertura poblacional parcial, a un plan de beneficios factible con cobertura universal. En cada municipio una parte de la población pobre identificada como beneficiaria del régimen subsidiado está efectivamente afiliada, mientras otra porción, con iguales derechos, no puede afiliarse. Esta opción es inequitativa, es políticamente insostenible en el nivel local, resta credibilidad al sistema, estimula la corrupción y exige mantener los subsidios de oferta y las estructuras tradicionales, para atender a los excluidos.

2. Inconveniencia de la estrategia de no aseguramiento para las personas de estrato intermedio

El Sistema de Seguridad Social en Salud prevé dos regímenes: contributivo, para quienes pueden cotizar y subsidiado, para quienes no pueden (estratos 1 y 2). Bajo una mala interpretación de las normas, el Ministerio de Salud ha promovido un nivel intermedio de no afiliados, para quienes se presume que están en la frontera (estrato 3) y se ha establecido que pueden utilizar los servicios del sistema con cargo a los subsidios de oferta, sin plan de beneficios definido y con un copago del 30% (se supone que los no afiliados de otros estratos deberían pagar el 100% de las tarifas vigentes). Como no existe identificación de las personas de estrato 3, en la práctica todos los demandantes de servicios son aceptados bajo esta norma y la mayoría son eximidos parcial o totalmente del copago. Esta política tiene consecuencias destructivas del sistema, porque desestimula la afiliación a ambos regímenes, obliga al mantenimiento de subsidios de oferta, genera sobrecostos, perjudica a los hospitales que se financian predominantemente con ingresos obtenidos del aseguramiento y conserva las prácticas asistenciales tradicionales.

d. Inoperancia de los mercados de seguros y servicios de salud

La libertad de elección de los usuarios y la competencia para estimular eficiencia y productividad no están operando porque existen medidas que impiden el desarrollo de un mercado de seguros y servicios de salud. En especial operan tres factores adversos:

1. Excesiva discrecionalidad estatal

Los errores de estrategia antes mencionados han conducido a que las entidades territoriales escojan a los administradores del régimen subsidiado, mantengan control sobre la oferta de servicios, seleccionen a los usuarios finales, financien las transacciones entre aseguradores, prestadores de servicios y usuarios, y tengan control sobre las tarifas. En consecuencia, manejan discrecionalmente todos los componentes de un proceso que se concibió competitivo y basado en relaciones contractuales.

2. Inexistencia de condiciones para la conversión de los hospitales en empresas

La mitad de los hospitales se ha constituido formalmente como empresa pero no opera bajo esta condición, debido a la falta de incentivos efectivos, sumada al temor de los gobiernos territoriales a perder poder político y financiero, al desconocimiento del nuevo sistema por parte de los legisladores territoriales y de los funcionarios, a la indefinición sobre la carga prestacional y a la conservación de subsidios a la oferta.

3. Inexistencia de un mercado laboral abierto en salud

No existe un verdadero mercado laboral debido al mantenimiento de condicionalidades externas y extremas de estabilidad laboral y a la permanencia de salarios únicos nacionales. Esta situación inhibe el desarrollo institucional competitivo y perjudica a los propios trabajadores.

V. La descentralización en los servicios de educación

A. Indicadores básicos sobre la situación educativa en Colombia

a. Escolaridad y analfabetismo

La tasa bruta de escolaridad en la educación primaria es 110% y la neta 74%, de modo que el país tiene al menos el 110% de los recursos necesarios para atender a la población entre 7 y 12 años, pero apenas atiende al 74%, por causa de la extraedad y las elevadas tasas de repetición. Por encima del promedio se encuentran los departamentos más urbanos y desarrollados y por debajo los de población dispersa. En secundaria (grados 6° a 11°), aún es necesaria una ampliación de la oferta educativa, pues la tasa neta es 41% y solamente un departamento sobrepasa el 100%. El desperdicio en este nivel es cercano al 20%. La tasa nacional de analfabetismo es 10%, pero las variaciones entre departamentos oscilan entre 1,6% y 20% (ver Cuadro 21). Teniendo en cuenta la reducción de la demanda por el lento crecimiento de la población en edad escolar debido a la transición demográfica, los retos son incrementar la eficiencia interna en primaria, ampliar la cobertura en secundaria, mejorar la calidad en ambos niveles y establecer condiciones de mayor equidad entre jurisdicciones territoriales.

b. La relación alumnos/docentes

La relación entre número de alumnos y docentes -que es una aproximación al costo

Cuadro 21

TASAS DE ANALFABETISMO Y ESCOLARIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1993

	Analfabeta	Primaria		Secundaria	
Departamentos	Tasa	Tasa Neta	Tasa Bruta	Tasa Neta	Tasa Bruta
Amazonas	2.6	28.8	42.6	18.9	29.3
Antioquia	12.0	74.0	106.3	39.5	55.9
Arauca	7.9	65.7	106.1	23.9	36.3
Atlántico	13.0	77.6	117.4	51.6	74.5
Bogotá	1.6	84.2	116.2	61.7	87.9
Bolívar	6.4	72.8	116.4	40.0	59.4
Boyacá	14.8	80.4	115.7	36.9	53.7
Caldas	13.5	75.5	106.3	40.8	58.4
Caquetá	7.8	60.4	94.2	22.2	32.3
Casanare	13.5	64.6	103.9	23.1	34.6
Cauca	12.1	63.8	97.3	26.5	38.5
Cesar	16.0	69.7	114.9	34.8	52.3
Córdoba	18.1	70.1	121.1	31.8	49.5
Cundinamarca	27.3	82.0	116.4	42.7	59.2
Chocó	23.0	58.6	104.8	26.2	43.3
Guainía	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guaviare	11.5	26.8	41.4	10.1	15.0
Huila	11.6	75.4	109.3	33.6	47.9
Guajira	18.5	55.8	92.2	33.9	51.9
Magadalena	12.7	65.0	112.0	33.9	50.4
Meta	16.3	72.4	107.4	37.1	52.2
N. de Santander	16.3	75.2	111.0	36.3	51.3
Nariño	9.7	72.1	106.7	28.4	40.8
Putumayo	13.8	19.0	28.9	10.9	15.9
Quindío	12.7	77.5	112.2	45.8	64.7
Risaralda	7.7	75.4	107.6	41.7	59.5
San Andrés y Prov.	7.0	97.4	136.8	72.1	102.0
Santander	10.8	80.2	113.4	40.8	57.6
Sucre	25.0	68.5	119.8	30.5	45.7
Tolima	12.1	73.0	108.5	38.2	54.3
Valle del Cauca	5.6	79.3	121.4	48.3	69.1
Vaupés	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Vichada	17.7	20.0	13.7	3.9	6.3
Total nacional	9.9	74.0	110.5	41.0	59.0

Fuentes: Cálculos de la Misión Social, con base en el Censo de 1993 y la encuesta Casen.

por estudiante- tiene una gran varianza entre entidades territoriales (ver Cuadro 22). El promedio nacional de 22,9 alumnos por cada docente esconde grandes diferencias entre los departamentos, sin que exista correlación significativa entre el número de alumnos por docente y el nivel de desarrollo del departamento, la calidad educativa o la dispersión de la población. Esta situación refleja una extraordinaria inequidad en la asignación territorial de los recursos.

c. Gasto educativo

El gasto en educación representó en 1995 al menos el 5,2% del PIB, incluyendo 1,1% de gasto privado (ver Cuadro 23). El decenio de los noventa presenta un aumento de participación de más de un punto porcentual del PIB. Este incremento obedece al crecimiento real de las transferencias a los departamentos y municipios con destino a la educación establecidas por la Constitución de 1991. El ritmo de incremento del gasto educativo tiende a disminuir por efecto de la coyuntura económica, por las inflexibilidades del sistema de transferencias y por el aumento del endeudamiento de los fiscos locales.

B. Descripción del proceso de descentralización en educación

El centralismo de los servicios públicos de educación se impuso desde comienzos de siglo y tuvo máxima intensidad a partir de 1958. Sus móviles fueron el desorden municipal y departamental en el uso de los recursos de la educación y la búsqueda de equidad en el pago de los docentes, cuyos diferenciales de remuneración no dependían de sus calificaciones y su trabajo sino de su vinculación con el nivel nacional, departamental o municipal. La primaria, que era municipal, se nacionalizó en 1960 y la secundaria en 1976. En 1990 se creó un fondo nacional unificado de prestaciones sociales de los docentes, puesto que hasta ese año las cesantías y jubilaciones del magisterio dependían del capricho de la administración territorial de turno y una vez reconocidas tenían dificultades para materializarse por la renuencia de las instancias responsables para asumir los pagos de su competencia.

a. Cronología

En el sector educativo, el proceso descentralista se inició tímidamente en 1987, con la entrega a los municipios de las responsabilidades de manejo de la infraestructura física. En 1989 se estableció la administración de los docentes por los alcaldes, pero la medida fue rápidamente reversada. En 1991 se estableció la descentralización de la gestión educativa a los departamentos, previendo su posterior transferencia de éstos a los municipios. El proceso de implantación de esta decisión comenzó en 1994.

b. Motivaciones y acuerdos

Las motivaciones sectoriales de la descentralización son múltiples y contradictorias: los técnicos nacionales buscaban la municipalización de la educación, el debilitamiento del sindicato nacional de los maestros y la mayor neutralidad posible del gasto frente al clientelismo partidista. Los maestros buscaban garantía al pago de sus prestaciones sociales y la menor descentralización posible.

Cuadro 22

ESTIMACION DEL GASTO EN EDUCACION COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995 Y 1996

(Miles de dólares)

Componentes del Gasto	1995	1996	Incremento
Gasto público directo			
Recursos nacionales			
Dirección superior Ministerio de Educación	330,046	237,565	-28.0
Funcionamiento	307,749	205,630	-33.2
Inversión	22,297	31,935	43.2
Fondo de Inversión Social	150,943	187,901	24.5
Educación superior	476,127	654,098	37.4
Funcionamiento	398,409	520,103	30.5
Inversión	77,718	133,995	72.4
Cultura, deporte y juventud	91,641	126,422	38.0
Funcionamiento	25,339	31,569	24.6
Inversión	66,302	94,853	43.1
Otros	4,564	6,549	43.5
Funcionamiento	2,759	3,999	44.9
Inversión	1,805	2,550	41.3
Fondo educativo de compensación	0	104,343	n.a.
Subtotal recursos nacionales	1,053,321	1,316,878	25.0
Recursos departamentales			
Situado fiscal	1,417,280	1,954,596	37.9
Rentas propias dedicadas a educación	201,373	231,367	14.9
Subtotal recursos departamentales	1,618,653	2,185,963	35.1
Recursos municipales			
Participaciones educación Ley 60	277,509	384,728	38.6
Participaciones culturales y deportivas Ley 60	59,643	64,194	7.6
Subtotal recursos municipales	337,152	448,922	33.2
Total gasto público	3,009,126	3,951,763	31.3
Gasto público como % del PIB	4.2	4.4	
Total gasto privado	823,412	1,011,744	22.9
Gasto privado como % del PIB	1.1	1.1	
Total gasto en educación	3,832,539	4,963,507	29.5
Gasto total en educación como % del PIB	5.3	5.6	
PIB	72,410,128	88,853,554	22.7

Cuadro 23

ALUMNOS MATRICULADOS EN EDUCACION BASICA (primaria y secundaria) Y MEDIA EN EL SECTOR OFICIAL 1994-1996

Departamentos y distritos	Alumnos matriculados			Alumno/ docente 1996[a]	Crecimiento matrícula	
	1994	1995	1996		95/94	96/95
Amazonas	11,030	18,079	18,826	34.0	63,91	4.13
Antioquia	847,160	943,320	980,587	31.1	11,35	3.95
Arauca	34,549	52,456	58,248	24.2	51,83	11.04
Atlántico	181,102	116,998	124,293	23.8	-35,40	6.24
Barranquilla	74,980	79,663	84,638	18.7	6,25	6.25
Bogotá	502,751	509,162	538,737	16.6	1,28	5.81
Bolívar	200,938	196,841	201,154	20.8	-2,04	2.19
Boyacá	223,816	239,072	244,824	19.8	6,82	2.41
Caldas	185,782	179,284	184,809	17.7	-3,50	3.08
Caquetá	67,111	80,329	86,595	22.5	19,70	7.80
Cartagena	78,132	80,292	82,512	18.9	2,76	2.76
Casanare	40,213	39,062	40,225	20.4	-2,86	2.98
Cauca	194,886	197,306	212,923	20.7	1,24	7.92
Cesar	158,061	169,417	186,989	23.3	7,18	10.37
Chocó	73,386	119,759	123,025	24.6	63,19	2.73
Córdoba	272,645	263,140	274,521	23.4	-3,49	4.33
Cundinamarca	309,887	346,356	360,499	27.6	11,77	4.08
Guainía	4,106	4,997	5,208	9.8	21,70	4.22
Guaviare	11,591	14,562	15,322	22.1	25,63	5.22
Huila	160,557	174,567	179,615	21.8	8,73	2.89
Guajira	79,515	87,800	91,235	26.6	10,42	3.91
Magdalena	123,722	104,604	107,780	19.1	-15,45	3.04
Meta	98,566	114,234	117,564	24.9	15,90	2.92
Nariño	172,311	221,450	228,968	15.8	28,52	3.39
Norte de Santander	207,813	246,316	252,697	22.7	18,53	2.59
Putumayo	50,570	64,223	67,728	22.4	27,00	5.46
Quindío	87,636	91,188	93,601	23.6	4,05	2.65
Risaralda	143,140	147,184	153,303	24.5	2,83	4.16
San Andrés	12,098	15,301	16,059	26.6	26,48	4.95
Santa Marta[b]	43,262	44,952	46,708	17.2	3,91	3.91
Santander	296,474	294,664	306,397	20.6	-0,61	3.98
Sucre	135,762	167,465	172,228	24.1	23,35	2.84
Tolima	248,436	257,094	266,039	22.4	3,49	3.48
Valle	438,547	520,188	539,160	36.7	18,62	3.65
Vaupés	4,998	8,925	9,380	29.0	78,57	5.10
Vichada	4,565	4,516	4,716	9.0	-1,07	4.43
Totales	5,780,098	6,214,766	6,477,113	22.9	7,52	4.22

[a] Docente incluye los directivos docentes (rectores, jefes de núcleo, etc.)
[b] Los datos de matrícula de 1994 son estimados.
Fuente: Cálculos propios con información reportada por los departamentos al Ministerio de Educación.

El sector privado y la iglesia querían mantener su libertad de otorgar educación y disminuir al máximo la intervención del estado. Algunos alcaldes y gobernadores buscaban autonomía territorial para hacerse cargo de la gestión educativa, mientras otros buscaban decididamente evitar esta responsabilidad. Tras conflictos, presiones y negociaciones, los técnicos lograron que las nuevas transferencias con destino a la educación fueran a los municipios y que se permitiera la financiación de becas en colegios privados con el presupuesto nacional; los maestros mantuvieron la renta con destinación específica a sus remuneraciones y lograron que el Situado Fiscal solamente se descentralizara a los departamentos y a los municipios que tenían más de 100 mil habitantes en 1985. Las instituciones educativas privadas, por su parte, lograron debilitar los pesados controles del estado y la exigencia preexistente de que los colegios fueran instituciones sin ánimo de lucro.

C. Características básicas del sistema descentralizado de educación

a. Gestión territorial y gestión escolar

El sistema descentralizado de educación prevé el establecimiento e interrelación de dos componentes mutuamente complementarios: el proceso de gestión territorial, cuyos énfasis son administrativos y financieros, y el proceso de gestión escolar, que busca construir la autonomía del establecimiento escolar.

- En la **gestión territorial** los agentes son el departamento y el municipio. El componente está dirigido a manejar las transferencias presupuestales nacionales, la cofinanciación, el crédito y en general todos los recursos financieros de la educación, los recursos humanos y los recursos físicos. Se espera que la gestión territorial sirva de base a la gestión escolar para propiciar la autonomía del establecimiento.

- Los elementos básicos de la **gestión escolar** son los gobiernos escolares, el Plan Educativo Institucional (PEI) y el Sistema de Información Institucional (SABE). La característica común de los tres consiste en ser procesos para crear la autonomía escolar como base de la calidad educativa.

b. Procesos complementarios

- **Reorganización Institucional**. En consonancia con la descentralización, el Ministerio de Educación redujo su planta de personal en 35% y reorientó su papel hacia la dirección sectorial (no la prestación directa), el diseño técnico, la evaluación de gestión y de calidad y la medición de impacto. Las áreas más fortalecidas fueron diseño pedagógico y planeación, mientras desaparecieron los últimos vestigios de administración y operación central. Por su parte, los departamentos se han hecho cargo de la administración del personal y los municipios de la prestación de servicios.

- **Dirección Pedagógica**. Las normas nacionales de carácter pedagógico se circunscriben a los contenidos básicos, que pueden ser complementados descentralizadamente, cuando las regiones lo juzguen conveniente. El manejo de autoridad refleja

el cambio constitucional: de la planeación normativa se pasa a una planeación concertada. El Ministerio se concibe como entidad de asesoría técnica que brinda servicios de apoyo cuando le son solicitados.

- **Financiamiento**. La medida más relevante de descentralización del gasto educativo establece el pago de los maestros con transferencias hacia los departamentos y el pago de los demás gastos recurrentes con transferencias fiscales a los municipios. Esta diferenciación de responsabilidades tiene una aplicación débil, como se examina adelante. Formalmente los factores para definir las transferencias son: estimación de las necesidades, eficiencia en la prestación del servicio y eficacia en el recaudo territorial de ingresos propios. En la práctica, pesa mucho la inercia (conservación en términos reales de los montos transferidos en el pasado).

D. Financiamiento descentralizado de la educación

a. Fuentes y usos de los recursos departamentales

Las transferencias a los departamentos (Situado Fiscal) y a los municipios han financiado cerca de 80% del gasto de educación (ver Cuadro 24). El gasto restante es cubierto con recursos generados territorialmente y con fondos de crédito y cofinanciación. Con el tiempo, el Situado tiende a disminuir su peso relativo, la participación municipal tiende a mantenerse en 15% del gasto total y la financiación con recursos propios territoriales se reduce, pasando de 13% en 1994 a un 8,5% en 1996. Este comportamiento sustenta la afirmación de que los incentivos para la eficiencia no son suficientes y que se está propiciando la pereza fiscal. En casi todos los departamentos, la fuente de ingresos con mayor dinamismo ha sido la cofinanciación.

De una planta de personal de cerca de 280 mil funcionarios (docentes, directivos docentes y administrativos), 230 mil se pagan por el Situado Fiscal transferido a los departamentos. La proporción no es homogénea por departamentos ni por municipios dentro de los departamentos.

b. Fuentes y usos de los recursos municipales

La mayor parte de los municipios no tiene control sobre los recursos del Situado Fiscal, que son manejados por las autoridades departamentales. Los recursos de gestión municipal son básicamente participación en los ingresos corrientes de la nación, cofinanciación y otras fuentes, entre las cuales se destacan los ingresos generados localmente (ver Cuadros 25 y 26). En 1993, el 62% de los pagos efectuados por los municipios provenía de la participación municipal en los ingresos corrientes de la nación destinada a educación, y de la cofinanciación. En sólo dos años, estas dos fuentes se redujeron a 45%, mientras creció la participación de otras fuentes. Este comportamiento indica en algunos casos un uso excesivo del endeudamiento, pero en otros es un indicio de consolidación de la descentralización mediante el uso de más recursos de origen local. La peor tendencia es la de algunas zonas del país donde la cofinanciación

Cuadro 24

GASTO EN EDUCACION BASICA Y MEDIA EN EL SECTOR OFICIAL
PROPORCION DE RECURSOS POR FUENTES, 1994-1996
(Datos porcentuales)

Departamentos y distritos	Situado Fiscal			Particip. municipales educación			Cofinanciación			Nacionales (Mineducación)			Propios (deptos. y mpios.)		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Amazonas	94.5	78.3	71.5	3.7	4.8	4.6	1.8	9.3	14.9	0.0	0.0	0.0	0.0	7.5	6.0
Antioquia	60.8	63.3	61.1	8.8	16.6	15.7	0.5	1.5	5.9	0.1	0.0	0.0	29.7	18.6	15.5
Arauca	35.5	46.3	50.1	2.9	5.8	5.5	0.7	3.5	4.9	0.0	0.6	0.4	61.0	43.8	34.9
Atlántico	69.3	59.4	58.6	8.5	12.9	12.9	1.5	4.7	9.3	0.0	0.0	0.0	20.7	23.0	18.4
Barranquilla	67.9	58.6	57.6	8.7	19.3	17.4	0.0	0.2	6.1	0.0	0.0	0.0	23.3	21.8	18.1
Bogotá	66.8	58.4	60.8	6.0	13.3	12.7	1.9	4.3	5.2	0.0	0.6	0.4	25.2	23.5	21.0
Bolívar	74.7	64.7	58.9	11.9	19.7	17.8	0.7	3.8	10.8	0.0	0.0	0.0	12.8	11.8	8.5
Boyacá	80.0	74.7	69.1	10.1	15.4	15.8	1.2	2.4	5.4	0.0	0.1	0.1	8.7	7.4	5.9
Caldas	84.0	79.5	72.5	8.5	13.6	12.4	2.9	1.6	3.1	0.0	0.1	0.1	4.6	5.1	4.3
Caquetá	89.3	82.3	71.4	9.4	12.6	11.4	1.3	1.5	10.3	0.0	1.3	0.8	0.0	2.3	1.8
Cartagena	80.9	76.5	74.5	11.3	16.5	13.6	0.0	0.0	5.0	0.0	0.0	0.0	7.8	7.0	4.9
Casanare	65.6	62.3	56.2	7.4	11.6	13.4	3.0	0.2	7.2	0.0	0.1	0.1	23.9	25.8	19.6
Cauca	82.1	74.5	68.5	10.6	16.6	14.4	0.2	1.5	6.6	0.0	0.0	0.0	7.1	7.4	5.5
Cesar	87.2	79.9	71.3	11.3	17.0	15.2	0.8	1.9	8.4	0.0	0.0	0.0	0.6	1.2	0.9
Chocó	87.7	84.2	70.2	8.4	12.5	11.4	3.9	3.2	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Córdoba	68.8	65.9	65.3	9.5	15.7	15.6	9.8	7.2	8.4	0.0	0.0	0.0	11.9	11.2	4.0
Cundinamarca	86.0	77.1	69.4	9.8	15.2	15.6	1.3	2.1	7.1	0.0	0.0	0.0	2.9	5.7	4.6
Guainía	98.3	96.8	73.4	1.7	3.2	2.5	0.0	0.0	20.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Guaviare	76.3	84.4	72.9	6.6	10.3	8.4	17.2	5.3	12.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Huila	69.8	65.7	64.4	8.7	12.7	13.8	1.0	2.2	2.8	0.0	0.0	0.0	20.6	19.4	18.3
Guajira	70.0	81.1	58.5	9.0	15.8	10.5	0.5	3.1	12.2	0.0	0.0	0.0	20.6	0.0	0.0
Magdalena	72.2	62.3	61.1	10.7	17.7	17.4	12.8	14.5	10.6	0.0	0.0	0.0	4.2	5.4	8.4
Meta	60.4	81.2	72.8	7.6	16.7	16.2	4.0	2.1	7.1	0.0	0.0	0.0	28.0	0.0	0.0
Nariño	81.3	74.9	68.6	10.1	15.1	14.1	2.0	2.7	8.3	1.8	3.1	2.0	4.7	4.2	3.6
N. de Santander	89.0	79.5	72.6	9.4	14.4	13.0	0.6	2.0	8.1	1.0	0.0	0.0	0.0	4.1	3.1
Putumayo	86.7	83.0	65.4	10.2	14.6	11.8	1.6	2.2	9.5	1.1	0.0	0.0	0.4	0.2	0.1
Quindío	91.4	82.1	74.6	7.1	9.5	9.1	1.2	4.6	8.8	0.4	1.5	1.1	0.0	2.2	1.9
Risaralda	83.0	79.4	66.7	7.2	13.3	10.8	4.4	1.9	8.6	0.7	0.0	0.0	4.7	5.4	4.0
San Andrés	67.3	66.4	67.2	7.0	4.7	5.7	0.0	10.9	11.7	11.5	0.0	0.0	14.1	18.0	14.3
Santa Marta	72.4	74.8	74.3	7.6	8.3	7.6	5.9	0.5	3.7	0.0	0.0	0.0	14.1	16.4	12.8
Santander	83.0	75.6	72.1	9.4	15.1	14.9	1.6	5.3	7.5	0.0	0.0	0.0	6.0	3.9	3.2
Sucre	66.2	64.1	69.1	9.3	14.6	15.9	12.1	10.2	12.5	0.5	0.4	0.3	11.9	10.8	0.0
Tolima	87.8	81.8	72.7	10.8	15.8	14.8	1.4	2.4	5.6	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
Valle	81.8	72.2	70.6	10.3	18.5	16.8	0.4	3.3	6.3	0.5	0.0	0.0	7.0	6.0	4.9
Vaupés	88.7	91.5	83.9	2.5	5.5	5.3	8.8	3.0	8.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Vichada	91.0	86.0	77.5	2.3	4.0	4.1	6.1	9.1	16.2	0.0	0.0	0.0	0.7	1.0	0.7
Total	75.0	70.6	66.6	8.9	15.0	14.2	6.5	9.2	7.1	1.0	1.6	1.1	13.6	10.9	8.5

Fuente: Departamento de Planeación-Ministerio de Educación.

Cuadro 25

GASTOS MUNICIPALES EN EDUCACION SEGUN FUENTES Y USOS, 1995
RESUMEN NACIONAL (Cifras en dólares)

Fuente	Total educación	Infraestructura	Dotación y materiales	Financiación becas	Pago docentes	Aportes Seguro Social	Otros programas
	Monto efectivo por cada fuente						
Particip. forzosa ICN	231,174,319	69,393,355	20,565,677	2,780,659	109,091,277	14,157,276	15,186,075
Cofinanciación	23,083,793	10,871,449	3,385,032	346,293	6,228,727	83,710	2,168,582
Otras fuentes	298,255,624	35,609,879	95,272,506	1,427,794	108,449,763	31,396,427	26,099,256
Libre PICN	2,752,944	453,131	228,120	5,037	482,812	12,909	1,570,935
Otras fuentes	130,004,943	2,734,143	687,711	21,050	95,829,905	30,322,774	409,360
Recursos Crédito	103,507,978	12,521,231	89,173,592	112,460	1,198,015	0	502,681
Recursos propios	47,629,719	12,907,762	3,541,330	800,986	7,964,526	801,644	21,613,471
Regalías	9,228,385	3,683,411	1,015,753	370,858	2,486,689	201,519	1,470,155
Aportes Departam.	5,131,656	3,310,202	625,999	117,403	487,816	57,580	532,655
Total fuentes	552,513,737	115,874,683	119,223,215	4,554,746	223,769,767	45,637,412	43,453,913
	Distribución porcentual de los gastos municipales en educación por usos, según fuentes						
Particip. forzosa ICN	41.9	59.9	17.2	61.0	48.8	31.0	34.9
Cofinanciación	4.2	9.4	2.8	7.6	2.8	0.2	5.0
Otras fuentes	54.0	30.7	79.9	31.3	48.5	68.8	60.1
Libre	0.5	0.4	0.2	0.1	0.2	0.0	3.6
Otras fuentes	23.5	2.4	0.6	0.5	42.8	66.4	0.9
Recursos Crédito	18.7	10.8	74.8	2.5	0.5	0.0	1.2
Recursos propios	8.6	11.1	3.0	17.6	3.6	1.8	49.7
Regalías	1.7	3.2	0.9	8.1	1.1	0.4	3.4
Aportes Departam.	0.9	2.9	0.5	2.6	0.2	0.1	1.2
Total fuentes	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	Distribución porcentual de los gastos municipales en educación por fuente, según usos						
Particip. forzosa ICN	100.0	30.0	8.9	1.2	47.1	6.1	6.6
Cofinanciación	100.0	47.1	14.7	1.5	27.0	0.4	9.4
Otras fuentes	100.0	11.9	31.9	0.5	36.4	10.5	8.7
Libre	100.0	16.5	8.3	0.2	17.5	0.5	57.1
Otras fuentes	100.0	2.1	0.5	0.0	73.7	23.3	0.3
Recursos Crédito	100.0	12.1	86.2	0.1	1.2	0.0	0.5
Recursos propios	100.0	27.1	7.4	1.7	16.7	1.7	45.4
Regalías	100.0	39.8	11.0	4.0	26.9	2.2	15.9
Aportes Departam.	100.0	64.2	12.1	2.3	9.5	1.1	10.3
Total fuentes	100.0	21.0	21.6	0.8	40.5	8.3	7.9

Fuente: Cálculos propios sobre datos de la Encuesta Anual de Municipios del Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Desarrollo Territorial, 1996.

Cuadro 26

PARTICIPACION DE CADA FUENTE EN LOS GASTOS DE LOS MUNICIPIOS EN EDUCACION POR DEPARTAMENTO, 1993-1995

(Datos porcentuales)

Departamento	Participación ICN			Cofinanciación			Otras Fuentes			Total Fuentes		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Antioquia	42.7	41.3	20.5	7.5	2.5	1.2	49.9	56.2	78.3	100.0	100.0	100.0
Atlántico	68.5	66.0	84.6	5.7	3.4	7.5	25.8	30.6	7.9	100.0	100.0	100.0
Bogotá	n.d.	20.9	22.3	n.d.	0.0	2.0	n.d.	79.1	75.7	n.d.	100.0	100.0
Bolívar	50.0	52.6	91.3	29.6	5.4	4.3	20.4	42.1	4.4	100.0	100.0	100.0
Boyacá	60.9	83.4	77.6	2.8	5.2	12.9	36.3	11.4	9.5	100.0	100.0	100.0
Caldas	77.3	71.8	83.7	3.6	3.2	5.9	19.1	25.0	10.5	100.0	100.0	100.0
Caquetá	64.7	81.0	77.9	9.0	8.9	17.5	26.3	10.1	4.6	100.0	100.0	100.0
Cauca	77.9	75.9	87.0	8.4	3.8	8.1	13.7	20.2	4.9	100.0	100.0	100.0
Cesar	68.3	12.1	78.3	12.5	84.8	11.5	19.2	3.0	10.1	100.0	100.0	100.0
Córdoba	61.8	6.4	72.5	1.5	78.1	15.5	36.7	15.4	11.9	100.0	100.0	100.0
Cundinamarca	59.8	55.3	77.0	9.0	5.1	2.8	31.2	39.6	20.3	100.0	100.0	100.0
Chocó	86.4	88.6	76.3	11.1	4.4	13.1	2.4	7.0	10.6	100.0	100.0	100.0
Huila	76.2	76.3	80.1	8.9	3.6	4.6	14.9	20.2	15.3	100.0	100.0	100.0
Guajira	51.0	81.9	59.3	6.2	1.2	6.1	42.7	17.0	34.6	100.0	100.0	100.0
Magdalena	88.2	90.9	70.8	11.4	1.0	13.0	0.3	8.1	16.2	100.0	100.0	100.0
Meta	73.8	78.2	78.5	8.1	8.5	7.7	18.1	13.3	13.8	100.0	100.0	100.0
Nariño	71.8	75.4	88.2	22.2	7.1	4.9	6.0	17.4	6.9	100.0	100.0	100.0
Norte de Santander	63.7	76.2	82.3	8.5	3.1	10.5	27.8	20.7	7.2	100.0	100.0	100.0
Quindío	83.6	57.8	81.8	5.7	4.2	8.5	10.7	38.0	9.7	100.0	100.0	100.0
Risaralda	23.0	44.7	46.3	18.3	5.1	5.6	58.6	50.2	48.1	100.0	100.0	100.0
Santander	40.1	53.1	70.4	4.8	2.8	5.0	55.1	44.1	24.6	100.0	100.0	100.0
Sucre	79.9	75.2	81.1	2.6	3.1	7.5	17.6	21.7	11.4	100.0	100.0	100.0
Tolima	57.1	81.8	82.1	5.2	3.2	11.3	37.7	15.1	6.6	100.0	100.0	100.0
Valle del Cauca	22.2	34.4	73.1	2.9	1.8	1.3	74.9	63.8	25.6	100.0	100.0	100.0
Arauca	4.7	18.2	24.0	54.2	45.3	9.3	41.1	36.5	66.7	100.0	100.0	100.0
Casanare	36.0	56.3	40.8	32.3	10.7	13.0	31.7	33.0	46.2	100.0	100.0	100.0
Putumayo	72.6	64.1	58.1	8.3	18.9	26.0	19.1	16.9	15.9	100.0	100.0	100.0
San Andrés	78.7	42.8	44.4	14.7	1.7	7.4	6.6	55.4	48.2	100.0	100.0	100.0
Amazonas	100.0	100.0	83.1	0.0	0.0	16.9	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Guainía	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Guaviare	100.0	89.5	21.5	0.0	7.4	70.2	0.0	3.1	8.3	100.0	100.0	100.0
Vaupés	100.0	50.6	100.0	0.0	10.4	0.0	0.0	39.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Vichada	76.5	89.4	45.5	23.5	10.6	54.5	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0
Total	51.3	45.8	41.8	11.3	11.5	4.2	37.4	42.6	54.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos propios con base en datos del Departamento Nacional de Planeación - Unidad de Desarrollo Territorial.

creció notablemente debido a acciones de origen político cuya repetición no es probable.

Entre los gastos en educación de los municipios, hay una buena parte de los 50 mil funcionarios no pagados por las transferencias departamentales del Situado Fiscal. El financiamiento departamental es proporcionalmente mayor en los municipios más grandes, especialmente capitales de departamento, y en los más ricos, pues unos y otros tienen mayor capacidad de presión para obtener el apoyo del departamento.

E. Evaluación económica de la descentralización de los servicios educativos

a. Inconveniencia de los mecanismos de asignación de recursos

1. Financiamiento con base en costos y no en resultados

El principal problema de la asignación descentralizada de recursos para educación en el modelo actual es que se rige por el costo de los insumos y no por el resultado logrado. El situado fiscal paga la nómina de docentes y consagra, sin crítica, la asignación existente en 1992 que era claramente antidistributiva. El efecto ha sido una inequitativa distribución de recursos entre departamentos y una mucho más inequitativa distribución de docentes entre municipios.

2. Complejidad, falta de transparencia e inequidad de las fórmulas de transferencia

Las actuales fórmulas para la distribución de las transferencias son demasiado complejas, de modo que no son transparentes a los departamentos y municipios. En consecuencia, no actúan como incentivo para lograr eficiencia en la prestación del servicio educativo y para estimular la eficacia en el esfuerzo de generación de recursos territoriales. Tampoco posibilitan el control de los municipios sobre los pagos efectuados por los departamentos y tienen efectos claramente adversos sobre la equidad.

3. El acceso indiscriminado de los municipios al crédito

El excesivo endeudamiento municipal, apoyado en sus rentas actuales y futuras, muestra prácticas de muy escasa racionalidad, crea condiciones de inequidad intergeneracional y se constituye en poderoso multiplicador monetario que afecta severamente el manejo macroeconómico.

4. La separación de fuentes de financiamiento

Esta separación implica dificultades para la administración de recursos y tiene efectos negativos sobre la eficiencia y la equidad, que pueden superarse cuando se utiliza una sola bolsa. En la actualidad, esta unión sólo se ha logrado en los distritos, que son a la vez municipios y departamentos y por lo tanto reciben situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la nación. Si se quieren mantener separadas estas dos fuentes, es aconsejable diferenciar el uso correspondiente a cada una: los docentes serían financiados totalmente por el situado fiscal y los municipios dedicarían sus recursos a gastos recurrentes diferentes a docentes. La asignación se haría per cápita: en el primer caso con una

unidad de capitación basada en la matrícula y en el segundo caso con una unidad de capitación basada en una canasta de recursos para la calidad, compuesta a partir de los factores asociados a la calidad brindados por las pruebas SABER.

b. Ineficiencia interna y baja calidad

1. Ineficiencia del gasto

Los análisis hechos por el Departamento Nacional de Planeación y la Misión Social han mostrado que si se compara el costo por alumno atendido con el Situado Fiscal existente, se podría financiar casi toda la matrícula, aún teniendo en cuenta las diferencias producidas por la zona geográfica (urbana o rural), la metodología (enseñanza tradicional o metodología de Escuela Nueva) y los niveles educativos (primaria o secundaria). En la actualidad se dedica al financiamiento de la matrícula todo el Situado y también el 40% de la parte destinada a educación de las participaciones municipales en los ingresos de la nación.

2. Desperdicio y baja calidad

La asignación actual desvirtúa el objetivo de las transferencias a los municipios, cuya destinación es apoyar los gastos corrientes relacionados con la calidad. La investigación ha encontrado que en el estado actual de desarrollo de la educación básica, el principal problema lo constituye el desperdicio, que alcanza cerca del 50% de los recursos de la primaria (5 grados). Si se ahorrara al menos la mitad de este desperdicio, se podrían cubrir los 9 grados que la Constitución considera como obligatorios. Esta mejoría de la eficiencia interna está ligada a la calidad de la educación: disminuir la repetición y la deserción implica cambio de métodos, mejorías en el nivel de los docentes, fortalecimiento de los apoyos didácticos y provisión de bibliotecas y textos. La relevancia de todos estos elementos como factores asociables a la calidad ha sido demostrada por las pruebas de logro realizadas en Colombia desde finales de la década pasada. Por estas razones, es crítica una reorientación de las transferencias recibidas por los municipios hacia el gasto en factores de eficiencia interna y calidad, diferentes al gasto en docentes, ya garantizado por el situado fiscal.

E. Evaluación administrativa de la descentralización de los servicios educativos

a. Dispersión de competencias y desenfoque administrativo

La gerencia educativa colombiana se caracteriza, desde el nacimiento de la República, por la dispersión de competencias entre los diferentes niveles político-administrativos sin que nadie sea el encargado preciso de todo el proceso educativo (nadie es responsable por todos los elementos de la gerencia de la educación pública en ningún nivel geográfico) y por la orfandad organizativa de las instituciones educativas, que son el verdadero centro del sistema. A ello debe añadirse el mantenimiento de algunas funciones administrativas centralizadas, en contravía con el modelo y las recomendaciones técnicas. Una consecuencia de ello es que el sector tiene severas limitaciones de rendición de cuentas. La situación se agrava con el hecho de que el Ministerio de Educación aún no tiene los instrumentos de información aptos para llevar a cabo su labor de seguimiento y evaluación.

b. Pésima administración de recursos

Un resultado del galimatías administrativo-legal vigente es que las transferencias nacionales hacia los departamentos pagan la mayor parte del personal docente, pero lo distribuyen con una notoria inequidad, sin que los alcaldes hayan tomado conciencia de su derecho a exigirle al departamento una mayor equidad. Como consecuencia, los municipios -y especialmente los municipios más pobres- dedican a la contratación de maestros gran parte de sus recursos propios y transferidos. Como se ha mencionado, el efecto indeseable de esta práctica es que la inversión en material audiovisual, textos, bibliotecas y ayudas pedagógicas, que se ha demostrado como crítica para mejorar la calidad y la eficiencia interna, obtiene menos recursos de los que originalmente se planearon. La responsabilidad municipal por el mantenimiento, mejoramiento y ampliación de la planta física ha quedado prácticamente relegada a la cofinanciación del Fondo de Inversión Social, cuya eficiencia, eficacia y neutralidad política han sido severamente cuestionadas.

c. Atraso de la gestión escolar

La escuela es precisamente el ámbito donde más crítica se presenta la situación de transición y que ha recibido el menor apoyo para lograr los cambios previstos. La reforma sectorial exige que toda institución escolar ofrezca al menos nueve años de educación básica, ya sea directamente o mediante acuerdos administrativos con otras sedes. Sin embargo, tres años después de establecida la norma correspondiente, la mayor parte de las instituciones carece de estos acuerdos y las escuelas siguen ofreciendo hasta quinto grado o menos. Los pocos acuerdos existentes son meramente formales y por tanto inocuos frente al objetivo de constituir comunidades docentes, bajo un solo rector y con utilización común de recursos pedagógicos.

d. Falta de autonomía en la escuela

Mientras los niveles nacionales, departamentales y municipales se disputen el poder de nombrar docentes, las instituciones escolares continuarán siendo un objeto de manipulación externa, sin capacidad para establecer la organización prevista en las normas descentralistas. Pero aún en el caso de que las instituciones educativas lograsen la organización interna prevista, carecerían de autonomía, puesto que el rector no tiene facultades para administrar los recursos humanos ni para manejar los recursos físicos y mucho menos para gerenciar los recursos financieros.

Café y desarrollo económico: un análisis departamental*

Mauricio Cárdenas S.**
Denisse Yanovich W.***

1. Introducción

La economía colombiana ha estado indisolublemente asociada al sector cafetero durante la mayor parte del siglo XX. De hecho, la mayoría de los historiadores económicos coinciden en señalar que el café ha jugado un papel esencial en el desarrollo económico y social del país. Urrutia (1980) considera que "antes de la era del café Colombia todavía no era una nación ya que la falta de integración económica y las dificultades en comunicación se reflejaban en un Estado débil y con una organización marcadamente federalista".

Son muchos los trabajos que, desde una perspectiva histórica, han analizado el papel del café en el desarrollo económico de Colombia. Por ejemplo, Junguito y Pizano (1991, Cap. 1) sintetizan la literatura existente y concluyen que el café marcó el punto de ruptura entre una economía basada en las mulas, el tabaco y el oro, y otra en la cual los ferrocarriles y los bancos crearon las condiciones para la utilización más intensiva de los factores productivos disponibles en el país. Adicionalmente, la expansión de la economía cafetera estuvo estrechamente asociada a la Colonización Antioqueña, con lo cual no solo se amplió la frontera agrícola sino que además se consolidó un gran número de pequeños productores. Con ello, se incrementó el tamaño del mercado colombiano, condición necesaria para el surgimiento de una economía industrial.

De otra parte, el mayor énfasis en los cultivos de café de tamaño pequeño y mediano permitió desvincular los procesos de producción y comercialización del café, anteriormente a cargo de los hacendados. Por lo tanto,

* Este trabajo hace parte de un proyecto de investigación más amplio elaborado por Fedesarrollo para el Crece y la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Deseamos agradecer lo comentarios de Jaime Vallecilla y de los demás participantes en las presentaciones realizadas en Fedesarrollo y el Crece.

** Director Ejecutivo de Fedesarrollo.

*** Investigadora de Fedesarrollo.

con la extensión de la actividad cafetera hacia el centro y occidente del país, no solo se modificó la estructura de la propiedad de la tierra, sino que además se incorporó a la economía cafetera a un mayor numero de agentes. Este incremento fue esencial para apoyar la transición de una economía agraria de subsistencia hacia una economía de mercado con una estructura productiva más diversificada. Adicionalmente, el café hizo posible una mayor acumulación de capital y, de manera importante, introdujo una cultura favorable al ahorro[1]. Otra área que fue impulsada por el desarrollo del cultivo de café fue la infraestructura de transporte. Con el avance cafetero se amplió el uso de ferrocarriles lo que posibilitó una mayor integración económica del país[2].

La consolidación de la economía cafetera ha estado acompañada de un considerable desarrollo institucional. De hecho, como lo analiza Bates (1997) en detalle, el crecimiento de la producción cafetera basada en pequeñas parcelas dio origen a la creación, en 1927, de la Federación Nacional de Cafeteros. Según Ocampo (1994), esta institución "adquirió el doble carácter de instrumento de presión del sector privado y de entidad paraestatal". Muchos analistas coinciden en que la Federación no es solo una asociación de productores, ya que también ha tenido atribuciones que normalmente se reservan los gobiernos. Por ejemplo, desde su creación la Federación ha recibido los ingresos de los diferentes impuestos cafeteros y, desde los años treinta, ha tenido autonomía en la definición de la política exterior colombiana en relación al tema cafetero, que por razones obvias ha sido el eje central de las relaciones económicas de Colombia con el resto del mundo. Estas atribuciones no son independientes de la estructura democrática de la Federación. De hecho, según Urrutia (1983) la Federación forma un estado paralelo ya que tiene sus propias fuentes de legitimidad porque los representantes de los productores son elegidos por voto directo y por períodos relativamente largos de tiempo. La Federación administra el Fondo Nacional del Café, creado en 1940 con el objetivo de estabilizar los precios que reciben los productores, intervenir en el mercado externo y financiar el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la caficultura colombiana.

La literatura sobre el papel del Fondo como instrumento clave para el diseño de la política macroeconómica es también extensa[3]. Una de las características más enfatizadas del Fondo es el control e influencia que los productores han ejercido sobre esta institución, a través del Comité Nacional de Cafeteros. Precisa-

---

1 En palabras de Urrutia (1980) "el paso de una sociedad acostumbrada a una agricultura de roza y quema, en que se talaba el bosque, se quemaba, y se sembraba maíz unos pocos años hasta agotar la fertilidad del suelo, a una comunidad que siembra para cosechar a los siete años implica un cambio fundamental".

2 La literatura sobre este tema es bastante extensa. Las referencias clásicas son, sin embargo, Nieto Arteta (1970), Ospina Vásquez (1989), Palacios (1983) y Machado (1988). Ocampo (1989) y Bejarano (1994) analizan el despegue de la industria cafetera en Colombia a comienzos del presente siglo. Para una versión reciente véase Bates (1997).

3 Véase por ejemplo, Fedesarrollo (1978), Cárdenas (1994) y, recientemente, Cárdenas, Partow y Yanovich (1997). Junguito (1996) considera que la política macroeconómica en Colombia ha estado fuertemente influenciada por los intereses de los cafeteros.

mente por ello, los precios al productor en Colombia son mayores comparados con los países en donde los productores no manejan la institución, y más estables comparados a países donde no existe una institución similar[4].

Pese a la abundancia de estudios sobre la economía cafetera en Colombia, es poco lo que se ha estudiado con respecto al impacto regional del desarrollo cafetero. En su libro, Junguito y Pizano (1991, Cap. 7) identifican seis regiones cafeteras en Colombia (Valle, Antioquia y Gran Caldas, Cauca y Nariño, Huila y Tolima, Cundinamarca y Boyacá, Santanderes, y resto del país). De acuerdo a los datos históricos de McGreevey (1971), así como a los censos cafeteros de 1970 y 1980, podría decirse que, en términos generales, la estructura regional de la producción no ha sufrido grandes transformaciones durante la posguerra (como veremos más adelante, Valle ha perdido algo de participación y Cauca, Nariño, Huila y Tolima han ganado marginalmente). De hecho, la composición regional de la producción no es marcadamente diferente de la observada en 1932[5]. Esta estabilidad en la ubicación de la producción cafetera permite evaluar el impacto que ha tenido el café en el desarrollo económico de las diferentes regiones del país.

Con la excepción del trabajo de Saldías (1992) para la región del Viejo Caldas, no existen en el país estudios que analicen el impacto del café sobre el desarrollo económico regional. El presente estudio busca llenar este vacío. Para ello, utiliza intensivamente el marco conceptual de la nueva literatura sobre el crecimiento económico, el cual ha sido aplicado al caso de los departamentos colombianos en Cárdenas, Pontón y Trujillo (1993), Cárdenas y Pontón (1993) y, recientemente, en Cárdenas y Escobar (1995). Estos trabajos hacen uso de una amplia base de información socioeconómica a nivel departamental, la cual se expande y presenta en el presente estudio.

Los resultados obtenidos para Colombia en los estudios mencionados indican que la educación y la dotación de capital público (infraestructura) son los principales factores que explican los diferenciales de crecimiento en el producto departamental en Colombia. Es decir, los departamentos que han experimentado mayores tasas de crecimiento son precisamente aquellos donde se han logrado mayores avances en el desarrollo del capital humano. Asimismo, una mayor dotación de carreteras y servicios públicos (electricidad, telefonía, acueductos y alcantarillados) es también un prerequisito para el crecimiento. La literatura también ha encontrado que Colombia es un caso exitoso de convergencia en el ingreso per capita entre departamentos. Es decir, las brechas en los niveles de ingreso se han acortado durante el período de posguerra[6].

---

[4] Esta tésis es desarrollada en Cárdenas (1994).

[5] La mayor transformación en la composición de la producción se dio durante las ultimas tres décadas del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX cuando la producción se desplazó de las regiones ubicadas en la cordillera oriental hacia las cordilleras central y occidental.

[6] La hipótesis de la convergencia ha suscitado una controversia en Colombia (véase al respecto el comentario de Meisel, 1993, así como los trabajos de Mora y Salazar, (1994) y Bastidas (1996). Cárdenas y Escobar (1995) realizan una evaluación reciente sobre el particular.

Este trabajo añade una nueva dimensión a la literatura sobre los determinantes del crecimiento regional al analizar la influencia del café sobre el desempeño socioeconómico de los diferentes departamentos cafeteros. Para ello, el trabajo explora nuevamente los determinantes del crecimiento económico departamental a partir de una muestra que separa los departamentos cafeteros del resto del país. El propósito es identificar aquellos aspectos específicos a los departamentos cafeteros que pueden contribuir a la explicación de su desempeño relativo en el contexto nacional.

Este trabajo está dividido en 5 partes, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda parte se identifican los departamentos cafeteros y se discuten los criterios utilizados para realizar dicha clasificación. La tercera sección describe el comportamiento de una gama amplia de indicadores socioeconómicos para todos los departamentos colombianos. Allí se identifican las principales diferencias entre los departamentos cafeteros y el resto del país. La cuarta parte presenta los resultados del ejercicio econométrico que busca identificar los determinantes del crecimiento económico en Colombia. Por último, la quinta sección, presenta las conclusiones generales del trabajo.

II. ¿Cuáles son los departamentos cafeteros?

El Cuadro 1 muestra la participación de la producción de café en el valor agregado total de cada departamento para 1985. De acuerdo con este indicador, que permite identificar los departamentos para los cuales el café tiene una mayor importancia en la actividad económica, se pueden distinguir tres grupos diferentes. El Grupo 1 incluye los departamentos en los que el café representa más del 10% del valor agregado departamental (Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima). Este grupo incluye los departamentos altamente dependientes del café. El Grupo 2 incluye aquellos departamentos en los que el café representa entre 5% y 10% del valor agregado (Cauca, Huila y Norte de Santander), es decir los departamentos medianamente cafeteros. El Grupo 3 abarca todos aquellos para los cuales dicha participación es superior al 2% pero inferior al 5% (Antioquia, Cesar, Cundinamarca, Nariño, Santander y Valle del Cauca), es decir incluye los departamentos moderadamente cafeteros. En total, el café

Cuadro 1
PARTICIPACION DEL CAFE SOBRE EL VALOR AGREGADO 1985

Grupo/Departamento	Total	Agrícola
Grupo 1 (altamente cafetero)		
Más del 10% del valor agregado		
Caldas	14.8	n.d.
Quindio	15.7	67.2
Risaralda	14.2	n.d.
Tolima	12.8	35.4
Grupo 2 (medianamente cafetero)		
Más del 5% del valor agregado		
Cauca	8.2	28.4
Huila	6.4	27.8
Norte de Santander	4.9	25.2
Grupo 3 (moderadamente cafetero)		
Más del 2% del valor agregado		
Antioquia	3.8	27.4
Cesar	1.9	4
Cundinamarca	4	12.7
Nariño	2.8	8.4
Santander	2.6	15.2
Valle del Cauca	2.7	19.5

Fuente: Crece.

representa más del 2% del PIB departamental en 13 de los 32 departamentos colombianos[7].

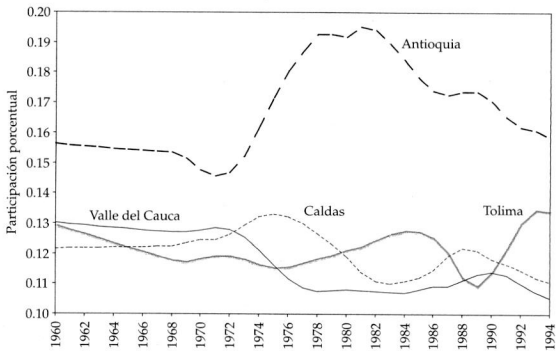
No obstante, la importancia del café en el valor agregado departamental no guarda relación con la participación de cada departamento en la producción total de café en Colombia. Dicha participación se aprecia en los Gráficos 1.A al 1.C cuyos datos abarcan el período 1960-1994. El Gráfico 1.A incluye los departamentos de mayor participación (Antioquia, Caldas, Tolima y Valle del Cauca), en tanto que el Gráfico 1.B abarca los departamentos de participación media (Cauca, Cundinamarca, Huila, Quindío, Risaralda y Santander). Los departamentos que aportan menos del 4% de la producción nacional de café se incluyen en el Gráfico 1.C (Cesar, Nariño y Norte de Santander).

Antioquia es el departamento con mayor peso en la producción de café en el país (aunque su participación ha descendido desde 1980). En segundo lugar se encuentra Tolima con una tendencia creciente, seguido de Caldas y Valle del Cauca, quienes han perdido participación en los últimos años. Al interior del grupo de participación media (Gráfico 1.B) se observa una convergencia en la participación en el total de la producción. Por ejemplo, la participación del Quindío disminuyó de 9.88% en 1960 a 7.09% en 1994, mientras que la del Cauca aumentó de 3.4% a 5.23% en el mismo período. Risaralda es el único de los departamentos de este grupo que ha mantenido una participación relativamente constante a través de los años.

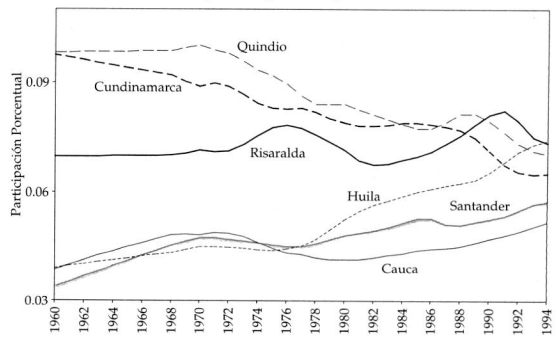
Gráfico 1

PARTICIPACION DEPARTAMENTAL EN LA PRODUCCION TOTAL DEL CAFE

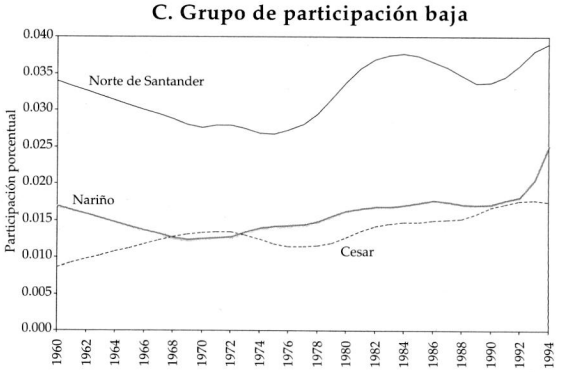
A. Grupo de participación alta



B. Grupo de participación media



C. Grupo de participación baja



Fuente: Crece.

[7] Colombia está formada en la actualidad por 32 Departamentos y un Distrito Capital (Santafé de Bogotá). Sin embargo, la división política del país ha sufrido múltiples cambios a través de los años. Cárdenas y Escobar (1995) reseñan los principales cambios en la estructura política del país durante la posguerra.

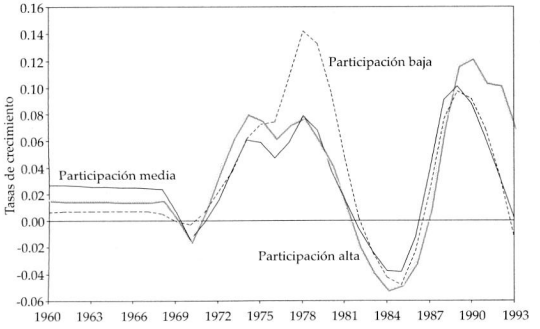
Dentro de los departamentos de la Gráfica 1.C sobresale el aumento en la participación de Nariño a partir de 1992.

De otra parte, el crecimiento de la producción de café de cada uno de los grupos definidos en el párrafo anterior es muy similar. En efecto, como se aprecia en el Gráfico 2, los tres grupos se mueven al mismo ritmo. Por supuesto, al interior de los grupos el comportamiento es claramente diferenciado. Curiosamente, los departamentos donde el café es más importante (dentro del valor agregado departamental) son también aquellos donde el crecimiento de la producción de café es más estable, es decir registra una menor varianza (Gráfico 3).

III. Situación relativa de los indicadores socioeconómicos en los departamentos cafeteros

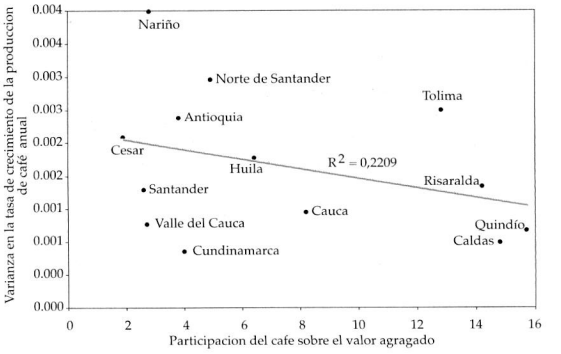
Esta sección analiza el grado de desarrollo económico de los departamentos cafeteros en relación con el resto del país. Para ello se utiliza una gama amplia de indicadores que miden aspectos diversos como el ingreso, el acervo de capital público, el comercio internacional, la infraestructura, el capital humano (educación y salud), la criminalidad, la participación y estabilidad política, el empleo y la distribución del ingreso. A continuación se discute cada uno de estos aspectos por separado. En todos los casos, la información se presenta para cinco grupos de departamentos: i. no cafeteros; ii. altamente cafeteros (aquellos en los que la producción de café representa más del 10% del valor agregado departamental); iii. medianamente cafeteros (aquellos en los que la producción de café representa entre el 5% y el 10% del valor agregado departamental) iv. moderadamente cafeteros (aquellos en los que la producción de café representa entre el 2% y el 5% de el valor agregado departamental) y v. los 13 departamentos cafeteros (la suma de los grupos ii a iv). En el apéndice se muestran los datos por departamento para cada indicador.

Gráfico 2
CRECIMIENTO EN LA PRODUCCION DE CAFE POR GRUPOS



Fuente: Crece.

Gráfico 3
VARIANZA EN CRECIMIENTO VS. PARTICIPACION DEL CAFE



Fuente: Crece.

A. Ingreso per cápita

El Cuadro 2 muestra el PIB per cápita departamental a precios constantes de 1975 para los años 1950, 1970 y 1992, reconstruido a partir de las series de Inandes (1977) y Dane (1992).

En 1950, los departamentos cafeteros tenían un ingreso per cápita más alto que el de los departamentos no cafeteros (y una menor desviación). Sin embargo, en 1970 los departamentos alta y medianamente cafeteros registraron un nivel de ingreso per cápita inferior al promedio del país (probablemente como resultado del bajo crecimiento en la producción de café en el país en los años sesenta). Incluso, el ingreso per cápita de los departamentos moderadamente cafeteros fue mayor que el caso de los departamentos con mayor participación del café. Hacia 1992 (último dato disponible), el ingreso per cápita en los departamentos altamente cafeteros se había nivelado con el del país no cafetero. Sin embargo, los departamentos moderadamente cafeteros registraban un ingreso sustancialmente mayor. Con todo, es clara la existencia de una mayor homogeneidad al interior de los departamentos cafeteros, dada la menor

Cuadro 2

Pib Per Cápita (pesos constantes de 1975)[a]	1950	Desviación estándar	1970	Desviación estándar	1992	Desviación estándar
Promedio departamentos no cafeteros	9,178	6,787	13,951	5,776	22,655	9,394
Promedio departamentos altamente cafeteros	10,626	2,904	12,522	1,178	23,642	4,599
Promedio departementos medianamente cafeteros	8,263	1,789	9,507	2,105	16,026	3,277
Proemdio departamentos moderadamente cafeteros	9,601	4,433	14,787	3,552	25,488	8,913
Promedio todos los departamentos cafeteros	10,950	2,947	15,328	2,039	26,988	4,926
Promedio nacional	10,276	5,068	14,824	4,369	22,764	7,659
Coeficiente de Exportaciones	**1950[b]**	**Desviación estándar**	**1970[c]**	**Desviación estándar**	**1992[c, d]**	**Desviación estándar**
Promedio departamentos no cafeteros	3.93	7.5	4.2	1 6.8	9.68	15.4
Promedio departamentos altamente cafeteros	34.49	16.4	42.77	34.3	3.03	2.3
Promedio departementos medianamente cafeteros	16.01	20.6	5.41	4.7	3.90	2.9
Proemdio departamentos moderadamente cafeteros	14.74	6.8	11.14	7.1	10.38	9.3
Promedio todos los departamentos cafeteros	22.01	16.1	18.80	21.7	9.11	12.0
Promedio nacional	14.56	16.2	11.86	22.0	9.23	12.1
Coeficiente de Importaciones	**1950[b]**	**Desviación estándar**	**1970[c]**	**Desviación estándar**	**1992[c, e]**	**Desviación estándar**
Promedio departamentos no cafeteros	17.22	16.9	16.36	13.4	14.78	17.5
Promedio departamentos altamente cafeteros	6.19	4.2	3.01	2.7	3.91	3.7
Promedio departementos medianamente cafeteros	3.95	4.7	0.81	0.5	1.29	1.5
Proemdio departamentos moderadamente cafeteros	13.78	10.5	8.62	5.7	12.71	11.0
Promedio todos los departamentos cafeteros	12.23	7.8	7.33	4.5	10.74	8.4
Promedio nacional	27.71	12.8	10.2	1 9.4	11.23	13.3

[a] INANDES DNP(1977) y Dane 1992
[b] Anuarios Generales de Estadística
[c] Anuarios de Comercio Exterior
[d] Exportaciones Menores
[e] Importaciones no petroleras

dispersión en el ingreso per cápita al interior de este grupo. Desde otro ángulo, estas cifras sugieren que el crecimiento de los departamentos no cafeteros ha sido, en promedio, mayor al de los departamentos cafeteros.

B. Comercio internacional

El grado de apertura de los departamentos cafeteros se puede medir a partir de los coeficientes de exportaciones e importaciones (como porcentaje del PIB departamental)[8]. Es evidente que los departamentos cafeteros tienen, en promedio, coeficientes de exportaciones mayores a los del resto del país (Cuadro 2). En contraste, los coeficientes de importaciones se encuentran por debajo del promedio nacional para todos los años. Sin embargo, las cifras de 1992 indican que las exportaciones no tradicionales tienen una menor participación en el PIB en los departamentos cafeteros que en el resto del país.

C. Infraestructura

Para determinar el grado de desarrollo departamental en infraestructura se cuenta con distintos tipos de información. En primer lugar, se encuentran los indicadores de cobertura de servicios públicos a nivel departamental, disponibles a partir de los censos de población (1953, 1964, 1973, 1985 y 1993). A partir de otras fuentes, es posible reconstruir información acerca del número de líneas telefónicas, el número de suscriptores al servicio de energía y los kilómetros de carreteras existentes en cada departamento. Las fuentes de estos indicadores se encuentran reseñadas en Cárdenas, Gutiérrez y Escobar (1995).

Los Cuadros 3 y 4 muestran las tasas de cobertura de los servicios de energía, acueducto y alcantarillado. Es claro que los departamentos cafeteros se destacan dentro del contexto nacional por su elevada cobertura de servicios públicos. Los departamentos altamente cafeteros (con excepción del Tolima) siempre están dentro de los seis departamentos de mayor cobertura en todos los servicios. Por ejemplo, el Quindío es el departamento que mejor cobertura tiene en todos los servicios públicos. (ver cuadros A.4-A.6)

El resultado en cuanto al número de líneas telefónicas por cada cien habitantes es similar. En este caso, después de Bogotá, los departamentos cafeteros son los de mayor cobertura (Cuadro 4 y anexos). En relación con el número de suscriptores al servicio de energía (por cada cien habitantes) la situación es igualmente destacada (Cuadro 3). Tanto en 1984 como en 1992, la cobertura del servicio de energía fue mayor en los departamentos cafeteros que en el promedio nacional. De hecho, Caldas es el departamento con mayor número de suscriptores en proporción al tamaño de la población, en tanto que Quindío se encuentra en el tercer lugar. (ver cuadro A.8)

---

[8] Para Caldas, Quindío y Risaralda se utilizaron los coeficientes del viejo Caldas en 1950, 1960 y 1970. Para 1980, 1989 y 1992 la cifra de exportaciones sólo incluye las exportaciones menores (para el cálculo de este coeficiente en los departamentos que no existían en 1950 y 1960 se supone que la participación observada en 1970 en el nuevo departamento se mantiene hacia atrás). En cuanto al coeficiente de importaciones, los datos para 1989 y 1992 utilizan las importaciones no petroleras. En este caso se utiliza la misma metodología para los departamentos creados después de 1960.

Cuadro 3

Cobertura de energía[a, c]	1950	Desviación estándar	1973	Desviación estándar	1993	Desviación estándar
Promedio departamentos no cafeteros	28.79	22.3	60.64	23.7	89.00	17.3
Promedio departamentos altamente cafeteros	29.61	10.1	60.80	15.8	89.72	7.6
Promedio departamentos medianamente cafeteros	17.09	9.3	44.12	10.7	75.65	9.4
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	27.94	12.0	59.19	17.8	88.20	9.7
Promedio todos los departamentos cafeteros	26.77	11.7	57.41	17.0	86.60	10.2
Promedio nacional	25.84	13.8	57.62	18.8	85.79	14.6
Número de suscriptores al servicio de energía [b] (por c/100habitantes)	**1975**	**Desviación estándar**	**1984**	**Desviación estándar**	**1992**	**Desviación estándar**
Promedio departamentos no cafeteros	7.85	3.5	11.26	4.7	15.68	6.7
Promedio departamentos altamente cafeteros	6.53	1.9	12.69	2.4	18.52	4.4
Promedio departamentos medianamente cafeteros	6.55	1.9	10.55	3.3	15.35	3.9
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	7.82	3.4	11.58	4.0	16.87	5.4
Promedio todos los departamentos cafeteros	8.41	3.7	13.24	3.4	19.34	4.5
Promedio nacional	7.58	3.6	11.27	3.9	16.40	5.5

[a] Censos Dane y Cálculos Autores.
[b] ISA.
[c] Porcentaje de viviendas que cuentan con este servicio.

Cuadro 4

Cobertura de acueducto [a, d]	1950	Desviación estándar	1973	Desviación estándar	1993	Desviación estándar
Promedio departamentos no cafeteros	30.67	23.7	60.37	21.5	83.10	18.9
Promedio departamentos altamente cafeteros	37.95	11.3	75.07	12.1	85.53	7.9
Promedio departamentos medianamente cafeteros	17.15	8.4	55.14	15.2	73.97	10.8
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	30.68	13.7	64.87	15.7	81.08	11.3
Promedio todos los departamentos cafeteros	30.40	14.5	65.48	17.0	80.71	11.1
Promedio nacional	28.78	16.0	62.73	19.9	79.70	16.2
Cobetura de alcantarillado [b, d]	**1950**	**Desviación estándar**	**1973**	**Desviación estándar**	**1993**	**Desviación estándar**
Promedio departamentos no cafeteros	21.67	18.6	43.79	24.0	61.35	21.7
Promedio departamentos altamente cafeteros	26.25	10.7	56.14	16.6	74.96	12.7
Promedio departamentos medianamente cafeteros	10.96	16.5	33.78	32.8	54.90	40.6
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	23.62	14.9	49.69	18.1	66.20	25.2
Promedio todos los departamentos cafeteros	22.41	11.7	48.72	20.3	65.97	17.9
Promedio nacional	20.93	11.9	46.09	21.3	63.80	20.1
Número de líneas telefónicas por cada 100 habitantes [c, d]	**1975**	**Desviación estándar**	**1985**	**Desviación estándar**	**1994**	**Desviación estándar**
Promedio departamentos no cafeteros	5.59	4.1	8.20	6.0	13.04	7.6
Promedio departamentos altamente cafeteros	2.38	1.0	3.87	2.0	10.19	3.2
Promedio departamentos medianamente cafeteros	1.96	1.3	3.25	2.4	5.46	1.0
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	4.04	2.8	7.04	4.3	12.23	6.5
Promedio todos los departamentos cafeteros	3.92	2.0	6.79	3.2	13.54	5.1
Promedio nacional	4.29	3.0	6.76	4.6	13.02	6.4

[a y b] Censos Dane y Cálculos Autores.
[c] División de Infraestructura, DNP.
[d] Porcentaje de viviendas que cuentan con este servicio.

La misma tendencia se observa en el caso de kilómetros de carreteras por millón de habitantes, tanto departamentales como nacionales. El Cuadro 5 muestra la información disponible a nivel departamental (1933 y 1990). De nuevo es claro que los departamentos cafeteros están por encima del promedio nacional. El grupo medianamente cafetero es el que tiene el promedio más alto del país. Con relación a las carreteras nacionales (Cuadro 5) se dispone de información para 1966, 1982 y 1990. Según esta información los departamentos medianamente cafeteros son los de mejor cobertura de vías en el país. En suma, en materia de infraestructura los departamentos cafeteros ocupan una posición privilegiada en el contexto nacional.

Estos resultados guardan una estrecha relación con la inversión en infraestructura que se realiza a través de los comités departamentales de cafeteros. El Cuadro 6 muestra dichas inversiones como porcentaje del PIB. Es interesante que dichas inversiones son por lo general mayores a las que realiza el propio Gobierno Nacional en los departamentos cafeteros. Además, los comités municipales también han ejecutado inversiones en infraestructura pero desafortunadamente esa información no está disponible.

D. Capital humano

El stock de capital humano se puede medir a partir de las tasas de analfabetismo de la población, las tasas de cobertura en educación primaria y secundaria, el número de años promedio de escolaridad (de la población mayor de 5 años) y la tasa de mortalidad infantil. La tasa de analfabetismo está medida para la población mayor de 7 años en 1951, 1964 y 1985, y para la población mayor de 5 años en 1973, 1985 y 1993, a partir de los censos de población del Dane. La cobertura

Cuadro 5

Carreteras nacionales (Km. por millón de hab.)	1966[a]	Desviación estándar	1982[a]	Desviación estándar	1990[b]	Desviación estándar
Promedio departamentos no cafeteros	757.15	1378.1	640.33	751.1	644.73	765.0
Promedio departamentos altamente cafeteros	889.40	323.1	943.80	407.3	990.62	467.9
Promedio departamentos medianamente cafeteros	2,058.26	478.8	2,046.72	58.9	1,937.11	75.1
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	868.67	952.8	770.37	543.6	738.19	487.6
Promedio todos los departamentos cafeteros	1,166.57	824.6	1,105.34	638.6	1,076.61	593.2
Promedio nacional	935.10	1071.5	826.67	683.6	820.97	665.5

Carreteras departamentales (Km. por millón de hab.)	1933[a]	Desviación estándar	1990[b]	Desviación estándar
Promedio departamentos no cafeteros	364.94	481.1	694.71	1220.5
Promedio departamentos altamente cafeteros	1,379.46	2015.3	1,889.68	719.2
Promedio departamentos medianamente cafeteros	5,022.64	4370.0	2,372.48	2414.6
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	2,159.11	2375.2	1,837.93	1142.3
Promedio todos los departamentos cafeteros	2,949.65	2972.6	2,086.81	1301.1
Promedio nacional	1,930.84	2446.7	1,357.28	1363.0

[a] Alfredo Bateman (1986).
[b] MOPT.

Cuadro 6

INVERSION DE LOS COMITES DEPARTAMENTALES Y DEL GOBIERNO EN INFRAESTRUCTURA COMO PORCENTAJE DEL PIB DEPARTAMENTAL

	1980-85	1986-91	1992	1992*
Caldas	0.27	0.39	0.49	0.36
Quindío	0.26	0.38	0.34	0.03
Risaralda	0.16	0.14	0.13	0.62
Tolima	0.18	0.33	0.13	0.03
Promedio ponderado	0.21	0.31	0.25	0.26
Desviación	0.07	0.17	0.18	0.29
Cauca	0.12	0.14	0.11	0.01
Huila	0.04	0.06	0.08	0.10
Norte de Santander	0.06	0.07	0.13	0.07
Promedio ponderado	0.15	0.21	0.19	0.17
Desviación	0.10	0.17	0.15	0.23
Antioquia	0.05	0.06	0.05	0.20
Cesar	0.02	0.03	0.02	0.37
Cundinamarca	0.07	0.05	0.05	1.36
Nariño	0.01	0.03	0.00	0.00
Santander	0.03	0.03	0.02	0.09
Valle de Cauca	0.08	0.04	0.02	0.55
Promedio ponderado	0.08	0.10	0.08	0.34
Desviación	0.10	0.15	0.14	0.50

* Inversion del Gobierno.
Fuente: Federación Nacional de Cafeteros.

de educación primaria se define como el total de alumnos matriculados sobre la población entre 7 y 14 años, las cuales están disponibles para 1950 y 1960-1975 con base en los Anuarios Generales de Estadística de la Contraloría General de la República y para el período 1975-1990 a partir de cifras del Ministerio de Educación[9]. La tasa de cobertura de educación secundaria utiliza la población entre 12 y 17 años, obtenida de la misma fuente. La escolaridad promedio de la población se calculó con base en la metodología descrita en Cárdenas, Pontón y Trujillo (1993). Por último, la tasa de mortalidad infantil definida como el número de niños muertos menores de 5 años por mil habitantes en ese rango de edad, se obtuvo a partir de los Reportes Anuales de Defunciones del Dane. En este caso se tienen datos para 1950, 1960, 1970, 1980 y 1990.

[9] Dado que estas dos series son incompatibles, se decidió aplicar a la serie de los Anuarios las tasas de crecimiento según los datos del Ministerio de Educación.

De acuerdo con el Cuadro 7, las tasas de analfabetismo de los departamentos cafeteros son menores al promedio de los departamentos no cafeteros. Al interior del grupo altamente cafetero se observan las menores tasas de analfabetismo del país con pocas diferencias entre departamentos (ver cuadro A.11). Sin embargo, en términos de años promedio de escolaridad los departamentos cafeteros se encuentran por debajo del resto de departamentos. Bogotá y Atlántico tienen niveles muy superiores a los de las demás entidades territoriales del país (ver cuadro A.12). De otra parte, las tasas de cobertura de la educación primaria han registrado grandes avances en los departamentos cafeteros (Cuadro 8). De hecho, en 1990 su nivel fue muy superior al del resto del país. En cuanto a la cobertura de educación secundaria la situación es la opuesta (Cuadro 8). Dado el conjunto de los indicadores de educación podemos concluir que los departamentos cafeteros tienen un mejor nivel educativo en los niveles primarios en relación con el resto del país. Esto se ve reflejado en las menores tasas de analfabetismo y las mayores tasas de cobertura de la educación primaria. Sin embargo, la menor cobertura de la educación secundaria se ha reflejado en una menor escolaridad promedio de la población en comparación con los demás departamentos de Colombia.

Por último, la situación relativa de los departamentos cafeteros en cuanto a la tasa de mortalidad infantil no es buena (Cuadro 8). Para todos los años estos departamentos tienen tasas más altas que el promedio nacional. No obstante, en este campo se aprecian diferencias importantes al interior de los departamentos cafeteros. Por ejemplo, el grupo altamente cafetero pasó de tener el promedio más alto en mortalidad infantil en 1950, al tercero más bajo en 1990. Sin embargo, los departamentos medianamente cafeteros tienen todavía tasas más altas que el resto del país.

Cuadro 7

Años promedio de escolaridad	1964	Desviación estándar	1973	Desviación estándar	1985	Desviación estándar
Promedio departamentos no cafeteros	2.82	1.0	3.65	0.9	5.03	1.0
Promedio departamentos altamente cafetero	2.41	0.3	3.25	0.3	4.54	0.3
Promedio departamentos medianamente cafetero	1.99	0.2	2.72	0.1	2.39	0.2
Promedio departamentos moderadamente cafero	2.58	0.4	3.36	0.5	4.63	0.6
Promedio todos los departamentos cafetero	2.47	0.4	3.25	0.4	4.51	0.5
Promedio nacional	2.59	0.5	3.41	0.5	4.63	0.6
Analfabetismo (por c/100habitantes)	**1950**	**Desviación estándar**	**1973**	**Desviación estándar**	**1993**	**Desviación estándar**
Promedio departamentos no cafeteros	48.70	15.8	25.94	11.1	18.39	8.7
Promedio departamentos altamente cafetero	38.45	9.2	22.94	4.5	11.85	2.1
Promedio departamentos medianamente cafetero	50.90	1.0	31.84	2.6	16.77	2.2
Promedio departamentos moderadamente cafetero	38.29	17.4	23.75	6.7	12.25	4.6
Promedio todos los departamentos cafetero	40.12	13.5	24.71	6.3	12.83	3.8
Promedio nacional	42.81	14.5	25.19	8.7	12.71	5.6

Fuente: Censos de Población y cálculos de los autores.

Cuadro 8

	1950	Desviación estándar	1970	Desviación estándar	1990	Desviación estándar
Tasas de cobertura de educación primaria [a]						
Promedio departamentos no cafeteros	32.97	7.3	74.52	10.2	80.43	25.7
Promedio departamentos altamente cafeteros	34.82	2.7	72.77	2.7	104.88	11.6
Promedio departamentos medianamente cafeteros	36.63	1.3	68.57	7.0	79.26	11.4
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	38.11	7.6	71.63	7.5	93.76	14.7
Promedio todos los departamentos cafeteros	37.15	5.2	71.14	6.3	91.56	17.3
Promedio nacional	35.87	6.7	72.59	6.9	89.40	21.9
Tasas de cobertura educación secundaria [a]						
Promedio departamentos no cafeteros	4.00	2.8	27.78	11.7	62.20	16.8
Promedio departamentos altamente cafeteros	2.36	0.5	26.97	8.1	59.86	10.4
Promedio departamentos medianamente cafeteros	2.98	1.8	18.49	4.1	41.23	3.4
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	4.24	2.2	23.44	7.1	51.94	13.0
Promedio todos los departamentos cafeteros	3.63	1.7	24.13	7.8	53.89	13.0
Promedio nacional	3.75	1.8	25.52	8.6	54.32	11.8
Tasa de mortalidad infantil [b]						
Promedio departamentos no cafeteros	34.53	51.0	15.23	12.0	4.60	2.7
Promedio departamentos altamente cafeteros	59.33	8.0	32.35	0.9	5.71	1.0
Promedio departamentos medianamente cafeteros	52.09	2.1	24.41	7.8	6.75	1.6
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	48.27	13.4	30.97	20.7	5.07	1.3
Promedio todos los departamentos cafeteros	51.32	12.7	30.33	14.3	5.42	1.5
Promedio nacional	46.07	36.4	17.81	15.2	5.03	5.6

[a] Anuarios Generales de Estadística, Ministerio de Educación.
[b] Reportes Anuales de Defunciones del Dane.

E. Criminalidad

A partir de los informes de criminalidad elaborados por la Policía Nacional (1990 y 1995) se pueden construir series quinquenales de asesinatos, hurtos y nivel global de criminalidad (expresados por cada 10.000 habitantes) a nivel departamental para el período 1960-1995. Llama la atención que los departamentos altamente cafeteros registren los mayores niveles de criminalidad del país (Cuadro 10), aunque en 1995 el desempeño de este grupo en cuanto a hurtos y asesinatos mejoró notablemente. Es importante notar que el número de asesinatos (por cada 10.000 habitantes) a nivel nacional pasó de 3.6 en 1960 a 8 en 1995, en tanto que la tasas de hurtos y criminalidad descendieron en 1995 en relación con los niveles de los años setenta.

F. Estabilidad y participación política

La participación electoral (número de votos en elecciones presidenciales como porcentaje del número de cédulas registradas a nivel departamental) y la estabilidad política (número promedio anual de gobernadores) son dos indicadores útiles que pueden construirse a partir de la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el

Cuadro 9

Participación electoral[a]	1964	Desviación estándar	1973	Desviación estándar	1994[c]	Desviación estándar
Promedio departamentos no cafeteros	40.10	5.5	56.09	8.5	40.76	6.6
Promedio departamentos altamente cafeteros	63.14	2.5	47.17	3.9	46.87	3.5
Promedio departamentos medianamente cafeteros	59.13	4.7	56.40	10.6	44.82	5.1
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	55.57	4.0	49.55	12.2	43.06	5.1
Promedio todos los departamentos cafeteros	57.65	4.6	50.04	9.9	44.01	4.5
Promedio nacional	51.44	4.9	52.34	9.5	43.31	5.8
Número de gobernadores[b] por año durante el período	**1948-1969**	**Desviación estándar**	**1970-1992**	**Desviación estándar**		
Promedio departamentos no cafeteros	1.17	0.00	1.02	0.00		
Promedio departamentos altamente cafeteros	1.28	0.06	1.08	0.17		
Promedio departamentos medianamente cafeteros	1.16	0.15	1.20	0.11		
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	1.23	0.33	1.03	0.22		
Promedio todos los departamentos cafeteros	1.30	0.23	1.04	0.18		
Promedio nacional	1.25	0.00	1.04	0.00		

[a] Registraduría Nacional del Estado Civil.
[b] Ministerio de Gobierno.
[c] Segunda vuelta

Cuadro 10

	1960	Desviación estándar	1975	Desviación estándar	1995	Desviación estándar
Asesinatos (por cada 10.000 habitantes)						
Promedio departamentos no cafeteros	1.63	4.9	3.61	4.0	4.02	3.4
Promedio departamentos altamente cafeteros	7.78	2.6	4.47	0.5	5.87	2.2
Promedio departamentos medianamente cafeteros	3.76	0.4	3.72	1.0	3.00	1.3
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	3.75	2.2	4.26	1.1	20.01	14.1
Promedio todos los departamentos cafeteros	4.61	2.7	4.22	0.9	10.26	9.9
Promedio nacional	3.58	3.9	3.98	2.8	7.86	7.7
Hurtos (por cada 10.000 habitantes)						
Promedio departamentos no cafeteros	4.00	1.8	40.34	30.8	31.83	18.0
Promedio departamentos altamente cafeteros	11.97	10.0	54.23	16.7	15.97	8.0
Promedio departamentos medianamente cafeteros	5.76	2.9	50.69	43.9	16.09	6.5
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	6.90	2.6	27.55	13.2	28.90	17.9
Promedio todos los departamentos cafeteros	7.81	6.4	35.77	28.2	19.28	12.5
Promedio nacional	6.49	5.3	37.59	28.6	26.36	10.7
Criminalidad (por cada 10.000 habitantes)						
Promedio departamentos no cafeteros	62.06	67.6	82.81	64.5	75.13	28.3
Promedio departamentos altamente cafeteros	82.93	43.5	113.60	28.5	82.41	18.2
Promedio departamentos medianamente cafeteros	46.03	17.0	90.23	37.5	67.87	14.5
Promedio departamentos moderadamente cafeteros	51.92	25.0	70.33	27.0	89.98	46.8
Promedio todos los departamentos cafeteros	57.67	38.9	81.23	39.2	72.49	34.0
Promedio nacional	59.19	42.9	81.86	51.1	57.48	32.7

Fuente: Informe de Criminalidad, Policía Nacional (1990,1995)

Ministerio de Gobierno, respectivamente. Como se aprecia en el Cuadro 9, la participación electoral en los departamentos cafeteros ha registrado una tendencia decreciente a través de los años. Sin embargo, la participación electoral es mayor en estos departamentos que en el resto del país. El indicador de estabilidad política muestra que los departamentos cafeteros tuvieron en promedio más gobernadores que el resto del país, tanto en el período 1948-1969 como durante el período 1970-1992 (Ver Cuadro 9). Es importante observar la tendencia decreciente de este indicador, tanto a nivel nacional como en el caso de los grupos de departamentos cafeteros y del resto del país.

IV. Café y desarrollo: análisis

A. Coeficientes de correlación

El Cuadro 11 presenta los coeficientes de correlación entre las variables descritas en las sección anterior y la importancia del café en el PIB departamental. Los coeficientes se calcularon para tres puntos en el tiempo: el año inicial de la serie, un año intermedio y el último año para el cual se tiene información.

Cuadro 11

MATRIZ DE COEFICIENTES DE CORRELACION

		Participacion del café sobre el valor agregado dptal.		
		Primer año	**Año intermedio**	**Ultimo año**
TMI	(1960,80,90)*	0.6389	0.0087	0.6077
Cobertura de alcantarillado	(1964,85,93)	-0.0866	0.5017	0.4779
Cobertura de educación primaria	(1960,75,90)	0.4575	0.5762	0.4470
Cobertura de acueducto	(1964,85,93)	-0.1661	0.4780	0.4234
Cobertura de educación secundaria	(1960,75,90)	0.1377	0.3578	0.3792
Analfabetismo	(1964,85,93)	0.4526	0.3944	0.3055
Criminalidad	(1960,80,95)	0.8374	0.6753	0.2563
Escolaridad 1964	(1964,73,85)	0.1907	0.2362	0.2113
Cobertuta de energía	(1964,85,93)	-0.1761	0.3087	0.2066
PIB per cápita	(1960,80,92)	-0.-436	-0.0542	0.0458
Participación electoral 1962	(1962,82,94)	0.4724	0.4496	0.0426
Hurtos	(1960,80,95)	0.7895	0.7812	-0.0083
Carreteras nacionales	(1966,82,90)	-0.1458	-0.0737	-0.0422
Viviendas con alcantarillado	(1964,85,93)	-0.1594	-0.0667	-0.0914
Suscripción al Servicio de energía	(1975,85,92)	-0.0768	-0.0930	-0.0987
Coeficiente de importación	(1960,80,92)	-0.1523	-0.1501	-0.1143
Stock de capital público	(1980,85,91)	0.1082	-0.1118	-0.1228
Asesinatos	(1960,80,95)	0.7842	0.4253	-0.1265
Lineas telefónicas	(1976,85,94)	-0.1057	-0.1380	-0.1305
Viviendas con acueducto	(1964,85,93)	-0.1717	-0.1196	-0.1495
Viviendas con energía	(1964,85,93)	-0.1768	-0.1527	-0.1810
Coeficiente de exportación	(1960,80,92)	0.6439	-0.2590	-0.4527

* Cada indicador está disponible para distintos años. Por lo tanto, se toman los años iniciales, intermedios y finales dependiendo de la disponibilidad para cada uno de los indicadores.

Adicionalmente, los coeficientes de correlación se ordenaron de mayor a menor para determinar cuáles son los indicadores que más se relacionan con la participación del café.

Del ejercicio anterior se obtienen resultados interesantes. En el año inicial, los indicadores que tienen mayor correlación positiva con la participación del café son los tres indicadores de violencia. Así, la tasa global de criminalidad, los hurtos y los asesinatos registraron mayores niveles en los departamentos con mayor orientación hacia la actividad cafetera. Adicionalmente, para ese mismo año las relaciones negativas más fuertes existían entre la participación del café y la cobertura del servicio de energía eléctrica. Es decir, los departamentos cafeteros tenían a comienzos del período de análisis un menor suministro de este servicio. De otra parte, la participación del café registró una correlación positiva con la apertura exportadora, la mortalidad infantil y la cobertura de la educación primaria. Para los años intermedios se mantienen estos resultados, aunque se debilita la correlación positiva entre la orientación cafetera, el número de asesinatos y la apertura exportadora.

Finalmente, para el último año que corresponde a algún punto en la última década, ninguno de los coeficientes de los indicadores de violencia se encuentra dentro de los tres indicadores más relacionados con la participación del café. Los indicadores que pasan a tener la correlación positiva más alta con la participación del café son la tasa de mortalidad infantil, la cobertura de alcantarillado, la cobertura de educación primaria (la cual resultó significativa para el año intermedio), y la cobertura de acueducto. Resulta paradójico que los departamentos cafeteros tengan mayores tasas de mortalidad infantil cuando precisamente estos departamentos cuentan con la mayor cobertura de acueductos y alcantarillados. Este resultado puede reflejar problemas de calidad en la información y por lo tanto debe interpretarse con cautela.

Llama la atención que para el último año los indicadores de hurtos y asesinatos pasan a tener coeficientes de correlación negativos con la participación del café en la actividad económica departamental, lo que implica que a través de los años la relación entre el café y la violencia se ha revertido. Tanto el PIB per cápita como el número de suscriptores al servicio de energía tienen coeficientes de correlación (con la participación del café) muy cercanos a cero para los tres períodos. Por lo tanto se podría concluir que no existe una relación estadística fuerte entre estos indicadores y la participación del café en las economías departamentales.

B. Análisis econométrico

Esta sección analiza los determinantes de la mejoría relativa en los indicadores socioeconómicos, los cuales se definen como:

$$\hat{X}_i = \left(\frac{(X_{i,T} - X_{i,t})}{X_{i,t}} \right)$$

donde i denota un departamento, T es el año final, t es el año inicial y X es el indicador para el cual se calcula la mejoría relativa. La forma funcional que se utilizó en las regresiones fue la siguiente:

$$\hat{X}_{i,T-t} = \beta_0 + \beta_1 (Y_{i,t}) + \beta_2 (\hat{Y}_{i,T-t}) + \beta_3 (X_{i,t}) \beta_4 café_i + \beta_5 dum_i + \varepsilon_i$$

donde $Y_{i,t}$ es el valor en el período inicial del PIB per cápita para cada departamento, $\hat{Y}_{i,t}$ es el crecimiento del mismo para cada departamento en el período T-t, $café_i$, es la participación del café en el valor agregado departamental en 1985 y dum_i es una de las tres dummies (dum10, dum5, dum2) utilizadas para distinguir a los tres grupos de departamentos cafeteros. Dum10 (5){2} toma un valor de 1 para los departamentos donde la producción de café representa más del 10% (5%) {2%} del valor agregado total y 0 en los demás. La hipótesis es que la mejoría en los indicadores socioeconómicos guarda una relación positiva con el crecimiento económico y con la importancia del café. De otra parte, la hipótesis de la convergencia indica que los niveles iniciales tanto del ingreso per cápita como del indicadores en cuestión guarda una relación negativa con su progreso posterior. Es decir, la mejoría relativa es mayor para los departamentos con menor nivel inicial del indicador bajo análisis. Los Cuadros 12 al 14 resumen los mejores resultados. En general, las regresiones tienen un poder explicativo alto con un número reducido de variables.

El Cuadro 12 presenta los determinantes de la mejoría en la cobertura de los servicios públicos. Los resultados confirman la existencia de una convergencia en estos indicadores. De hecho, el coeficiente que acompaña la variable de cobertura inicial es negativo y significativo estadísticamente (al 5% para los tres servicios). Por lo tanto, los departamentos de menor cobertura en 1964 fueron los que mejoraron más en relación con el resto del país. Adicionalmente, el crecimiento del PIB per cápita durante el período guarda una relación positiva y significativa con el avance de los servicios públicos.

La variable que mide la participación del café trata de captar otros factores, aparte del nivel inicial del indicador socioeconómico bajo análisis y al crecimiento del producto per cápita, que puedan haber ejercido alguna influencia sobre el progreso social y económico de los departamentos. En aquellos casos en los que la variable café muestra un coeficiente significativo estadísticamente puede afirmarse que existen otros factores específicos a los departamentos cafeteros que han tenido alguna incidencia en la evolución de la variable bajo análisis. Este es el caso del incremento en cobertura del servicio de alcantarillado. Llama la atención, sin embargo, que en los departamentos moderadamente cafeteros los avances en materia de cobertura de energía fueron menores que en el resto del país, dado el nivel inicial de la variable y el crecimiento del PIB.

Los resultados que se obtuvieron en las regresiones de los otros indicadores de infraestructura confirman la existencia de convergencia entre los departamentos colombianos. Los coeficientes que acompañan el valor inicial de los indicadores de telefonía, suscriptores al servicio de energía y del número de viviendas con energía, acueducto y alcantarillado son todos negativos y significativos. Por lo tanto, nuevamente se puede concluir que los departamentos que tenían la mejor infraestructura al iniciar el período registraron menores avances (en términos relativos). En el caso de la telefonía la variable que mide la participación del café dentro del valor agregado

Cuadro 12

Variable dependiente Cambio relativo en: Período	Cobertura alcantarillado 1964-93	Cobertura acueducto 1964-93	Cobertura energía 1964-93	Cobertura energía 1964-93	Viviendas con acueducto 1964-93	Viviendas con acueducto 1964-93	Viviendas con alcantarillado 1964-93	Suscripciones energía 1975-92	Viviendas con energía 1964-1993	Telefonía 1976-1994
Constante	1.443	2.495	3.712	3.498	5.058	4.627	3.503	6.157	6.166	1.048
	4.141 **	8.724 **	8.396 **	7.445 **	6.840 **	5.939 **	3.359	6.259 **	6.064 **	0.374
Valor inicial de la	-0.028	-0.039	-0.057	-0.057	-0.174E-04	-.2129E-04	-0.190E-04	-0.167E-05	-0.317E-04	-0.215E-04
variable dependiente	-3.460 **	-6.810 **	-6.284 **	-5.768 **	-2.786 **	-3.139 **	-1.833 *	-0.549	-3.256 **	-2.712
PIB per cápita inicial								-0.177E-03		0.317E-03**
durante el período								-2.6064 **		1.8852
Cto. PIB per cápita	36.342	21.367	34.493	33.656	89.213	94.344	125.283		121.918	125.599**
durante el período	3.714 **	3.123 **	3.334 **	2.937 **	3.749 **	3.4951 **	3.4072 **		3.509 **	3.427
Participación del café	5.230	1.536		-1.836		-11.627	-6.783	-15.298	-18.453	-36.322*
en el valor agregado	1.885 **	0.800		-0.574		-1.606	-0.688 **	-2.718 **	-1.989 *	-2.658**
Dummy para todos los			-0.581		-1.770					
dptos. cafeteros (Dum2)			-2.007 *		-2.694 **					
R^2	0.693	0.806	0.791	0.754	0.630	0.553	0.458	0.509	0.577	0.413
Prueba White de Heteroc.	7.770	9.986	15.386 *	16.523 *	15.825 **	14.396	8.641	20.875 **	8.315	18.080
Número de observaciones	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24

** Significancia al 5%

* Significancia al 10%

departamental registró un coeficiente negativo y significativo.

En el Cuadro 13 se presentan los resultados en relación con las variables educativas. Los coeficientes que acompañan al valor inicial de los indicadores de escolaridad, analfabetismo, cobertura de educación primaria y secundaria tienen signo negativo (significativos al 5% con excepción de la cobertura de educación primaria). De nuevo, en el caso de la educación el crecimiento del PIB per cápita es importante. Esta variable es significativa al 5% y positiva para todos los casos.

En la regresión de cobertura de educación primaria la variable de participación del café resultó ser positiva y significativa al 5% mientras que en el caso de cobertura de educación secundaria y el nivel de escolaridad solo es significativa la dummy para todos los departamentos cafeteros. Sin embargo, la variable de participación del café no resultó significativa. Estos resultados confirman lo que se concluyó en el análisis preliminar de los indicadores de educación en el cual se encontró que los departamentos cafeteros tienen un mejor desempeño en los niveles iniciales de la educación en relación con el resto del país y que

Cuadro 13

Variable dependiente **Cambio relativo en:** **Período**	**Analfabetismo** **1964-93**	**Cobertura educación primaria** **1960-90**	**Cobertura educación secundaria** **1960-90**	**Cobertura educación secundaria** **1960-90**	**Escolaridad** **1964-85**	**Escolaridad** **1964-85**
Constante	-0.200 -2.478 **	1.009 2.992 **	8.092 7.161 **	7.208 5.988 **	1.327 9.771 **	1.291 8.471 **
Valor inicial de la variable dependiente	2.907E-02 -2.774 **	-0.011 -1.504	-0.303 -4.354 **	-0.298 -3.785 **	-0.501 -8.134 **	-.500278 -7.016 **
PIB per cápita inicial	-0.179E-04 -5.405 **				0.547E-04 4.496 **	0.534E-04 3.814 **
Crecimiento del PIB	-3.183 -4.99352 **	10.678 2.372 **	84.606 2.897 **	90.381 2.725 **	10.567 4.597 **	10.202 3.904 **
Participación del Café en el valor agregado	-0.058 -.0282	2.170 2.135 **		-11.267 -1.300		-0.471 -0.687
Dummy para todos los departamentos cafeteros (Dum2)			-2.163 -2.771 **		-0.141 -2.354 **	
R^2	0.680	0.341	0.676	0.587	0.838	0.793
Prueba White de Heteroc.	15.241	4.066	12.771	9.489	17.171	20.626
Número de observaciones	24	24	24	24	23	23

** Significancia al 5%
* Significancia al 10%

su desempeño desmejora notablemente para los niveles más avanzados.

El Cuadro 14 muestra los resultados con respecto a los indicadores de criminalidad. Uno de los resultados más interesantes de estas regresiones es que el crecimiento económico registra un coeficiente positivo en las ecuaciones. Además, en la regresión de hurtos, el PIB per cápita inicial resultó significativo y positivo. Esto significa, que a mayor PIB per cápita inicial y a mayor crecimiento, mayor es el aumento en los niveles de violencia. En estas regresiones se encuentra la existencia de un tipo de convergencia en el caso de la tasa global de criminalidad. El valor inicial del indicador resultó ser negativo y significativo al 5%.

Como hecho interesante, en ninguna de las regresiones de violencia resultaron significativas la dummies o la variable de participación del café. Estos resultados sorprenden un poco si se tienen en cuenta los resultados de los coeficientes de correlación entre los indicadores de violencia y la variable de participación del café que resultaron ser altos para los tres indicadores en los años iniciales e intermedios. La importancia del café tampoco parece tener ninguna incidencia sobre la participación electoral. Es decir, en estos casos no hay nada específico a los departamentos cafeteros. La evolución de los indicadores de violencia simplemente ha reflejado el nivel inicial de la criminalidad y el crecimiento del producto per cápita, al igual que para los demás departamentos del país.

Cuadro 14

Variable dependiente **Cambio relativo en:** **Período**	**Hurtos** **1960-95**	**Criminalidad** **1960-95**	**Participación Electoral** **1962-94**
Constante	-4.303 -1.475	0.855 2.229 **	0.611 2.609 **
Valor inicial de la variable dependiente	-0.308 -1.494	-0.746E-02 -2.505 **	-0.012 -3.452 **
PIB per cápita inicial	0.598E-03 3.082 **		-0.120E-04 -2.241 **
Crecimiento del PIB per cápita	124.721 2.120 *	2.866 0.228	
Participación del café en el valor agregado	4.233 0.172	-2.270 -0.658	0.363 1.120
R^2	0.522	0.390	0.457
Prueba White de Heteroc.	17.110	5.909	10.774
Numero de observaciones	19	18	21

** Significancia al 5%
* Significancia al 10%

V. Determinantes del crecimiento

Los determinantes del crecimiento económico departamental se estimaron a partir del siguiente modelo:

$$\hat{Y}_{i,T-t} = \beta_0 + \beta_1 (Y_{i,t}) + \beta_2 (educación_i) + \beta_3 (violencia_i) + \beta_4 (apertura_i) + \beta_5 cafe_i + \beta_6 dum_i + \varepsilon_i$$

donde $\hat{Y}_{i,T-t}$ es el crecimiento promedio anual del PIB per cápita para cada departamento en el periodo *T-t*. Se utilizaron los promedios de los indicadores de educación, violencia, y apertura en el periodo *T-t* como variables independientes. Adicionalmente, se introdujeron las dummies departamentales y la variable café con el fin de determinar si los departamentos cafeteros se diferencian, en crecimiento, del resto del país. Para determinar cuál de los indicadores de educación, apertura, y violencia era el más explicativo y robusto en el caso del crecimiento, se ejecutaron regresiones utilizando cada uno de los indicadores disponibles para cada una de las áreas relevantes. (En el caso de educación se utilizaron los indicadores de escolaridad, analfabetismo, cobertura de educación primaria, y cobertura de educación secundaria; para la violencia, se usaron las tasas de asesinatos y hurtos, y la tasa global de criminalidad, y por último, en el caso de la apertura, se utilizaron los coeficientes de importaciones y exportaciones.)

Las variables más robustas fueron los distintos indicadores de educación y dentro de este grupo, la cobertura de educación primaria que independientemente de la combinación de variables siempre resultó significativa y positiva. En cuanto a los indicadores de violencia ninguno resultó robusto. De hecho su significancia estadística es muy sensible al resto de variables que se incluyan en la regresión. El coeficiente de importaciones fue el más significativo de los indicadores de apertura, aunque también resultó muy sensible a la especificación del modelo.

Las mejores regresiones de este ejercicio están resumidas en el Cuadro 15. La hipótesis de la convergencia en el ingreso per cápita entre los departamentos colombianos se verifica una vez más en este trabajo. En efecto, el coeficiente que acompaña a la variable PIB per cápita inicial es negativo y significativo. Adicionalmente, a partir de estas regresiones se puede concluir que la cobertura de educación primaria y el PIB per cápita inicial son las variables más robustas, ya que en todas las regresiones resultan significativas al 5%. En cambio, los otros dos indicadores que se incluyen en la tabla (coeficientes de importaciones y tasa global de criminalidad) pierden su significancia estadística al incluir la cobertura de educación primaria en las regresiones. Por ello, las conclusiones en este caso son más débiles. En ninguno de los casos resultaron significativas ni las dummies ni la participación del café, lo que implica que los determinantes del crecimiento son los mismos en todos los departamentos colombianos. En este sentido no ha habido nada específico a los departamentos cafeteros.

En síntesis, la educación (especialmente la primaria) es un componente esencial para el crecimiento departamental. Más aún, como la mejoría relativa en la cobertura de educación primaria ha sido significativamente mayor en

Cuadro 15

VARIABLE DEPENDIENTE:
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB REAL PER CAPITA 1960-1992
VARIABLES INDEPENDIENTES: VARIABLES PROMEDIO DEL PERIODO

Ecuación número	1	2	3	4	5	6
Constante	0.037 4.347 **	-0.044 -3.592 **	0.043 5.451 **	-0.034 -2.552 **	0.035 4.764 **	-0.036 -2.781 **
PIB per cápita 1960	-0.160E-05 -2.227 **	-0.145E-05 -3.706 **	-0.284E-05 -3.574 **	-0.193E-05 -3.893 **	-0.243E-05 -3.559 **	-0.176E-05 -4.043 **
Cobertura primaria 1960-1990		0.112E-02 7.129 **		0.102E-02 6.104 **		0.100E-02 5.822 **
Coeficiente de importaciones			0.884E-03 2.604 **	0.333E-03 1.507		
Criminalidad					0.205E-03 2.883 **	0.724E-04 1.464
Participación del café en el valor agregado	0.036 0.736	-0.034 -1.187	0.067 1.469	-0.016 -0.537	-0.046 -0.891	-0.056 -1.763
R^2	0.218	0.779	0.416	0.802	0.447	0.802
Prueba White de Heteroc.	5.691	6.248	10.056	10.962	6.297	13.469
Numero de observaciones	24	24	24	24	24	24

** Significancia al 5%
* Significancia al 10%

los departamentos cafeteros se puede concluir que los departamentos cafeteros han crecido a tasas más altas que el resto del país debido a la mayor inversión en educación primaria. Por ello, no es sorprendente que las dummies y la variable de participación del café no hayan resultado significativas.

VI. Conclusiones

La conclusión más importante que se desprende de este trabajo es que, en algunos frentes, los departamentos cafeteros han tenido un desarrollo diferente al del resto de departamentos del país. Un caso irrebatible es el del desempeño de los departamentos cafeteros en la cobertura de la educación primaria. Tanto del análisis preliminar de los resultados de este indicador como del análisis de los coeficientes de correlación y de las regresiones, se obtuvieron resultados congruentes. Los departamentos cafeteros han hecho mayores avances en este frente en comparación con el resto del país.

Por el contrario, los resultados con respecto a la cobertura de educación secundaria no son satisfactorios para los departamentos cafeteros. A partir del análisis preliminar de la información se pudo concluir que los

departamentos cafeteros no disponen de una buena cobertura de educación secundaria en relación con el resto del país. De hecho, esto se ha visto reflejado en una menor escolaridad promedio en los departamentos cafeteros.

Otro de los frentes en el cual los departamentos cafeteros se diferencian del resto del país es en el caso de la infraestructura. De los resultados obtenidos en las regresiones se podría concluir que los departamentos cafeteros tienen mejor desempeño que el resto del país en el servicio de alcantarillado. Este no es el caso en el servicio de acueducto, en tanto que en el caso de la energía los departamentos cafeteros muestran una cobertura inferior al promedio del país. El análisis econométrico indica que, en comparación con el resto del país, los departamentos cafeteros mejoraron más en el servicio de alcantarillado pero menos en el de energía.

En relación con los indicadores de criminalidad los resultados son contradictorios. Aunque la revisión de los coeficientes de correlación sugiere una relación positiva entre el nivel de estos indicadores y la importancia del café, especialmente en el comienzo del período muestral, la evidencia posterior parece ir en la dirección contraria.

Bibliografía

Bastidas, Alexander (1996), "¿Convergencia Económica?", *Ensayos de Economía*, Universidad Nacional de Colombia, Diciembre.

Bateman, Alfredo D. (1986), "La Ingeniería, las Obras Públicas y el Transporte en Colombia", *Historia Extensa de Colombia*, Vol. XXI, pag. 220; ed. Lerner.

Bates, Robert H. (1997), *Open Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*, Princeton University Press,Princeton, New Jersey.

Bejarano, Jesus Antonio (1994), "El Despegue Cafetero (1900-1928)" en *Historia Económica de Colombia*, José Antonio Ocampo (comp.), Fedesarrollo, Tercer Mundo Editores.

Cárdenas, Mauricio (1994), "Stabilization and Redistribution of Coffee Revenues: A Political Economy Model of Commodity Marketing Boards", *Journal of Development Economics* 44: 351-380.

Cárdenas, Mauricio y Andrés Escobar (1995), "Infraestructura y Crecimiento Departamental, 1950-1994" *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI #4.

Cárdenas, Mauricio, Andrés Escobar y Catalina Gutiérrez (1995), "La Contribución de la Infraestructura a la Actividad Económica en Colombia 1950-1994", *Ensayos Sobre Política Económica*, No. 28, diciembre.

Cárdenas, Mauricio y Adriana Pontón (1995), "Growth and Convergence in Colombia: 1950-1990" *Journal of Development Economics*, Vol. 47 p.5-37.

Cárdenas, Mauricio, Adriana Pontón y Juan Carlos Trujillo (1993), "Convergencia y Migraciones Interdepartamentales en Colombia: 1950-1989" *Coyuntura Económica*, Vol. 23 # 1 pp. 111-137.

Cárdenas, Mauricio, Zeinab Partow y Denisse Yanovich (1997), "The Relationship Between Independence and Performance in Some Key Colombian Public Institutions" mimeo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Dane, 1991a, Cuentas Regionales de Colombia 1980-1985, Boletín de Estadística, No.457, abril.

Dane, 1991b, Cuentas Nacionales de Colombia 1985-1989: Boletín de Estadística, No. 458, mayo.

Dane, 1992, Cuentas Nacionales de Colombia 1985-1992: Boletín de Estadística, No. 459, mayo.

Fedesarrollo (1978), Economía Cafetera Colombiana, (Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero).

Inandes, 1977, El desarrollo económico departamental 1960-1975, Bogotá.

Jaramillo, Carlos Felipe (1994), *Apertura, crisis y recuperación: la agricultura colombiana entre 1990 y 1994*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fonade 1994.

Junguito, Roberto (1996), "The Management of Coffee Bonanzas and Crisis: Political Economy Issues" Documento presentado en la Segunda Conferencia Colombiana organizada por el Instituto de Estudios Latino Americanos de la Universidad de Londres, abril 29-30, 1996.

Junguito Roberto, y Diego Pizano Salazar coords. (1993), *El Comercio Exterior y la Política Internacional del Café*, Bogotá, Fedesarrolo y Fondo Cultural Cafetero.

Junguito Roberto y Diego Pizano Salazar, coords. (1993), *Producción de Café en Colombia*, Bogotá, Fedesarrollo y Fondo Cultural Cafetero.

Machado, Absalon (1988), *El Café: de la Aparcería al Capitalismo*, 2a. ed., Bogotá, Tercer Mundo Editores.

McGreevey, William Paul (1971), *An Economic History of Colombia*, 1845-1930, Cambridge: Cambridge University Press.

Meisel Roca, Adolfo (1993), "Polarización o Convergencia? A Propósito de Cárdenas, Pontón y Trujillo" *Coyuntura Económica*, Vol. 23 # 2, pp.153-160.

Mora, Jhon James y Salazar Boris (1994), "Fábula y Trama en el Relato de la Convergencia", *Boletín Socioeconómico*, No.27, Facultad de Economía de la U. Valle, junio.

Nieto Arteta, Luis Eduardo (1987), *El Café en la Sociedad Colombiana*, El Ancora Editores, Bogotá.

Ocampo, José Antonio (1989), "Los Orígenes de la Industria Cafetera, 1830-1929" en *Nueva Historia de Colombia*, vol.5, de. Alvaro Tírado Mejía, Bogotá, Editorial Planeta.

Ocampo, José Antonio (1994), "Crisis Mundial y Cambio Estructural (1929-1945)" en *Historia Económica de Colombia*, Jose Antonio Ocampo (comp.), Fedesarrollo, Tercer Mundo Editores.

Ocampo, José Antonio, Joaquin Bernal, Mauricio Avella y María Errázuriz (1994), "La Consolidación del Capitalismo Moderno (1945-1986)" en *Historia Económica de Colombia*, Jose Antonio Ocampo (comp.), Fedesarrollo, Tercer Mundo Editores.

Ospina Vasquez, Luis (1989), *Industria y Protección en Colombia*, 1810-1930, Medellín: FAES.

Palacios, Marco (1983), *El Café En Colombia, 1850-1970: Una Historia Económica Social y Política*, 2a. ed., Bogotá.

Policía Nacional, República de Colombia (1990,1995) *Informe de Criminalidad.*

Reveiz, Edgar (compilador), (1980), "La Cuestión Cafetera: Su impacto económico, social y político. Colombia- Costa Rica- Costa de Marfil" *Colección Debates-CEDE No.1.* Ediciones Tercer Mundo, septiembre de 1980.

Saldías, Carmenza (1992), "La Contribución del Sector Cafetero al Desarrollo Económico y Social de la Región Caldas" mimeo, Manizales.

Urrutia, Miguel (1980), "La Creación de las Condiciones Iniciales para el Desarrollo: el Café" en La Cuestión Cafetera, Edgar Reveiz (ed.)

Urrutia, Miguel (1983), *Gremios Política Económica y Democracia* (Fondo Cultural Cafetero.)

Cuadro A1

PIB PER CAPITA DEPARTAMENTAL

(Precios constantes 1975)

		1950	Posición	1970	Posición	1992	Posición
Intendencias y Comis.	IC	6,929	16	15,775	6	37,624	1
Guajira	GJ	4,123	23	11,167	15	36,707	2
Cundinamarca	CD	6,408	17	13,670	9	33,525	3
Quindío	QU	12,190	7	10,595	20	31,781	4
Santafé de Bogotá D.	BG	23,815	1	25,063	1	29,446	5
Risaralda	RI	13,780	5	13,032	12	28,268	6
Valle del Cauca	VC	11,617	9	17,903	2	27,796	7
Antioquia	AN	11,687	8	14,849	7	26,643	8
Santander	SA	8,880	14	14,483	8	25,880	9
Meta	ME	14,329	4	17,543	3	25,204	10
Tolima	TO	7,240	15	13,150	11	20,948	11
Bolívar	BO	9,908	10	13,699	10	20,243	12
Huila	HU	5,971	19	11,042	16	20,019	13
Caldas	CA	12,717	6	12,278	13	19,729	14
Atlántico	AT	17,776	2	17,071	4	19,091	15
Boyacá	BY	5,687	20	9,158	21	16,529	16
Cauca	CU	9,174	12	7,208	23	15,079	17
Córdoba	CO	5,633	21	10,595	19	14,825	18
Norte de Santander	NS	8,954	13	10,630	18	13,819	19
Cesar	CE	16,981	3	16,552	5	13,785	20
Magdalena	MA	9,535	11	11,511	14	13,530	21
Caquetá	CQ	n.d.		n.d		12,429	22
Sucre	SU	6,251	18	10,833	17	10,688	23
Nariño	NA	4,533	22	7,632	22	10,471	24
Chocó	CH	2,379	24	3,716	24	8,426	25

Fuente: INANDES DNP(1977) y Dane 1991.

Cuadro A2

COEFICIENTES DE EXPORTACIONES

		1950 [a]	Posición	1970 [b]	Posición	1992 [c]	Posición
Guajira	GJ	0,001	23	0,566	22	55,334	1
Cundinamarca	CD	17,436	8	5,567	13	26,341	2
Bolívar	BO	3,084	17	10,454	8	18,273	3
Magdalena	MA	14,243	10	11,625	7	17,400	4
Atlántico	AT	1,606	18	8,087	10	15,567	5
Cesar	CE	12,441	11	7,284	12	14,978	6
Cordoba	CO	0,235	20	0,945	20	14,108	7
Boyacá	BY	0,002	22	1,172	19	13,033	8
Antioquia	AN	20,598	6	21,953	4	10,487	9
Valle del Cauca	VC	7,669	12	7,563	11	8,611	10
Norte de Santander	NS	39,429	4	9,272	9	6,618	11
Risaralda	RI	47,722	3	68,697	3	5,284	12
Caldas	CA	47,722	1	68,697	1	4,571	13
Sucre	SU	1,163	19	3,563	15	3,980	14
Cauca	CU	3,728	14	5,419	14	3,456	15
Santafé de Bogotá D.C	BG	6,568	13	1,615	18	2,801	16
Chocó	CH	23,874	5	14,661	6	2,678	17
Santander	SA	18,374	7	2,817	17	1,837	18
Tolima	TO	14,877	9	0,153	23	1,220	19
Nariño	NA	3,335	16	3,342	16	1,182	20
Huila	HU	3,663	15	0,008	24	0,911	21
Quindío	QU	47,722	2	68,697	2	0,829	22
Intendencias y Comis.	IC	0,051	21	20,612	5	0,290	23
Meta	ME	0,001	24	0,737	21	0,283	24
Caquetá	CQ	n.d.		n.d.		0,009	25

[a] Anuarios Generales de Estadística.

[b] Anuarios de Comercio Exterior.

[c] Exportaciones Menores.

Cuadro A3

COEFICIENTES DE IMPORTACIONES

		1950[a]	Posición	1970[b]	Posición	1992[c]	Posición
Bolívar	BO	21.84	4	3.40	9	59.49	1
Cundinamarca	CD	1.05	20	1.49	13	28.24	2
Atlántico	AT	49.66	1	22.46	2	21.97	3
Santafé de Bogotá D.C	BG	38.48	2	42.24	1	16.53	4
Valle del Cauca	VC	24.21	3	13.51	3	15.55	5
Antioquia	AN	21.73	5	12.40	4	13.66	6
Guajira	GJ	0.09	24	0.44	21	9.10	7
Risaralda	RI	11.35	6	6.28	6	8.88	8
Intendencias y Comis.	IC	1.24	18	10.39	5	8.44	9
Caldas	CA	8.06	8	4.79	7	4.22	10
Santander	SA	5.68	11	3.13	10	2.98	11
Norte de Santander	NS	9.36	7	0.88	18	2.92	12
Magdalena	MA	5.99	10	1.35	14	2.54	13
Tolima	TO	3.95	13	0.60	20	1.88	14
Nariño	NA	5.39	12	4.61	8	1.15	15
Chocó	CH	6.18	9	1.90	12	0.76	16
Huila	HU	1.78	16	0.25	22	0.55	17
Boyacá	BY	2.22	14	2.37	11	0.44	18
Córdoba	CO	1.17	19	0.69	19	0.31	19
Quindío	QU	2.01	15	1.26	15	0.29	20
Cesar	CE	0.30	22	0.05	24	0.21	21
Cauca	CU	0.67	21	1.16	16	0.16	22
Sucre	SU	1.33	17	0.19	23	0.14	23
Meta	ME	0.29	23	0.90	17	0.13	24
Caquetá	CQ	n.d		n.d.		0.01	25

[a] Anuarios Generales de Estadística.

[b] Anuarios de Comercio Exterior.

[c] Importaciones no petroleras.

Cuadro A4

COBERTURA DE ENERGIA

		1950	Posición	1970	Posición	1992	Posición
Quindío	QU	37.75	6	78.91	4	96.32	1
Risaralda	RI	37.75	4	74.86	5	96.19	2
Santafé de Bogotá D.C	BG	75.10	1	94.79	1	96.01	3
Atlántico	AT	61.68	2	87.42	2	95.90	4
Valle de Cauca	VC	38.54	3	80.15	3	95.53	5
Caldas	CA	37.75	5	65.92	6	93.10	6
Antioquia	AN	37.65	7	65.80	7	91.60	7
Guajira	GJ	16.09	16	44.97	12	89.22	8
Cundinamarca	CD	16.82	13	38.52	17	85.77	9
Santander	SA	21.14	9	47.06	11	85.52	10
Huila	HU	2.59	17	43.49	14	82.13	11
Bolívar	BO	11.81	19	50.73	9	81.20	12
Magdalena	MA	16.76	15	47.66	10	80.78	13
Norte de Santander	NS	27.70	8	54.44	8	80.47	14
Boyacá	BY	5.95	25	23.96	24	80.33	15
Tolima	TO	17.53	12	43.58	13	80.20	16
Cesar	CE	16.76	14	43.01	15	77.56	17
Sucre	SU	11.81	20	30.14	21	76.65	18
Meta	ME	18.57	11	36.97	18	69.60	19
Nariño	NA	9.40	22	34.14	19	68.68	20
Intendencias y Comis.	IC	9.34	23	40.26	16	66.60	21
Córdoba	CO	11.81	18	27.99	22	65.61	22
Cauca	CU	10.78	21	33.03	20	65.06	23
Caquetá	CQ	18.57	10	25.36	23	45.08	24
Chocó	CH	6.32	24	23.93	25	42.68	25

Fuente: Censos Dane y cálculos de los autores.

Cuadro A5

COBERTURA DE ACUEDUCTO

		1950	Posición	1973	Posición	1993	Posición
Santafé de Bogotá D.C	BG	79.98	1	91.18	1	97.73	1
Quindío	QU	47.03	5	89.18	2	96.71	2
Valle de Cauca	VC	42.27	6	81.52	4	93.71	3
Atlántico	AT	63.17	2	80.55	6	92.34	4
Risaralda	RI	47.03	4	83.46	3	90.48	5
Caldas	CA	47.03	3	81.22	5	85.81	6
Antioquia	AN	41.23	7	72.44	7	83.59	7
Huila	HU	16.59	15	62.83	9	82.02	8
Norte de Santander	NS	26.23	8	65.32	8	78.94	9
Tolima	TO	24.48	9	61.28	10	78.04	10
Santander	SA	23.66	10	55.12	12	77.66	11
Guajira	GJ	17.24	14	56.49	11	75.41	12
Cesar	CE	18.23	12	52.25	13	74.18	13
Cundinamarca	CD	19.95	11	44.66	17	69.80	14
Bolívar	BO	13.90	16	45.27	16	68.44	15
Meta	ME	13.64	20	50.18	14	67.45	16
Magdalena	MA	18.23	13	47.53	15	64.12	17
Intendencias y Comis.	IC	6.43	24	38.82	19	62.67	18
Boyacá	BY	7.33	23	34.03	21	62.55	19
Sucre	SU	13.90	17	30.11	24	62.41	20
Cauca	CU	9.58	21	37.81	20	61.90	21
Nariño	NA	7.67	22	42.08	18	60.86	22
Córdoba	CO	13.89	18	33.11	22	52.88	23
Caquetá	CQ	13.64	19	31.17	23	47.74	24
Chocó	CH	4.21	25	15.90	25	26.15	25

Fuente: Censos Dane y cálculos de los autores.

Cuadro A6

COBERTURA DE ALCANTARILLADO

		1950	Posición	1973	Posición	1993	Posición
Santafé de Bogotá D.C	BG	65.11	1	91.13	1	90.83	1
Quindío	QU	34.88	5	74.77	2	90.68	2
Risaralda	RI	34.88	4	69.93	3	84.18	3
Valle de Cauca	VC	33.53	6	68.19	4	82.18	4
Caldas	CA	34.88	3	63.24	5	77.50	5
Antioquia	AN	30.51	7	59.65	6	74.03	6
Atlántico	AT	39.83	2	49.28	7	63.94	7
Norte de Santander	NS	15.55	10	41.01	9	63.16	8
Santander	SA	15.71	9	41.27	8	63.13	9
Meta	ME	10.57	12	35.64	12	61.42	10
Huila	HU	9.44	14	36.23	11	61.19	11
Tolima	TO	13.44	11	37.39	10	61.08	12
Cundinamarca	CD	19.48	8	28.92	13	49.95	13
Guajira	GJ	8.40	17	11.33	23	42.65	14
Cauca	CU	7.95	18	23.78	15	40.76	15
Boyacá	BY	5.17	22	21.28	16	39.80	16
Cesar	CE	8.93	15	12.41	21	39.18	17
Caquetá	CQ	10.57	13	18.35	17	37.47	18
Nariño	NA	4.96	23	25.15	14	36.43	19
Magdalena	MA	8.93	16	15.86	19	35.97	20
Intendencias y Comis.	IC	3.09	25	17.92	18	33.87	21
Bolívar	BO	7.45	21	13.56	20	33.17	22
Sucre	SU	7.46	19	11.82	22	32.79	23
Córdoba	CO	7.45	20	5.87	25	16.51	24
Chocó	CH	3.46	24	9.69	24	10.37	25

Fuente: Censos Dane y cálculos de los autores.

Cuadro A7

NUMERO DE LINEAS TELEFONICAS POR CADA 100 HABITANTES

		1975	Posición	1985	Posición	1994	Posición
Santafé de Bogotá D.	BG	13,681	1	20,639	1	28,837	1
Antioquia	AN	7,273	2	11,336	2	18,937	2
Valle de Cauca	VC	4,603	4	8,310	3	16,045	3
Quindío	QU	2,804	8	6,544	4	14,399	4
Santander	SA	1,690	10	5,336	7	12,315	5
Risaralda	RI	3,365	5	4,649	9	11,952	6
Caldas	CA	3,184	7	4,765	8	11,423	7
Atlántico	AT	4,677	3	5,730	5	9,326	8
Cundinamarca	CD	0,790	15	1,470	14	7,683	9
Tolima	TO	1,150	13	1,815	11	6,700	10
Bolívar	BO	1,551	11	1,471	13	6,420	11
Norte de Santander	NS	3,186	6	5,488	6	6,370	12
Huila	HU	1,764	9	3,417	10	5,732	13
Meta	ME	1,204	12	1,295	16	5,034	14
Guajira	GJ	0,315	23	1,406	15	4,898	15
Cauca	CU	0,654	17	0,744	21	4,320	16
Boyacá	BY	0,681	16	1,597	12	4,010	17
Cesar	CE	0,490	21	1,270	18	3,964	18
Caquetá	CQ	n.d.		0.687	22	3,868	19
Magdalena	MA	1,105	14	0,564	24	3,756	20
Nariño	NA	0,565	20	1,238	17	3,057	21
Sucre	SU	0,570	19	0,664	23	2,916	22
Córdoba	CO	0,648	18	0,945	20	2,839	23
Chocó	CH	0,256	24	0,255	25	1,482	24
Intendencias y Comis.	IC	0,448	22	1,266	19	n.d.	

Fuente: División de Infraestructura, DNP.

Cuadro A8

NUMERO DE SUSCRIPTORES AL SERVICIO DE ENERGIA POR CADA 100 HABITANTES

		1975	Posición	1984	Posición	1992	Posición
Caldas	CA	10.81	4	18.21	1	27.93	1
Santafé de Bogota D.C	BG	13.46	1	14.47	2	22.77	2
Quindío	QU	n.d.		13.13	5	21.61	3
Antioquia	AN	8.86	5	13.47	4	20.41	4
Valle del Cauca	VC	11.36	2	14.58	3	19.52	5
Norte de Santander	NS	7.83	6	12.79	7	18.05	6
Santander	SA	7.35	8	11.84	9	17.93	7
Huila	HU	7.42	7	12.27	8	17.25	8
Atlántico	AT	11.31	3	12.80	6	16.96	9
Boyacá	BY	2.72	20	9.09	12	16.26	10
Tolima	TO	5.78	11	10.83	10	15.34	11
Meta	ME	6.05	10	8.17	16	13.11	12
Guajira	GJ	3.76	17	10.21	11	13.00	13
Sucre	SU	3.69	18	8.76	13	12.80	14
Nariño	NA	4.84	14	8.74	14	12.71	15
Bolívar	BO	5.73	12	8.45	15	11.66	16
Magdalena	MA	4.93	13	7.38	18	10.95	17
Cauca	CU	4.35	15	6.80	19	10.85	18
Risaralda	RI	6.33	9	8.17	17	10.29	19
Cesar	CE	3.19	19	6.29	21	10.08	20
Córdoba	CO	3.77	16	6.72	20	9.84	21
Caquetá	CQ	n.d.		4.34	23	9.21	22
Cundinamarca	CD	2.70	21	4.71	22	7.17	23
Chocó	CH	0.98	22	3.06	24	6.20	24

Fuente: ISA

Cuadro A9

KILOMETROS DE CARRETERAS DEPARTAMENTALES POR MILLON DE HABITANTES

		1933	Posición	1990	Posición
Huila	HU	947.55	7	4,986.39	1
Cundinamar	CD	5,642.26	2	3,748.14	2
Boyacá	BY	663.95	10	3,181.12	3
Meta	ME	n.d.	15	3,101.95	4
Quindío	QU	n.d.		3,013.61	5
Santander	SA	144.95	14	2,661.91	6
Intendencias y Comis.	IC	n.d.		2,448.23	7
Caldas	CA	4,140.55	4	2,220.07	8
Cauca	CU	9,637.41	1	1,905.71	9
Caquetá	CQ	n.d.		1,702.32	10
Risaralda	RI	n.d.		1,611.18	11
Valle del Cauca	VC	806.62	8	1,557.07	12
Tolima	TO	376.63	12	1,415.62	13
Antioquia	AN	3,607.59	5	1,267.87	14
Nariño	NA	594.15	11	994.10	15
Sucre	SU	n.d.		972.59	16
Cesar	CE	n.d.		798.49	17
Magdalena	MA	1,414.76	6	459.89	18
Bolívar	BO	176.34	13	378.99	19
Norte de Santander	NS	4,482.94	3	225.34	20
Atlántico	AT	690.94	9	123.17	21
Guajira	GJ	n.d.		42.08	22
Córdoba	CO	n.d.		22.20	23

Fuente: Alfredo Bateman(1986) y MOPT.

Cuadro A10

KILOMETROS DE CARRETERAS NACIONALES POR MILLON DE HABITANTES

		1966	Posición	1982	Posición	1990	Posición
Boyacá	BY	1,456.80	8	1,907.93	5	2,095.41	1
Guajira	GJ	3,070.70	2	1,868.79	6	2,085.89	2
Norte de Santander	NS	2,510.02	4	2,049.21	3	2,017.85	3
Meta	ME	4,287.27	1	2,334.46	1	1,937.32	4
Cauca	CU	1,563.97	7	1,993.99	4	1,898.01	5
Huila	HU	2,165.02	5	2,111.71	2	1,879.39	6
Cesar	CE	3,045.26	3	1,856.40	7	1,659.61	7
Intendencias y Comis.	IC	1,737.89	6	1,273.16	10	1,639.00	8
Caquetá	CQ	n.d.	11	1,197.24	9	1,471.73	
Tolima	TO	1,242.30	11	1,304.18	9	1,394.33	10
Santander	SA	1,409.32	9	1,323.74	8	1,307.51	11
Caldas	CA	816.49	16	1,020.82	14	1,118.38	12
Chocó	CH	1,207.98	12	1,125.34	12	1,091.91	13
Nariño	NA	1,321.80	10	1,118.84	13	1,001.15	14
Cundinamarca	CD	864.57	14	1,001.66	15	967.62	15
Magdalena	MA	1,013.80	13	813.77	16	708.25	16
Córdoba	CO	821.81	15	686.45	17	652.11	17
Sucre	SU	406.04	21	566.12	18	551.92	18
Quindío	QU	582.33	18	514.07	19	498.99	19
Antioquia	AN	624.35	17	479.43	20	492.66	20
Risaralda	RI	535.32	19	460.22	21	442.62	21
Valle del Cauca	VC	384.59	22	400.33	22	361.35	22
Bolívar	BO	415.52	20	367.18	23	358.25	23
Atlántico	AT	107.50	23	287.74	24	259.20	24

Fuente: Alfredo Bateman(1986) y MOPT

Cuadro A11
ANALFABETISMO

		1950	Posición	1973	Posición	1993	Posición
Chocó	CH	72,669	3	47,924	1	30,518	1
Sucre	SU	56,340	5	44,880	2	25,792	2
Córdoba	CO	79,439	1	42,468	4	24,496	3
Cesar	CE	76,217	2	35,522	6	19,928	4
Nariño	NA	49,182	13	32,297	10	19,367	5
Cauca	CU	51,351	10	34,364	7	19,179	6
Caquetá	CQ	43,219	15	33,894	9	18,995	7
Magdalena	MA	46,035	14	35,698	5	18,882	8
Bolívar	BO	51,659	9	33,998	8	17,102	9
Intendencias y Comis.	IC	53,507	6	31,201	13	16,131	10
Norte de Santander	NS	49,783	11	31,473	12	16,001	11
Huila	HU	51,697	8	29,085	14	14,868	12
Guajira	GJ	32,585	18	43,803	3	14,611	13
Boyacá	BY	57,553	4	31,834	11	14,563	14
Tolima	TO	49,596	12	28,527	15	14,525	15
Meta	ME	39,471	16	26,963	17	12,796	16
Santander	SA	52,502	7	28,425	16	12,586	17
Antioquia	AN	31,520	21	21,897	19	11,905	18
Cundinamarca	CD	37,445	17	25,816	18	11,222	19
Caldas	CA	29,417	25	19,531	21	10,957	20
Quindío	QU	32,567	19	20,131	20	10,616	21
Risaralda	RI	32,342	20	18,845	22	9,619	22
Valle del Cauca	VC	29,653	24	17,248	24	8,750	23
Atlántico	AT	29,922	23	18,099	23	8,355	24
Santafé de Bogotá D.C.	BG	30,133	22	10,435	25	4,592	25

Fuente: Censos de Población.

Cuadro A12
ESCOLARIDAD

		1964	Posición	1973	Posición	1985	Posición
Santafé de Bogotá D.C.	BG	4,520	1	5,246	1	6,667	1
Atlántico	AT	3,834	2	4,055	2	5,544	2
Valle del Cauca	VC	2,980	3	3,841	3	5,160	3
Quindío	QU	2,612	6	3,498	6	4,958	4
Antioquia	AN	2,787	4	3,565	4	4,790	5
Risaralda	RI	2,612	7	3,514	5	4,668	6
Caldas	CA	2,612	5	3,417	7	4,661	7
Guajira	GJ	1,512	22	2,539	21	4,466	8
Santander	SA	2,277	8	3,046	9	4,447	9
Meta	ME	2,145	11	2,981	11	4,440	10
Cundinamarca	CD	2,232	9	2,989	10	4,348	11
Tolima	TO	2,059	18	2,904	13	4,225	12
Intendencias y Comis.	IC	2,103	15	3,165	8	4,178	13
Bolívar	BO	2,113	12	2,933	12	4,176	14
Norte de Santander	NS	2,216	10	2,829	14	4,024	15
Huila	HU	1,944	19	2,781	15	3,923	16
Boyacá	BY	1,908	20	2,672	18	3,907	17
Magdalena	MA	2,103	14	2,738	16	3,891	18
Cesar	CE	2,103	16	2,677	17	3,781	19
Caquetá	CQ	1,473	23	2,434	22	3,770	20
Nariño	NA	2,072	17	2,656	19	3,706	21
Cauca	CU	1,835	21	2,557	20	3,692	22
Córdoba	CO	1,441	24	2,264	23	3,578	23
Sucre	SU	2,113	13	2,225	24	3,400	24
Chocó	CH	1,424	25	2,156	25	3,203	25

Fuente: Censos de Población.

Cuadro A13
COBERTURA DE EDUCACION PRIMARIA

		1964	Posición	1973	Posición	1985	Posición
Guajira	GJ	15,596	25	63,017	20	155,667	1
Quindío	QU	35,646	11	74,610	6	124,954	2
Caldas	CA	36,214	7	74,589	7	105,003	3
Risaralda	RI	38,432	3	75,286	5	103,764	4
Antioquia	AN	49,240	1	77,514	3	103,400	5
Boyacá	BY	37,771	5	64,796	17	99,739	6
Tolima	TO	31,978	16	69,424	12	98,500	7
Chocó	CH	25,483	23	60,902	21	95,874	8
Santander	SA	34,367	13	72,369	9	94,749	9
Cundinamarca	CD	25,529	22	68,549	14	94,253	10
Intendencias y Comis.	IC	34,714	12	60,178	23	86,178	11
Caquetá	CQ	26,739	20	63,342	19	85,953	12
Cauca	CU	35,877	9	66,482	16	85,103	13
Norte de Santander	NS	38,149	4	64,316	18	84,710	14
Valle del Cauca	VC	36,894	6	70,632	11	82,975	15
Atlántico	AT	29,618	17	73,807	8	82,731	16
Santafé de Bogotá D.C.	BG	44,297	2	92,264	1	81,142	17
Nariño	NA	35,909	8	57,506	24	70,578	18
Córdoba	CO	28,354	18	56,688	25	68,493	19
Sucre	SU	24,255	24	71,606	10	67,946	20
Bolívar	BO	27,892	19	68,943	13	67,227	21
Cesar	CE	34,236	14	60,385	22	66,312	22
Meta	ME	33,244	15	82,865	2	65,208	23
Huila	HU	35,762	10	77,293	4	65,104	24
Magdalena	MA	25,902	21	66,622	15	59,263	25

Fuente: Anuarios Generales de Estadística, Ministerio de Educación.

Cuadro A14
COBERTURA DE EDUCACION SECUNDARIA

		1950	Posición	1970	Posición	1990	Posición
Santafé de Bogotá D.C.	BG	9,299	1	45,863	1	93,727	1
Quindío	QU	2,551	10	34,602	3	77,168	2
Atlántico	AT	6,045	3	34,252	4	63,123	3
Valle del Cauca	VC	4,345	5	27,778	7	62,363	4
Caldas	CA	2,385	11	26,415	8	62,254	5
Antioquia	AN	6,999	2	29,174	6	61,397	6
Risaralda	RI	3,161	8	37,314	2	55,919	7
Guajira	GJ	0,001	23	12,342	22	54,927	8
Chocó	CH	1,277	19	17,036	15	54,739	9
Tolima	TO	1,940	14	19,496	12	54,414	10
Cundinamarca	CD	1,291	18	15,254	19	52,323	11
Santander	SA	3,793	7	26,028	9	50,302	12
Boyacá	BY	2,881	9	17,010	16	48,906	13
Huila	HU	2,173	13	18,012	13	44,455	14
Magdalena	MA	1,329	17	23,168	10	44,053	15
Meta	ME	1,195	20	15,482	18	42,745	16
Norte de Santander	NS	4,994	4	22,704	11	42,065	17
Bolivar	BO	4,004	6	17,641	14	41,152	18
Caquetá	CQ	0,001	24	8,288	25	38,914	19
Cauca	CU	1,745	16	14,480	20	37,660	20
Nariño	NA	2,325	12	15,760	17	36,924	21
Intendencias y Comis.	IC	0,001	25	33,825	5	35,104	22
Córdoba	CO	1,068	22	8,925	24	35,003	23
Sucre	SU	1,827	15	11,119	23	33,843	24
Cesar	CE	1,149	21	13,536	21	30,182	25

Fuente: Anuarios Generales de Estadística, Ministerio de Educación.

Cuadro A15

TASA DE MORTALIDAD INFANTIL

		1950	Posición	1970	Posición	1990	Posición
Caquetá	CQ	124,940	1			10,770	1
Cauca	CU	54,042	8	17,250	16	8,511	2
Chocó	CH	22,258	20	24,040	13	6,995	3
Caldas	CA	65,812	5	32,390	8	6,566	4
Meta	ME	124,940	3	33,822	4	6,360	5
Huila	HU	49,757	13	32,921	6	6,164	6
Intendencias y Comis.	IC	124,940	4	42,570	3	6,081	7
Risaralda	RI	65,812	7	31,203	9	5,916	8
Valle del Cauca	VC	53,452	9	15,530	17	5,850	9
Santafé de Bogotá D.C.	BG	39,014	16	15,392	18	5,828	10
Norte de Santander	NS	51,612	11	25,221	12	5,573	11
Tolima	TO	49,725	14	32,476	7	5,426	12
Antioquia	AN	52,251	10	25,444	11	5,411	13
Boyacá	BY	35,809	18	19,008	14	5,011	14
Cundinamarca	CD	39,014	17	26,871	10	5,008	15
Nariño	NA	49,955	12	56,140	2	4,922	16
Quindío	QU	65,812	6	33,475	5	4,250	17
Santander	SA	46,905	15	64,705	1	4,147	18
Atlántico	AT	31,056	19	13,977	19	4,083	19
Bolívar	BO	12,578	23	9,344	21	3,288	20
Guajira	GJ	124,940	2	4,779	24	3,214	21
Cesar	CE	17,936	22	18,273	15	2,087	22
Magdalena	MA	17,936	21	10,516	20	1,968	23
Sucre	SU	12,578	25	6,835	23	1,687	24
Córdoba	CO	12,578	24	7,297	22	1,366	25

Fuente: Reportes Anuales de Defunciones del Dane.

Cuadro A16
ASESINATOS POR MIL HABITANTES

		1960	Posición	1975	Posición	1995	Posición
Antioquia	AN	2.90	12	4.70	10	35.50	1
Valle del Cauca	VC	6.60	5	3.90	12	24.26	2
Caquetá	CQ	12.70	2	n.d.		11.53	3
Intendencias y Comis.	IC	2.20	14	13.80	1	9.32	4
Quindío	QU	4.70	7	4.70	8	8.64	5
Risaralda	RI	4.70	8	4.80	5	8.10	6
Cesar	CE	0.80	22	3.00	17	6.42	7
Santafé de Bogotá D.C	BG	1.60	18	3.30	15	5.57	8
Guajira	GJ	0.80	20	5.90	3	4.79	9
Caldas	CA	9.60	3	3.70	13	4.59	10
Tolima	TO	8.90	4	4.80	6	4.45	11
Santander	SA	5.80	6	4.50	11	4.22	12
Magdalena	MA	2.00	16	3.00	16	4.15	13
Cundinamarca	CD	2.10	15	5.40	4	4.08	14
Cauca	CU	3.30	11	4.70	9	3.95	15
Huila	HU	4.00	10	2.80	18	3.63	16
Atlántico	AT	0.10	25	2.30	20	3.31	17
Sucre	SU	0.80	21	1.60	23	3.28	18
Córdoba	CO	1.20	19	1.70	21	3.24	19
Meta	ME	14.70	1	9.70	2	3.23	20
Nariño	NA	0.70	23	2.40	19	2.72	21
Boyacá	BY	1.90	17	4.70	7	2.10	22
Norte de Santander	NS	4.10	9	3.50	14	1.63	23
Bolívar	BO	0.40	23	1.40	24	n.d.	
Chocó	CH	2.20	13	1.60	22	n.d.	

Fuente: Informe de Criminalidad, Policía Nacional (1990,1995).

Cuadro A17
HURTOS POR MIL HABITANTES

		1960	Posición	1975	Posición	1995	Posición
Santafé de Bogotá D.C	BG	5.00	11	76.20	5	66.69	1
Antioquia	AN	5.80	10	24.40	12	49.24	2
Caquetá	CQ	n.d.		n.d.		36.40	3
Valle del Cauca	VC	10.50	3	44.30	8	33.27	4
Intendencias y Comis.	IC	3.300		85.500	2	29.28	5
Risaralda	RI	n.d.		62.40	6	25.29	6
Huila	HU	4.20	13	106.00	1	23.75	7
Atlántico	AT	6.00	9	18.50	15	22.06	8
Caldas	CA	25.30	1	40.70	9	20.49	9
Meta	ME	6.30	7	79.60	4	20.23	10
Quindío	QU	n.d.		79.80	3	15.99	11
Cauca	CU	8.80	4	39.30	10	15.02	12
Boyacá	BY	2.50	18	12.30	19	14.85	13
Santander	SA	7.40	6	36.70	11	13.45	14
Guajira	GJ	n.d.		10.10	21	13.20	15
Córdoba	CO	3.70	14	10.00	22	12.16	16
Cesar	CE	n.d.		8.70	23	11.28	17
Norte de Santander	NS	3.50	15	23.20	13	11.16	18
Bolívar	BO	2.90	16	16.40	17	11.04	19
Sucre	SU	n.d.		14.70	20	9.43	20
Chocó	CH	2.70	17	22.30	14	7.20	21
Tolima	TO	11.20	2	51.20	7	6.60	22
Magdalena	MA	7.40	5	16.30	18	5.70	23
Nariño	NA	4.90	12	18.30	16	5.69	24
Cundinamarca	CD	6.10	8	8.60	24	5.39	25

Fuente: Informe de Criminalidad, Policía Nacional (1990,1995).

Cuadro A18

NIVEL GLOBAL DE CRIMINALIDAD

		1960	Posición	1975	Posición	1995	Posición
Santafé de Bogotá D.C	BG	186.70	1	139.00	4	128.94	1
Antioquia	AN	41.20	10	65.60	12	127.46	2
Valle del Cauca	VC	88.80	5	102.50	8	126.55	3
Risaralda	RI	n.d.		134.80	5	102.19	4
Quindío	QU	n.d.		150.70	3	100.99	5
Caldas	CA	155.30	2	85.30	10	81.76	6
Cauca	CU	48.60	8	93.50	9	77.80	7
Meta	ME	152.00	3	189.00	2	77.04	8
Huila	HU	65.30	6	133.40	6	76.39	9
Intendencias y Comis.	IC	35.40	11	190.00	1	72.73	10
Tolima	TO	93.80	4	111.10	7	63.86	11
Atlántico	AT	n.d.		50.50	14	60.21	12
Norte de Santander	NS	29.60	12	58.50	13	52.09	13
Guajira	GJ	n.d.		36.00	20	47.76	14
Boyacá	BY	21.50	17	37.10	19	44.71	15
Cesar	CE	n.d.		24.30	24	44.57	16
Córdoba	CO	21.30	18	26.70	23	43.60	17
Santander	SA	53.00	7	84.80	11	43.03	18
Caquetá	CQ	n.d.		n.d.		40.55	19
Chocó	CH	24.10	15	49.30	15	37.21	20
Bolívar	BO	21.60	16	31.40	22	53.21	21
Nariño	NA	26.60	13	39.00	18	31.98	22
Magdalena	MA	26.20	14	41.90	17	30.16	23
Sucre	SU	n.d.		33.30	21	28.73	24
Cundinamarca	CD	45.70	9	47.10	16	24.52	25

Fuente: Informe de Criminalidad, Policía Nacional (1990,1995).

Cuadro A19

PARTICIPACION ELECTORAL

(Número de votos como porcentaje del número de cédulas registradas)

		1962	Posición	1970	Posición	1994[a]	Posición
Caldas	CA	65,000	3	47,030	19	51,829	1
Boyacá	BY	59,000	12	48,903	17	51,677	2
Huila	HU	63,000	6	69,753	2	51,056	3
Nariño	NA	55,000	18	38,756	25	50,074	4
Santander	SA	63,000	7	54,603	9	50,009	5
Sucre	SU	57,000	15	64,310	6	48,817	6
Córdoba	CO	59,000	13	58,745	7	48,248	7
Risaralda	RI	65,000	5	53,203	10	46,350	8
Quindío	QU	65,000	4	45,118	22	44,629	9
Tolima	TO	60,000	11	45,017	23	44,108	10
Magdalena	MA	61,000	8	65,525	4	43,645	11
Cundinamarca	CD	56,000	16	46,673	21	43,446	12
Norte de Santander	NS	54,000	19	52,797	12	43,071	13
Valle del Cauca	VC	54,000	20	52,197	13	42,421	14
Cauca	CU	61,000	9	50,205	16	41,510	15
Chocó	CH	71,000	1	48,161	18	41,143	16
Antioquia	AN	53,000	21	46,691	20	39,927	17
Bolívar	BO	57,000	14	57,683	8	39,027	18
Meta	ME	67,000	2	51,319	15	38,246	19
Cesar	CE	61,000	10	74,466	1	37,898	20
Atlántico	AT	55,000	17	65,059	5	36,236	21
Intendencias y Comis.	IC	n.d.		53,000	11	35,495	22
Guajira	GJ	n.d.		68,853	3	33,158	23
Caquetá	CQ	n.d.		41,000	24	32,623	24
Santafé de Bogotá D.C.	BG	n.d.		51,775	14	n.d.	

[a] Segunda vuelta.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cuadro A20

NUMERO DE GOBERNADORES

(Promedio anual para los períodos 1948-1969, 1970-1992)

		1948-1969	Posición	1970-1992	Posición
Nariño	NA	0,762	15	1,409	1
Risaralda	RI	1,238	6	1,318	2
Cauca	CU	1,286	5	1,318	2
Sucre	SU	1,143	8	1,273	3
Magdalena	MA	1,048	10	1,227	4
Boyacá	BY	1,333	4	1,227	4
Córdoba	CO	0,762	15	1,182	5
Huila	HU	1,190	7	1,182	5
Chocó	CH	1,619	1	1,136	6
Guajira	GJ	1,524	2	1,091	7
Meta	ME	1,333	4	1,091	7
Quindío	QU	1,190	7	1,091	7
Tolima	TO	1,286	5	1,091	7
Norte de Santander	NS	1,000	11	1,091	7
Antioquia	AN	1,333	4	1,091	7
Bolívar	BO	1,143	8	1,045	8
Santander	SA	1,333	4	1,045	8
Intendencias y Comis.	IC	0,857	14	1,000	9
Cesar	CE	0,905	13	1,000	9
Atlántico	AT	1,286	5	0,955	10
Caquetá	CQ	0,952	12	0,955	10
Caldas	CA	1,333	4	0,909	11
Santafé de Bogotá D.C.	BG	1,095	9	0,864	12
Cundinamarca	CD	1,619	1	0,864	12
Valle del Cauca	VC	1,429	3	0,773	13

Fuente: Ministerio de Gobierno

Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia

John Sudarsky*

I. Introducción: la soberanía al pueblo y los proyectos de ciudadano

Cuando en Marzo de 1991 los miembros de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente debatían dónde residía la Soberanía, si en la Nación o en el Pueblo, se ocupaban de un tema fundamental para el desarrollo de Colombia. Esta discusión ideológica produjo un alinderamiento que permitió identificar los portadores de la posición tradicional del Jacobinismo Hispano Católico[1], por la cual la soberanía residía en una indivisible Nación. Una coalición de posiciones muy diversas terminó siendo hegemónica, triunfando la de la soberanía en el Pueblo. Del cuerpo general de la Constituyente fueron surgiendo otros temas fundamentales: la democracia participativa, la descentralización, la posibilidad de representación pública de intereses, la revocatoria del mandato, etc. Estos cambios fundamentales en las premisas básicas de la sociedad tienen consecuencias revolucionarias que hasta ahora comienzan a cristalizarse y que se pueden confrontar más precisamente con la tradición que se mencionó. Reflejan proyectos alternos de ciudadanos, cómo construirlos, y definen la responsabilidad del Estado en tal tarea. En lugar de la posición tradicional Estadocéntrica (Cavarozzi[2]) formula una Sociocéntrica, con énfasis en la responsabilidad de la sociedad civil como actriz del desarrollo, creando instituciones para eslabo-

---

* Consultor del Departamento Nacional de Planeación

1 Merquior, J.G. "The other west: on the historical position of Latin America" en International Sociology. Londres: Sage Publications, junio de 1991. Para una elaboración en lo económico véase J.Sudarsky: El Impacto de la tradición hispánica en el comportamiento empresarial latinoamericano, Bogotá: Facultad de Administración, Monografía No. 31, 1992 También publicada en H. Gómez y R. Sánchez (comp.) Iniciativa Empresarial. Caracas Ediciones Iesa, 1991.

2 Cavarozzi, M. "Los sistemas políticos y sus transformaciones". Ponencia Principal, Comisión 5, XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 1993.

nar la sociedad y el Estado (Sudarsky[3]). Las premisas ideológicas tradicionales que permitían llamar sin sentido peyorativo al antiguo régimen oligárquico, se encuentran tan profundamente arraigadas que la (localmente) falsa dicotomía de democracia representativa con democracia participativa continúa reproduciendo la estructura simbólica de tal tradición. Porque, ¿Cómo puede una democracia caracterizarse como representativa con los siguientes artículos de la Constitución de 1886?

> Artículo 105. Los individuos en una y otra cámara representan a la nación entera y deberán votar consultando únicamente la justicia y el bien común.
>
> Artículo 106. Los senadores y los representantes son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo. En el uso de la palabra solo son responsables ante la cámara a que pertenezcan...
>
> Articulo 179. El sufragio se ejerce como función constitucional. El que sufraga o elige ni impone obligaciones al candidato ni confiera mandato al funcionario electo.

La redacción final del artículo equivalente, el último en votarse y aprobarse por la Constituyente de 1991, con la formulación que le diera Jaime Arias, refleja la ambigüedad con la cual la Constituyente afrontó el problema del eslabonamiento entre los electores y sus representantes y, por supuesto, resalta la importancia del tema:

> Titulo VI. De la rama legislativa. Capítulo 1. De la composición y las funciones. Artículo 133. Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Difícilmente se podía hablar de una ciudadanía activa cuando su papel se reducía a ejercer el voto como función constitucional sin tener ninguna responsabilidad ni injerencia en la política, hasta las siguientes elecciones. El reto ahora es precisamente cómo construir un ciudadano activo y responsable de lo público.

En este artículo se buscará enmarcar esta problemática en los hallazgos científicos disponibles respecto a estos temas, concretamente alrededor del concepto del Capital Social. Igualmente se presentarán algunos avances en la conceptualización del problema desde el punto de vista del Gobierno, en particular el CONPES sobre Participación y el instrumento de medición del Capital Social, (BARCAS). En el contexto de algunos elementos centrales de la sociedad colombiana se discutirán varias ideologías que enmarcan la escogencia de políticas sociales, particularmente el surgimiento de una nueva alternativa para priorizarlas: el Republicanismo Cívico. Luego se entrará a sopesar las posibilidades de transformación de la sociedad colombiana en el contexto de la anterior discusión y las

[3] "El Eslabonamiento entre Estado y Sociedad en la Perspectiva de la Nueva Constitución Colombiana", Cuadernos Latinoamericanos, No.1, México, FLACSO, Diciembre de 1992.

implicaciones que tienen para el próximo debate electoral.

II. Hallazgos Científicos

La dicotomía entre la soberanía en el Pueblo o en la Nación era esencialmente ideológica y política. Sin embargo, desde la promulgación de la Constituyente ha aparecido internacionalmente un corpus de conocimiento científico sobre estos temas que por su incorporación a la economía, la ciencia social hegemónica, y a las instituciones internacionales que formulan y financian las políticas de desarrollo, hace que a los cambios institucionales que se han mencionado arriba se les reconozca una importancia inusitada en el desarrollo económico y en la efectividad del Estado.

Desde los trabajos clásicos de Durkheim[4] la sociología se ha preguntado qué hace que en una sociedad una ley, norma o regla se cumpla sin tener que recurrir a la coacción. Este problema, el problema profundo del orden social, lo elaboró Marcel Mauss[5] al analizar el significado del Potlach. Por medio de esta ceremonia de consumo ritual entre tribus indígenas del Canadá se establecía el intercambio generalizado entre ellas, es decir, se institucionalizaba la incondicionalidad y la confianza, la cual daba orden a cualquier intercambio específico. Este tema fue estudiado luego en los análisis comparativos de la modernización. Al estudiar el impacto que distintas tradiciones tenían en la escogencia de los elementos supuestamente "empaquetados" dentro del paradigma de convergencia de la modernización, se logró explicar las diferencias que emergían de tales procesos.

El análisis anterior permitió diferenciar tipos de mezclas de intercambio específico y generalizado, por ejemplo, los universalistas de mercado (USA y Europa Occidental) y los burocráticos (Unión Soviética) en los cuales el portador del universalismo era la ciudadanía; los consociacionales (Bélgica, Suiza y Holanda), los ascriptivos jerárquicos como la India, y el modelo particularista clientelista correspondiente entre otros países a Colombia. En éste, la "unidad de confianza"[6] se establecía en la relación patrón-cliente: una relación privada, jerárquica y desigual, teóricamente establecida de por vida. Scott[7] elaboró cómo esta relación se transformaba bajo el impacto del desarrollo económico.

A. Cultura cívica, desarrollo económico y efectividad institucional

Ahora bien, en 1993 Robert Putnam de la Universidad de Harvard publica un estudio[8] longitudinal sobre el proceso de descentra-

---

4 Durkheim, Emile: "The División of Labor in Society", New York, Free Press, 1964.

5 Mauss, Marcel: "The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies", New York, Norton, 1967

6 Eisentadt, S.N. y Luis Roniger: "The Study of Patron-Client Relations and Recent Developments in Sociological Theory" en S.N. Eisenstadt y Rene Lamarchand (Ed.) Political Clientelism, Patronage and Development, Beverly Hills, Sage Publications, 1981.

7 Scott, J.C. "Patron-client politics and political change" en American Political Science Review, vol. 66. No.1, marzo de 1972.

lización en Italia. Sus resultados son tan contundentes que abren capítulos nuevos en el estudio del desarrollo y la política. Putnam busca explicar por qué se presentan tan marcadas diferencias regionales entre los resultados de un proceso de descentralización iniciado en los mil novecientos setentas, período de tiempo apenas suficiente para "observar de forma clara que los efectos de una nueva institución se hagan sentir en la cultura y en el comportamiento". ¿Por qué el Norte con regiones como la Lombardía, Veneto y la Emilia Romagna, el Centro (Lazio) y el Sur (la Puglia y Basilicata) difieren tan marcadamente en los resultados tanto de desarrollo económico como de efectividad institucional, siendo que todas ellas han sido cobijadas por los mismos cambios legales e institucionales?

No es posible hacer aquí un resumen detallado de este trabajo, aunque me detendré en algunas de sus contribuciones más importantes. Sin embargo, una de sus características sobresalientes es la utilización de datos empíricos sobre cada una de las variables y su operacionalización, lo cual permite llevar la investigación de un nivel discursivo a uno científico. Las variables principales que Putnam observa son: 1) el proceso mismo de cambio institucional (la descentralización) y en la forma de hacer política, 2) la efectividad del Estado, 3) la participación ciudadana y con ella el concepto de Comunidad Cívica y 4) el desarrollo económico.

El proceso de descentralización italiano se inicia por la fase de creación de los gobiernos regionales y sus relaciones políticas y administrativas con el centro. El cambio de hacer política se traduce en la forma de resolver conflictos, la lealtad con la disciplina de partido y la despolarización de los consejos regionales. En la fase de profundización del gobierno regional se retan los gamonales, se alargan los períodos de los gobiernos locales y, finalmente, se enraízan estos procesos en las ciudadanías locales. En 1991 se aprueba prácticamente por unanimidad una reforma constitucional que elimina los ministerios de educación, agricultura, asuntos sociales y asuntos urbanos, y transfiere sus responsabilidades a las regiones, más que doblando su participación (a 70%) de los recursos del presupuesto nacional.

En cuanto a la efectividad institucional, Putnam recoge un reto largamente ignorado por la ciencia política al tratar de medir "la característica clave de la democracia: la capacidad de responder a las preferencias de sus ciudadanos" Después de requerir que tal medida sea completa, consistente internamente, confiable y acorde con los objetivos y evaluaciones de los protagonistas y sus audiencias, establece 12 indicadores de efectividad institucional dentro de los cuales se cuentan estabilidad en el gabinete, disponibilidad de servicios de información y estadística, servicios como guarderías infantiles y clínicas familiares, innovaciones legislativas, capacidad

[8] Putnam, Robert: "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy". Princeton: Princeton University Press, 1993.

de gasto en el agro y capacidad de respuesta burocrática.

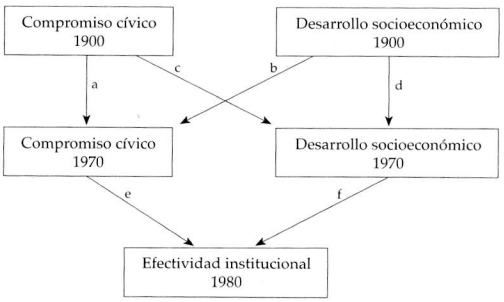
Estos indicadores operacionalizados presentan una alta consistencia con un indicador compuesto de Efectividad Institucional el cual a su vez está altamente correlacionado con medidas independientes de satisfacción ciudadana y con las evaluaciones que hacen los líderes comunitarios de los gobiernos regionales.

Volviendo a la pregunta original de la investigación, Putnam (1993, 155-157) plantea un modelo general (ver Gráfico 1.) para explicar las diferencias entre regiones, el cual comprueba tomando datos para Italia desde 1900 hasta 1980. El modelo general implica causalidad de Compromiso Cívico en 1900, con Compromiso Cívico en 1970 (a), y su efecto en el desarrollo socioeconómico regional de los años setenta (c). El compromiso cívico en los setenta además puede tener un efecto predictivo en la efectividad institucional en los ochenta (e). En cuanto al desarrollo socioeconómico de 1900, se plantea un efecto en la participación cívica en los setenta (b), el desarrollo socioeconómico en los setenta (d) y a través de éste, el impacto en la efectividad institucional de los ochenta(f). Este modelo se puede probar mediante la técnica de Path Analysis, una forma compuesta de regresión múltiple.

¿Que se concluye? (Gráfico 2). En primer término, que las tradiciones cívicas medidas entre 1860 y 1920 son un fuerte predictor de la cultura cívica contemporánea (a). Segundo, la estructura socioeconómica medida, entre otros indicadores por los porcentajes de

Gráfico 1

EFECTOS POTENCIALES ENTRE COMPROMISO CIVICO, DESARROLLO SOCIOECONOMICO Y EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL (Italia 1900-1980)



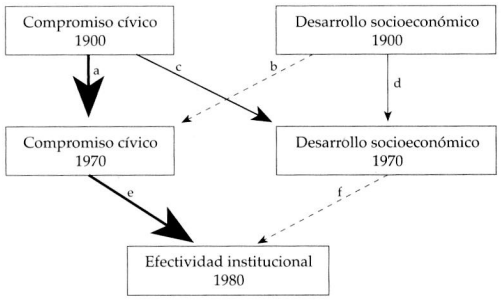
Fuente: Putnam, Robert: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.

empleo agrícola e industrial : 66%, 19% al comienzo; 19%, 34% en promedio en Italia para 1977, similar a la conocida transformación estructural que se vive en Colombia - no tiene relación alguna con el Compromiso Cívico en 1970 si se controla el efecto de las tradiciones cívicas, precisamente el propósito del Path Analysis (b). Por otro lado, el Compromiso Cívico en el novecientos tiene un capacidad predictiva más fuerte sobre el desarrollo de los setenta (c) que el mismo desarrollo socioeconómico previo (d). Es decir que la Cultura Cívica (Sociedad) tiene mayor importancia para el desarrollo económico (Economía) que la misma economía. El desarrollo económico no produce cambios importantes en la Cultura Cívica, es decir que no es posible simplemente esperar, como pretenden otras teorías sobre la relación entre desarrollo e igualdad, que estos beneficios los traiga el simple crecimiento económico. Finalmente, la Cultura Cívica de los setenta

Gráfico 2

EFECTOS REALES ENTRE COMPROMISO CIVICO, DESARROLLO SOCIOECONOMICO Y EFECTIVIDAD INSTITUCIONAL

(Italia 1900-1980)



Fuente: Putnam, Robert: "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy".

causa la Efectividad Institucional en los ochenta (e). El desarrollo socioeconómico no tiene relación alguna con la efectividad del Estado. Concluye Putnam: Sociedad Fuerte , Economía Fuerte; Sociedad fuerte, Estado fuerte.

B. Republicanismo cívico

¿En qué consiste esta participación cívica, este Compromiso Ciudadano?

El Republicanismo Cívico, como se ha venido llamando a esta posición política implica que la "ciudadanía en una comunidad cívica se caracteriza por una participación activa en los asuntos públicos. Citando a Michel Walzer: El interés en los asuntos públicos y la devoción a las causas públicas son los signos claves de la virtud cívica." (Putnam, 1993,87).

"La comunidad cívica se caracteriza por una ciudadanía activa imbuida de preocupación por lo público, por relaciones políticas igualitarias y por un tejido social basado en la confianza y la cooperación. Descubrimos que algunas regiones de Italia se hallan bendecidas por vibrantes redes y normas de participación cívica mientras otras están condenadas por una política estructurada verticalmente[9], una vida social fragmentada y aislada y una cultura de desconfianza." (Idem,15)

Para los mil novecientos la tradición de Participación Cívica la mide Putnam por la membrecía en sociedades de ayuda mutua y cooperativas, por la fortaleza de partidos políticos de masas, por la votación en las pocas elecciones libres antes de que el fascismo se implantara en Italia y por la longevidad de las asociaciones locales.

Para los setenta el compromiso cívico, con sus componentes de igualdad política, solidaridad, confianza, tolerancia y estructura social de cooperación (las asociaciones) se midieron por medio de un índice muy consistente (correlaciones entre paréntesis) con votación referenciada[10] (-.947), votación en referendos (.944), lectura de periódicos (.893) y ausencia de asociaciones deportivas y culturales (-.891).

C. El capital social

El trabajo seminal de Putnam toca muchos puntos relevantes[11]. Uno de especial interés

[9] Clientelismo vs. Política orientada a problemas específicos, programática.

tiene que ver con su planteamiento sobre el capital social, el tema que nos ocupa. Este concepto, sobre el cual debemos extendernos ahora, fue inicialmente acuñado por James Coleman en su estudios sobre las diferencias de efectividad en las organizaciones educativas[12].

> El capital humano se crea trabajando con personas para producir en ellos habilidades y capacidades que los hacen más productivos (221). Las escuelas son una de las instituciones básicas para la producción del capital humano en la sociedad americana. El Capital Social existe en las relaciones entre individuos y contribuyen a la productividad de agregados de individuos. La Confianza puede pensarse como una forma de capital social. "Un grupo dentro del cual el merecimiento de confianza y la confianza misma son extensivos, son capaces de lograr mucho más que un grupo comparable sin tal merecimiento de confianza y confianza misma." (Ostrom et. al., 1988, 173).[13]

Es en este sentido que se utilizará a lo largo de este documento el concepto de Capital Social. El Capital Social puede ser público (Capital Cívico Institucional) o privado. Además el público puede ser Estatal (Institucional) o No Estatal (Cívico).

Añade Coleman (1988) :

> Si se comienza con una teoría de acción racional en la cual cada actor tiene control sobre ciertos recursos, e interés en ciertos recursos y eventos, entonces el capital social constituye una clase particular de recursos disponibles a un actor. El Capital social se define por su función. No son una sino varias entidades con dos elementos en común: 1) consiste en un aspecto de la estructura social y ellos facilitan ciertas

---

10 En Italia todos los votantes en las elecciones nacionales deben escoger una lista de partido y las sillas legislativas se asignan con base en una representación proporcional. Sin embargo, adicionalmente los votantes pueden, si así lo deciden, indicar un candidato de la lista del partido escogido. A nivel nacional sólo una minoría de los votantes ejerce este "voto preferencial", pero en las áreas donde el partido es tan solo un manto para cubrir redes de relaciones patrón-cliente, estos votos son ávidamente solicitados por facciones contendientes. En tales áreas, el voto preferencial se torna esencial para las relaciones patrón-cliente (Putnam, 1993,94).

11 Un tema de especial importancia para países en vías de desarrollo, donde las afirmaciones de Putnam pueden malinterpretarse es el de afirmar que la dicotomía clásica de Comunidad y Asociación o Gemeinshaft y Geselshaft (Toennies, Ferdinand: Commmunity and Society (Gemeinshaft und Geselshaft) East Lansing Michigan State University, 1957.) no es válida en el caso de Italia. En realidad el estudio en Italia no permite generalizar a otras sociedades por un problema de rango restringido. Su extremo bajo de "comunidad" es el sur de Italia, para donde Banfield (The Moral Basis of Backward Society, New York, Free Press, 1958) acuñó el término de Familistas Amorales para describir un tipo de localidad donde los siglos de explotación destruyeron cualquier vestigio de colectividad y sólo quedan las estrechas lealtades familiares. Este problema es especialmente relevante para el caso colombiano donde todavía quedan comunidades "premodernas", por ejemplo en ciertas culturas indígenas y en pueblos aislados, que es necesario respetar e impedir que se las destruya con un modelo de modernización intermitente.

12 Coleman, James S . y Th. Hoffer: "Public and Private Schools. the impact of the communities". New York, Basic Books, 1987.

13 Ostrom, V. et. al: "Local Government in the United States". San Francisco, ICS, 1988.

acciones de los actores (individuos u organizaciones). Como otras formas de capital es productivo, haciendo posible el logro de ciertos fines que en su ausencia no serían posibles. 2) como los capitales físicos y humanos, puede no ser totalmente convertible pero puede ser específico para ciertas acciones e inclusive no importante e inconveniente para otras..... Pero a diferencia con otras formas de capital, el social queda en la estructura de relaciones entre actores ..... El valor del concepto de capital social está, en que, primero, identifica algunos aspectos de la estructura social por su función (como un "asiento" significa una gran diversidad de muebles,.....) y que permitiría identificar aspectos de la estructura social que para los actores son recursos que ellos pueden utilizar para lograr sus intereses. Por ello el Capital Social ayuda a contabilizar diferencias en resultados y una ayuda para hacer la transición entre lo micro y lo macro, sin tener que elaborar las estructuras sociales dentro de lo cual esto sucede.[14]

El capital social puede entonces estar contenido en diferentes ámbitos, desde las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras instituciones más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos, y "situses" como la política, la cultura y la economía[15]. La clasificación de estos ámbitos en públicos y privados permite dilucidar tres confusiones frecuentes. Primero, qué es la sociedad civil: gracias a las dicotomías de Colectivo-individual y Estatal-no estatal, se define la sociedad Civil (colectiva) como la esfera de lo Público-No estatal. Segundo, el carácter público o privado de las ONGs, controversia que es resuelta por Salamon[16] al afirmar que las ONGs son públicas siempre y cuando mantengan transparencia en su manejo y su acceso sea abierto. Y tercero, todas las instituciones educativas, sean estatales o no, son públicas pues la materia de su funcionamiento es de tal interés.

El concepto de Capital Social también ayuda a formular la pregunta de cuáles pueden ser las fuentes de tal capital distintas

---

[14] Coleman, James S.: "Social Capital in the Creation of Human Capital". American Journal of Sociology, 1988, (96-120).

[15] Putnam (1995) diferencia entre las organizaciones secundarias regulares donde se expresa el compromiso cívico y otras, que llama más de "drop by" y terciarias, donde el elemento central es el pagar cuotas de pertenencia, y no es evidente la presencia de capital social. Aunque las organizaciones terciarias puedan tener una gran importancia política y sean centrales para el proceso de agregación de intereses y la gobernabilidad, son muy bajas en proporcionar conexión social. La membrecía se puede reducir a girar un cheque y llegar al nivel de un aficionado a un equipo de fútbol. Comienza a entrar al nivel de comunidades virtuales pero muy poco en términos de conexión social. En todo caso, las estructuras de articulación de intereses y los partidos se deben estudiar, especialmente para identificar estos ámbitos como lugar de creación o no de capital social según las razones que se aduzcan para participar en ellos.

[16] Salamon, L.M. y H.K. Anheimer: "The Emerging Sector: The Non profit Sector in Comparative Perspective -An Overview". Baltimore: John Hopkins University for Policy Studies, 1994.

al clientelismo y las relaciones patrón-cliente con sus características de privadas, desiguales y jerárquicas y cuáles son las alternativas de articulación de la sociedad, es decir: ¿En lugar de clientelismo, qué?

Por supuesto el tema es de una gran complejidad y su estudio científico representa una gama que cubre el espectro de las ciencias sociales, desde la micro observación etnológica y antropológica hasta tendencias de cambio mundial sobre las estructuras que lo producen y lo contienen. Aún así, de nuevo Putnam[17] en un artículo sobre el estado de la participación en Estados Unidos, utiliza preguntas relevantes de un acervo de encuestas de opinión disponibles, con series que llegan a veinticinco años. De ellas logra extractar evidencia que le permite afirmar que el capital social de Estados Unidos está disminuyendo de manera preocupante. Con base en el World Value Survey (WVS)[18] Putnam sostiene que a pesar del alto nivel de capital social acumulado en los Estados Unidos, de continuar con la tasa de decrecimiento que ha mantenido en los últimos veinticinco años, "en una generación estaría al nivel de Bélgica y Estonia, y en dos a los niveles de Chile, Portugal y Eslovenia".

La anterior elaboración cuantitativa hace evidente que el estudio del Capital Social ha pasado de una etapa puramente especulativa a una objetiva y científica, que permite no sólo medir el nivel de la variable resultante sino hacer análisis causales e identificar qué magnitud tienen las tasas de crecimiento exitosas, es decir, una vez establecida una línea de base, saber qué es "progreso". Por ejemplo, Ingelhart (23) presenta evidencia de cómo en Italia, en 1959, a la pregunta de ¿Confía usted en los demás? tan solo el 8% de la población contestaba afirmativamente. Con una aplicación seriada fue posible establecer para 1990 un nivel del 37%. Esto permite calcular una tasa de crecimiento del 5% anual compuesto durante este período.

Por supuesto la centralidad del tema del desarrollo de la Sociedad Civil, la estructura institucional y su trasfondo precontractual han sido oscultados recientemente por otros autores dentro de los cuales se destacan North[19], con el realce de los costos de transacción y Francis Fukuyama[20] lectura obligada sobre este tema y disponible en español. Este último nos muestra a nivel de naciones las estructuras de confianza que las diferencian para facilitar las transacciones, crear meca-

---

17 Putnam, R.: "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". Journal of Democracy, Volume 6, Numer 1, January 1995.

18 Inglehart, Ronald: "Modernization and Postmodernization: Linkages between cultural, economic and political change in 43 societies". Preliminary draft., 1995.

19 Douglas North: "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge University Press; Structure and Change in economic history. New York: W.W. Norton Co.

20 Fukuyama, F. "Trust". New York: The Free Press, 1996.

nismos de resolver los conflictos y llegar a acuerdos, precisamente los elementos precontractuales que establecen las unidades de confianza para el intercambio específico en unidades amplias. Un elemento que no sobra relevar es precisamente el obstáculo que representa un estrecho familismo, por ejemplo en China vis a vis, Japón.

En el caso colombiano, Londoño[21], utilizando los (inexplotados) datos de la Encuesta de Salud Mental del Ministerio de Salud realizada en 1993, para estudiar las diferencias de niveles de violencia en 28 departamentos logra explicar un 65% de la varianza "sorprendente para una regresión con corte transversal" con tan solo dos variables: la intensidad del capital social (familiar y comunitario) y la velocidad de progreso en la educación. Las variables de pobreza y desigualdad no tuvieron efecto. Concluye Londoño: "La incidencia de la violencia es mayor en aquellos departamentos del país con mayor ingreso, con menor progreso educativo y, sobre todo, con menor cohesión social entre sus gentes. Colombia ha adoptado un patrón de expansión educativa excesivamente lento en los departamentos de mayor desarrollo económico y por ello la educación esperada crece tan poco con el ingreso. En cambio , ha adoptado un patrón de cambio social donde el desarrollo destruye rápidamente el capital social, que disminuye marcadamente con el ingreso".

A decir verdad parece que nos estamos refiriendo a un problema central del desarrollo. Veamos cómo estas ideas han ido permeando las políticas del gobierno.

III. Los conceptos dentro de la política del gobierno

A. El plan de desarrollo

La idea de la construcción de un nuevo ciudadano fue acogida programáticamente como slogan de la campaña del Presidente Samper. Pero, además, dado el mandato constitucional que establece a la colombiana como una democracia participativa, dentro de las Bases para el Plan de Desarrollo (1994), el tema del desarrollo de la sociedad civil y la participación ciudadana se había incorporado inicialmente en el capítulo del Buen Gobierno. Adicionalmente, ya que igualmente por mandato constitucional el plan de desarrollo debe ser consultado con el Consejo Nacional de Planeación (CNP) - la instancia constitucional donde mas nítidamente se convoca a la Sociedad Civil y a sus diferentes estamentos- entre noviembre de 1994 y febrero de 1995 el concepto de Capital Social que venía en las Bases[22] fue ampliado con la introducción del Capital Cívico Institucional.[23]

---

[21] Londoño, Juan Luis: "Violencia, Psiquis y Capital Social: Notas sobre Latinoamérica y Colombia". Bogotá: Segunda Conferencia Latinoamericana sobre Desarrollo Económico. Banco Mundial y Universidad de los Andes, julio de 1996.

[22] Como quedó en el Salto Social (1995) "el Capital Social expresa que, aparte del patrimonio individual asociado a la acumulación de capital privado, existe un patrimonio colectivo igualmente decisivo para el crecimiento económico. Abarca tanto bienes públicos tradicionales- una parte de la infraestructura física, el medio ambiente y el capital cívico institucional- como bienes privados que generan fuertes externalidades sobre otros agentes- el capital humano y otra parte de la infraestructura física" (p. xxvi).

B. Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: del derecho a participar a la participación efectiva. Documento CONPES #2779

El Gobierno Nacional decide por primera vez formular una política sobre el desarrollo de la Sociedad Civil y la Participación Ciudadana, el cual se elabora a través de un complejo proceso de concertación entre actores estatales y no estatales[24]. La idea central que guía este documento es que para participar se requiere un ámbito, información válida y capacidad que se desarrolla principalmente participando. Los componentes de la estrategia global del Gobierno Samper para cumplir los objetivos de fomento y fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciudadana son:

1. La difusión del conocimiento de los ámbitos de participación en la ciudadanía y en sus organizaciones. Se organizó el complejo mapa de instancias que se habían promulgado legislativamente.

2. La oferta pública de información analítica y comparativa que permita una participación efectiva del ciudadano y de sus organizaciones. Una comisión debía definir mecanismos para democratizar el acceso a la información y aumentar su cubrimiento a nivel nacional.

3. La generación de capacidades para utilizar los ámbitos de participación. Se apoyaba en el desarrollo de capacidades del nuevo ciudadano, en particular en poblaciones marginadas, especialmente a través de la Red de Solidaridad y, para los ciudadanos del mañana, el Ministerio de Educación y el ICBF.

4. La oferta de programas específicos a cargo de los ministerios para consolidar sus respectivos ámbitos de participación sectorial. Se recopiló la oferta de programas sectoriales.

5. El fortalecimiento institucional de las organizaciones civiles sin menoscabo de su autonomía. Dentro de ello estaba el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación, la ejecución de programas a través de las organizaciones civiles y la presentación al Congreso de la normatividad estatutaria de los artículos constitucionales que no se han desarrollado.[25]

6. Promover la constitución y desarrollo del control social como componente de la gestión pública: las Veedurías ciudadanas.

---

[23] "Todas y Todos Somos Colombia", 1995. Documento donde el CNP presenta su concepto sobre el Plan de Desarrollo.

[24] La formulación de una política de desarrollo de la Sociedad Civil desde el Estado, aún mejor, desde el Gobierno, presenta una serie compleja de dilemas para respetar la autonomía de la Sociedad civil. A mi entender el proceso abierto, transparente y dispendioso con el cual fue formulando el documento es un ejemplo de interacción entre estos dos actores. La necesidad de recopilar la acción del gobierno era indispensable en buena medida para poner en orden una acción fragmentada y desorganizada que ayudaba a confundir a la ciudadanía y, en la concepción de algunos, a diluir el proceso de participación. El núcleo del gobierno fueron la Vicepresidencia, el Ministerio del Interior, Planeación Nacional, esta última con responsabilidades de formulación y evaluación, la Red de Solidaridad y la Consejería Presidencia para la Política Social.

[25] Artículos 2,39, 45,103, 270 y 355.

7. La consolidación de una estructura institucional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana y del desarrollo de la sociedad civil, principalmente el Comité Interinstitucional de Participación (CIP) responsable de coordinar y hacer seguimiento a las acciones señaladas en el documento. Igualmente debía desarrollarse una metodología para diferenciar la inversión que hace el Estado en capital cívico.

Poco después de su aprobación definitiva en junio de 1995 estalla la crisis del proceso 8000. El nodo institucional que cumplía la Vicepresidencia pasa al Ministerio de Gobierno, el cual a su vez está en proceso de transformarse a ser Ministerio del Interior. El clima de polarización hace que cualquier acción sea vista como una cooptación. El imperativo de arrancar el narcotráfico de las entrañas de la sociedad hace que otros propósitos se posterguen. El gobierno entra en una crisis de legitimidad que disminuye su capacidad. A pesar de todo en Diciembre de 1996 se realiza un seminario nacional para evaluar la política de participación cuyos resultados se están redactando en el Ministerio del Interior.[26]

C. El Barómetro del capital social (BARCAS)

Un elemento importante del Documento CONPES de Participación, es el reconocimiento del Estado de su carencia de capacidad cognoscitiva sobre estos temas. Whitehead[27] identificó en general esta carencia como un importante obstáculo para la efectividad del Estado en América Latina. Por ello el documento CONPES estableció la necesidad de medir la participación en diversas entidades territoriales y sectores que eventualmente le permita al Estado priorizar sus intervenciones.

Con esta intención, el Departamento Nacional de Planeación emprendió con la ayuda del autor, el diseño de un instrumento de medición: el Barómetro del Capital Social (BARCAS) el cual se encuentra en proceso de aplicación luego de surtir la fase de diseño y pretest. Recogiendo la literatura sobre el tema se escogen una serie de Dimensiones y Variables (ver Cuadro 1) que componen el Capital Social, el cual se debe oscultar de manera balanceada en los distintos ámbitos[28]. Con preguntas del WVS y otras diseñadas para cubrir el rango completo de grupos sociales y organizaciones de países "post-tradicionales"[29] se crea el instrumento.

El BARCAS busca identificar los diferentes componentes del capital social y los relaciones sociales u organizacionales donde está contenido. Pretende crear una medición suficientemente confiable que permita establecer la línea de base de medición del Capital Social y

---

[26] La consejería presidencial para la Política Social y en el contexto del CIP elaboró un documento de evaluación del Conpes No. 2779.

[27] Whitehead, Lawrence: "Latin American State Organization; developments since 1930". Mimeo, Oxford University, 1993.

[28] Familia, escuela, trabajo, barrio, gobierno local, departamental, nacional, política, economía, información y medios.

Cuadro 1

LAS DIMENSIONES Y VARIABLES DEL CAPITAL SOCIAL*

0 General
0.1 Preferencia por ámbitos
0.2 Participación por ámbitos
0.3 Participación deseada por ámbitos
0.4 Opinión sobre sistemas políticos
0.5 Legitimidad
0.6 Obstáculos para la participación

1. Dimensión conexión social
1.1 Participación activa en organizaciones cívicas
1.2 Actividades políticas: (no votación)
1.3 Confianza en las personas
1.4 Incondicionalidad
1.5 Honestidad y cumplimiento de la ley
1.6 Normas sociales
1.7 Confianza en organizaciones
1.8 Alienación
1.9 Satisfacción general de la vida

2. Dimensión mutualidad y reciprocidad
2.1 Solidaridad por el otro
2.2 Reciprocidad
2.3 Sentido de responsabilidad por el público
2.4 Responsabilidad por los más débiles
2.5 Responsabilidad por la paz
2.6 Oportunismo
2.7 Corrupción
2.8 Razones para hacer trabajo voluntario
2.9 Manejo del conflicto

3. Dimensión relaciones horizontales
3.1 Relaciones horizontales
3.2 Igualdad política
3.3 No aplicación por agente externo (third party enforcement)
3.4 Clientelismo

4 Dimensión, jerarquía y autoridad
4.1 Cúando se presentan problemas colectivos
4.2 Eslabonamiento legislativo
4.3 Cuál de ellos es el representante más cercano a usted
4.4 Por qué eligió su representante más cercano
4.5 Pertenencia a organizaciones de interés
4.6 Razones para pertenecer a organizaciones de interés
4.7 Razones para considerar innecesario pertenecer a organizaciones de interés
4.8 Razones para que le parezca una buena idea pertenecer a organizaciones de interés, pero no pertenecer
4.9 En qué medida la sociedad requiere jerarquías para su operación
4.10 En qué tipo de autoridad está basada esta jerarquía
4.11 En qué tipo de organizaciones hacen esta mediación
4.12 Gobernabilidad
4.13 Clientelismo

5. Dimensión control social
5.1 Accountability
5.2 Transparencia
5.3 Revocatoria del mandato

6 Dimensión particularismo
6.1 Particularismo
6.2 A qué grupo geográfico pertenece

7 Dimensión participación política
7.1 Actividades políticas electorales (votación)
7.2 Elección ejecutivo más importante en la que votó
7.3 Razón de voto en la elección ejecutivo más importante en la que votó
7.4 Elección ejecutivo más importante en la que no votó
7.5 Razón de no voto en la elección ejecutivo más importante en la que no votó
7.6 Voto programático
7.7 Eslabonamiento legistativo
7.8 Cuál de ellos es el representante más cercano a usted
7.9 Por qué eligió su representante más cercano
7.10 Actividades políticas: tiempo
7.11 Conocimiento y uso de nuevos derechos
7.12 Habilidades: a) políticas presión
b) políticas complejo
7.13 Igualdad política
7.14 Politización de la ciudadanía cívica republicana
7.15 Educación política
7.16 Conciencia política

8 Dimensión participación territorial
8.1 Participación territorial
8.2 Autonomía y descentralización
8.3 Orden nacional

9 Dimensión información y medios
9.1 Información
9.2 Medios

10 Demográficas y control

* La estructura general de como está construido el Capital Social se presenta aquí, según los resultados del Pretest. Se muestra cada una de las dimensiones y las variables que la conforman. Adicionalmente se miden una serie de variables demográficas y de control.

perdure en su utilización durante una generación. Igualmente, que permita operacionalizar una serie de variables complejas con las que se puedan comparar regiones y hacer análisis causales. Debe proveer entonces una base analítica para precipitar un proceso colectivo de aprendizaje sobre el tema y su incorporación a la formulación y evaluación de políticas públicas.

Pero las anteriores ideas deben impactar la sociedad de una forma más amplia. Deben entrar a circular y a ilustrar la forma de conceptualizar las premisas de las cuales emanan y de las cuales se escogen políticas sociales estratégicas. Veamos cómo lo hacen de manera distinta.

IV. Modelos de política social y el republicanismo cívico

Por supuesto el desarrollo de la Sociedad Civil no se produce exnihilo, es decir por fuera de un contexto socioeconómico y político específico ni tampoco se puede reducir a un problema técnico. Puede que los técnicos sólo puedan formular las alternativas que los políticos deban escoger, pero es la Sociedad la que debe escoger sus proyectos y a los políticos que los lleven a cabo.

En este sentido se contrastan el Republicanismo Cívico con otras ideologías en las cuales se inspiran las políticas sociales. Pero antes es necesario describir algunos elementos de la sociedad colombiana indispensables para contextualizar tal análisis.

¿Cuáles son los elementos a tomar en cuenta para mirar la viabilidad histórica de las diferentes ideologías que inspiran la política social?

1) Colombia ha surtido ya la "transformación estructural" de una sociedad tradicional agraria a una relativamente moderna y urbana, y con ello el paso por el pico en los niveles de desigualdad que permiten afirmar la entrada a un nuevo estadio de la sociedad colombiana. La transformación estructural ha ocurrido en todos los casos históricos de manera violenta y convulsionada, pero en Colombia se ha dado en el breve lapso de cincuenta años, breve especialmente si se consideran los doscientos años que, por ejemplo, le tomó a Inglaterra, pero sin lugar a dudas violento y, por su compresión en el tiempo, especialmente convulsionado. Sin embargo, "lo peor ya pasó".

2) Esta transformación no se hizo dejando una fuerza laboral especialmente entrenada ni con una competitividad internacional orientada a ventajas de alto orden, intensivas en conocimiento. A decir verdad, el porcentaje de población con pobreza ya sea por el nivel de ingreso o por Necesidades Básicas Insatisfechas puede llegar a 20 millones de colombianos.[30]

---

[29] Por ejemplo, en el WVS una serie de organizaciones como las comunales y/o indígenas no se miden. Otras que parecen muy bajas en países como Nigeria e India tratan de registrar instituciones que culturalmente no hacen sentido allí (Inglehart, 1995). El tema de Gemeinshaft y Geselshaft se torna especialmente crítico para el instrumento.

3) La aceleración del crecimiento económico es indispensable para generar recursos que le permitan al Estado invertir en lo social.[31]

4) El contexto de implementación es institucionalmente descentralizado. Puede que las capacidades regionales y locales tengan grandes debilidades, pero no parece ser reversible esta tendencia.

5) Tomando en cuanta las ingentes restricciones de recursos y la necesidad de tomar decisiones estratégicas, el ejercicio de escogencia que representa una política social está determinado por un juego de suma cero.

Para contrastar el Republicanismo Cívico y dadas las limitaciones de espacio, presentaremos algunos comentarios básicos sobre un espectro de categorías ideológicas que incluyen la tradicional Asistencial Paternalista, la Neoliberal-liberal y, en una de sus variaciones, la Meritocrática y la Social Demócrata. Estas imágenes crean un sentido de lo prioritario dentro de lo cual la ciudadanía debe escoger.

En primer lugar, la Asistencial Paternalista, con una orientación de caridad, concibe que el sujeto de tales políticas es incapaz de proveerse a sí mismo. Con el tipo de intervención que de estas premisas se desprende se crean círculos viciosos de dependencia que confirman la debilidad del sujeto y reproducen las premisas culturales en que se basa. No existe un proyecto de habilitar al ciudadano para que autónomamente se haga cargo de sí mismo.

La política social que emerge del Neoliberalismo e inclusive del liberalismo del siglo XIX, trata de extender la supuestamente eficiente asignación de recursos del mercado a lo social, a menudo proclamando un Darvinismo del "sálvese quien pueda". Una mecánica antipatía por la intervención del Estado y el reconocimiento de las limitaciones, ineficiencia y despilfarro de éste como proveedor de servicios conllevan a reducir los posibles alcances de la política social o a lo máximo a proclamar un "benign neglect" (desinterés benigno). Por ello, termina insistiendo en los derechos y libertades de los ciudadanos que ya lo son (Cerroni, 1993)[32] y no intenta construir la ciudadanía de aquellos que por pobreza, ignorancia o atraso aún no son capaces de ejercerla con todos sus atributos.

Una variación de la anterior en el sentido de ser individualista es la Meritocrática (Sudarsky, 1993)[33]. Su esencia es tratar de

---

30 Cálculos del autor sobre datos de Fresneda, Oscar, L. Sarmiento, M. Muñoz y otros: "Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para la Nueva Colombia". Bogotá: PNUD, 1991.

31 En un reciente artículo en el Economist (Diciembre 21 de 1996) sobre la Democracia en el Siglo XXI, para realzar los cambios en los ciudadanos, se muestra que, por ejemplo Inglaterra tenía en 1900 un ingreso per cápita de U$4.200, y uno de U$18.900 en 1995. Si todo va bien (tasa de crecimiento per cápita de 2% anual), Colombia lograría un ingreso per cápita de U$4.200 en 43 años.

32 Cerroni, U.: "Hacia un nuevo pensamiento político", en P. Anderson, N. Bobbio y U. Cerroni: Socialismo Liberalismo, Socialismo Liberal. Caracas: Nueva Sociedad, 1993, (125 a 165).

33 Sudarsky, J.: "Reflexiones sobre la política social meritocrática, la división social del trabajo y la competitividad internacional en Colombia". Mimeo, 1993.

hacer transparente la relación entre talento y acceso, e ir creando las condiciones para que exista una igualdad de oportunidades. La meritocracia estructura las jerarquías sociales en términos de gradientes de conocimientos y esta asignación de personas a papeles construye además una estructura laboral intensiva en conocimiento: las ventajas competitivas de tercer orden de las cuales habla Porter (1990[34]). En lugar de buscar negociar la posición relativa de los distintos segmentos laborales sin tomar en cuenta aumentos en productividad, cuando su precio en una situación de apertura lo asigna el valor agregado que dan ellos a sus productos y su productividad, la estrategia se centra en hacer muy fluida la movilidad social individual. Sin embargo, al tratar de desarrollar teóricamente esta política en la situación social colombiana se encontró que la pobreza de tantos de sus habitantes es un obstáculo enorme para pensar en la premisa básica. Lo que se logra rescatar de este análisis es la necesidad de prevenir la consolidación de un mercado laboral dual con un componente moderno, en continuo progreso, en sectores altamente competitivos, mirando hacia el exterior, y otra de trabajo crudo, proletarizado, informal, que, en principio, el sector moderno técnicamente no necesita. En este caso el acceso a los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda) no deben depender del estatus ocupacional del recipiente o su familia. Deben proveerse de manera universal. En segundo lugar se debe intervenir en los mecanismos de reproducción de la pobreza, particularmente expandiendo la educación de las mujeres pobres. Las mujeres pobres sin educación tienden a tener familias numerosas muy jóvenes, y reproducen así las condiciones de pobreza de sus familias de origen[35].

Las políticas sociales inspiradas en la Social Democracia o Laborismo, sin lugar a dudas las más ambiciosas e igualitarias en términos de resultados (vis a vis, de oportunidades) del repertorio, son construidas por partidos basados en una fuerza industrial sindicalizada que han logrado negociar beneficios hasta culminar en sistemas de seguridad social de cubrimiento universal con protección por cuenta del Estado "desde la cuna a la tumba". Un requisito institucional de estas políticas ha sido la estructura neocorporatista o de corporativismo social en los cuales las agremiaciones de empleadores y empleados jerarquizadas históricamente[36] pactan con intermediación del Estado estas políticas. Sin embargo, estas políticas sociales han recibido importantes críticas en los años recientes, principalmente por el hecho de que muy a menudo terminaron protegiendo sectores

---

[34] Porter, Michael: "The Competitive Advantage of Nations". New York: Free Press, 1990.

[35] W. Martínez, J. Vaca y A. Cadena: "Análisis estadístico de la pobreza en Colombia, 1987". Bogotá: Uniandes: Tesis sin publicar de Ingeniería Industrial dirigida por el autor sobre los datos de O. Fresneda, 1993.

[36] Este proceso de jerarquización histórica permite una articulación social desde abajo y no como en el corporativismo de Estado tan cercano a América Latina y España, que se utiliza como mecanismo coercitivo de imponer desde arriba una "paz social".

laborales improductivos que obstaculizan los procesos de modernización y competitividad internacional, creando además un estado ampuloso que terminó derrumbándose bajo su propio peso.

Una reflexión mas de fondo toma en cuenta el argumento de Therborn[37]. El diferencia para los países desarrollados dos trayectorias básicas hacia una estructura industrial. La primera pasa de agrícola a industrial y luego post-industrial. La segunda, a partir igualmente de la agricultura "a una sociedad de servicios cum industria y de allí simplemente a más servicios y menos industria". En el primer grupo están por ejemplo, Inglaterra que ya para 1821 mostraba censalmente una mayoría laboral industrial. En estas condiciones le siguieron Bélgica y Suiza (1890-1900) y Alemania en 1907. Suecia lo haría tan solo hasta 1941. "Norteamérica[38], Oceanía y Japón nunca han sido sociedades industriales donde la manufactura, construcción y minería hayan superado la suma de agricultura y servicios. Allí, el empleo industrial nunca superó el 35%". Y luego "la desindustrializacion se produce en los países del OECD luego del pico industrial en 1970 (37%) y a partir de la crisis de 1975 se acentúa drásticamente". Fue este proceso de desindustrialización el que hizo perder la preponderancia electoral a la Social Democracia en Inglaterra, Suecia y Alemania. El laborismo inglés al mantener su mandato constitutivo de vinculación con el sindicalismo obrero[39], se quedó anclado con unas bases sociales en continua disminución. El caso colombiano, con menos del 7% de la población sindicalizada, con un sector informal importante y en crecimiento, y una fuerza laboral orientada hacia los servicios, indica que la trayectoria será la segunda y que nunca llegará a tener una fase laboral industrial, es decir que no se darán las bases sociales para el modelo neocorporatista social demócrata. Por ello, la acción sindical, en lugar de forzar al sector productivo a aumentar su productividad, se centra en el Estado debilitando aún más su acción.

Dos argumentos adicionales dificultan la creación de una política social demócrata; una tiene que ver con el impacto de la descentralización en la contención a nivel regional de las solidaridades en términos de clases[40], aún a pesar de que en el caso colombiano la nueva constitución ha introducido la circunscripción electoral nacional. Bradford y Jenson[41], formulan este factor en el caso del

---

37 Therborn, G.: "Swedish Social Democracy and the Transition from Industrial to Post industrial Politics" en F. F. Piven, Labor parties in Post Industrial Societies. Cambridge (Ing.). Polity Press, 1991.

38 Esta apreciación elimina de un solo tajo toda la discusión que se dio en las ciencias sociales de por qué nunca había surgido un partido socialista en Estados Unidos.

39 Vía el porcentaje de sindicatos que conformaban el colegio electoral laborista. Es posible que esta composición haya cambiado y que le haya permitido al laborismo cambiar las fuerzas que lo dominaban.

40 La descentralización igualmente afectó a los gremios que quedaron, dada la posibilidad de representación pública de intereses con nuevos protagonismos a nivel nacional y poco enraizamiento a nivel regional.

41 Bradford, N. y J. Jenson: "Facing Economic Reestructuring and Constitutional Renewal: Social Democracy Adrift in Canada" en F.F. Piven, Labor parties in Post Industrial Societies. Cambridge (Ing.) Polity Press, 1991.

Canadá, con su estructura política federal, como un importante obstáculo en el surgimiento de un partido obrero. El otro problema es la "irrepresentabilidad" de sectores no solo atomizados sino "pulverizados" por la pobreza, la informalidad y los ciclos administrativos del Estado.[42]

Surge entonces la idea del Republicanismo Cívico como fuente alterna de inspiración para una política social. ¿Cómo se diferencia esta filosofía política de las anteriores?

Clark et. al.[43] en un proyecto de clasificación empírica sobre las culturas políticas del mundo, o sea las orientaciones de ciudadanos y líderes que afectan las "reglas de juego" para participar en política, establecen cuatro dimensiones: individualismo, jerarquismo, igualitarismo y particularismo. El opuesto del particularismo es el republicanismo cívico. "Esta cultura política reemplaza la orientación hacia el interés público o privado de la familia, parroquia, comunidad o subgrupos, por la orientación hacia el bien de toda la unidad política. Para el verdadero republicanista cívico tal orientación sólo existe cuando existe educación política, y la dedicación para estudiar y pensar cuidadosa y ponderadamente sobre los problemas políticos. El republicanismo cívico fundamentalmente concurre con el antijerarquismo en su apoyo de un cuerpo político politizado. La filosofía de Jean-Jacques Rousseau ejemplifica el republicanismo cívico. Su dictum por el cual el propósito de los gobiernos es el logro del "bien general" y la importancia que da a la educación política, muestran las preocupaciones claves del republicano cívico. Aunque el republicano cívico favorece el interés general de todos, esto no significa que se deba proveer a todos con recompensas económicas y sociales iguales. De tal manera que no es igualitario. Para ellos cada individuo debe recibir igual consideración cuando se determine el bien general. Pero esta determinación no implica darle a cada cual las mismas recompensas. Por ejemplo se puede pensar que para el bien general se requiere promover la competencia recompensando a los individuos de manera diferencial basado en cierto criterio tal como habilidad o logro." (10-11)

En cuanto a la posición frente al individualismo Putnam anota que "Maquiavelo concluyó que las instituciones libres tienen éxito o fracasan según el carácter de sus ciudadanos o su "virtudes cívicas". De acuerdo con una larga interpretación del pensamiento político anglosajón, esta escuela "republicana" de humanismo cívico fue vencida posteriormente por Hobbes, Locke y sus sucesores liberales. Mientras los republicanos enfatizaban la comunidad y las obligaciones de los ciudadanos, los liberales enfatizaron los derechos individuales y el individualismo".

Con esta perspectiva comparativa, con

---

[42] Mucho clientelismo representativo funciona precisamente bajo la pretensión de estar representando estos grupos desprotegidos. Al habilitar al ciudadano la premisa de representantes con mayor entendimiento de los problemas se desvanece y pasa más a la democracia directa. Véase el artículo del Economist citado arriba.

[43] Clark, T. N. et. al.: "Political Cultures of the Wordl: An Urban Cross National Project in progress", Draft of July 3, 1994 Prepared for distribution to RC03, Wordl Congress of Sociology, Bielefeld, Germany, July 18-23, 1994.

nuevos elementos sobre el desarrollo de la sociedad civil y la participación ciudadana, es necesario mirar ahora algunas paradojas que de ellos se desprenden y que deberán debatirse en el futuro.

V. De círculos viciosos a círculos virtuosos

Dada la naturaleza cultural e ideológica de estos procesos de cambio y el ambiguo camino que hay que recorrer para convertir los círculos viciosos que alimentan la desconfianza en círculos virtuosos que permitan acumular capital social, es necesario identificar elementos presentes en la estructura simbólica y transformarlos en fuerzas de progreso, que, como dice Inglehart, permita convertir la cultura de una constante en una variable.

La concepción del Republicanismo Cívico choca con la herencia cultural del Jacobinismo Hispano Católico, que si efectivamente enfatiza el bien común, no aclara que éste debe ser forjado por actores públicos, responsables ante sus electores, con mediación mínima: el bien general del que hablaba Rousseau. Es importante entender cómo estas estructuras simbólicas se han forjado históricamente. En Italia Putnam explica la diferencia de las tradiciones cívicas por la existencia de las comunas del norte, por los gremios y por el reemplazo de jerarquías eclesiásticas por jerarquías civiles. En cambio en el sur, la conquista normanda y luego la ocupación por el imperio español en Sicilia y Nápoles destruyeron el tejido social horizontal. Los detalles mismos Putnam los ve perderse en las profundidades de la Edad Media[44]. Pero a lo que Latinoamérica se enfrenta es de una contundencia apabullante. Hay que recordar que, como comenta Gellner[45], si la Unión Soviética fue un esfuerzo importante para eliminar la Sociedad Civil, el régimen comunista duró tan solo 73 años. Poco se compara con el impacto de la Contrarreforma, "el esfuerzo histórico más sistemático de eliminar la Sociedad Civil" que en Latinoamérica desde su nacimiento hasta mediados del siglo pasado y en Colombia, vía la vieja constitución,

---

[44] Una lectura detenida de la historia medioeval de Italia, desde la caída del Imperio romano hasta el Renacimiento permite rescatar algunos elementos importantes en estas diferencias, de los cuales vale la pena mencionar la invasión lombarda en el siglo VI, la cual, por el número tan reducido de sus miembros (tan solo sesenta duques) produjo en muy pocas generaciones la creación de capas intermedias en la sociedad. Muy rápidamente los lombardos fueron eliminados del Sur pero permanecieron en el Norte. Un segundo punto tiene relación con la tesis de Perry Anderson (Lineages ot the absolutist state, London, New Left Book, 1974) sobre la importancia de la profesión de abogados en el origen del Capitalismo por la recuperación del concepto de propiedad irrestricta del derecho romano, en contraposición al derecho canónico, y que el "Common Law" se constituye en fundamento de un verdadero régimen feudal contractual. En el caso italiano se encuentra que donde se reinventa el derecho, la gran escuela de derecho de la Universidad de Bologna en el siglo XIV, se recogen importantes elementos del "Common Law", de la tradición legal lombarda. En el caso español, donde nunca existió un verdadero feudalismo se le suma la Contrarreforma y el rompimiento de la responsabilidad del soberano ante sus gobernados (Francisco Suárez, siglo XVII) Este último elemento fue como fuente ideológica para legitimar el mando en el imperio Español en las Indias y tuvo continuidad en el artículo 105 en la Constitución del 86. De esta manera podemos identificar la gestación histórica de un nódulo cultural central presente aún en nuestra estructura simbólica.

[45] Gellner, E. "Civil Society in historical context" en "Rethinking democracy", International Social Science Journal. Blackwell Journals/Unesco, 1991.

hasta 1991, imprimieron en nuestra estructura simbólica nodos que continúan actuando.

Los nuevos espacios de participación en su estructura descentralizada, los mandatos programáticos, la transparencia y responsabilidad pública (accountability) son todos elementos para crear capital social público. Instituciones nuevas como el Consejo Nacional de Planeación replicadas a nivel regional y local juegan un papel determinante en forjar nuevos acuerdos, nuevas formas de resolver conflictos y asegurar la disponibilidad y la correcta priorización de recursos con transparencia. Como decía Louis Brandeis, miembro de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos: "El mejor desinfectante - para la corrupción- es la luz del sol".

Este propósito de transformar la cultura recogiendo elementos de la tradición, hace que el experimento del exalcalde Antanas Mockus de reconstruir la cultura ciudadana y convertirla en objeto para ser problematizado resulte relevante. No puede uno menos que sorprenderse, por ejemplo, ante su idea de construir los prolegómenos del nuevo Código de Policía a partir de una lectura de la Urbanidad de Carreño a nivel de los colegios del Distrito. Aquí de nuevo surge la preocupación con respecto a lo jerárquico o no de como se construya el Republicanismo Cívico: Si por un lado se concibe como una posición aristocrática mas de *noblesse oblige*, o, por el otro, con el sentido igualitario y popular, que corresponde al sentido de igualdad política que le da Putnam.

El resultado de Putnam sobre la estabilidad de la cultura cívica puede hacernos pesimistas acerca de la posibilidad de crearla. A decir verdad Smith[46] muestra cómo, en los Estados Unidos los valores de cultura cívica del país (europeo) de origen[47] se mantenían en los descendientes luego de dos generaciones ($r = .85$; $R^2 = .73$) aún sometidos al renombrado "Melting Pot". "Los Americanos de determinado ancestro tienden a tener el mismo nivel de Cultura Cívica que la gente en la sociedad de donde vienen sus ancestros".

De todos modos lo que es inaceptable es el cometer errores irreparables. Cuando observamos que Inglehart (1995) prueba que la movilización cognoscitiva de la sociedad, medida por el porcentaje de población con educación secundaria, es una de las causas mas importantes de participación y transformación de la política y de la estabilidad de la democracia, no podemos sacrificar generaciones enteras por un error de política social. En 1973 Adelman y Morris[48] efectuaron un estudio empírico clásico donde mediante el Automatic Interaction Detector pudieron especificar para cada país cuál era la política más adecuada para aumentar el crecimiento

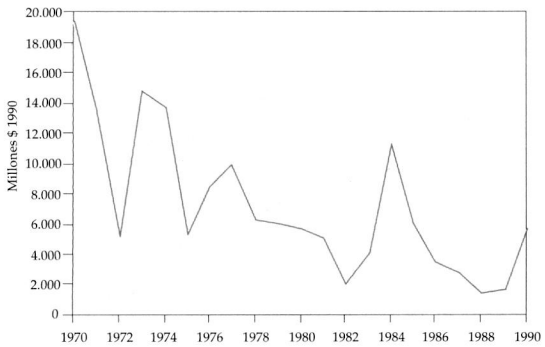
---

[46] R. Smith: "Civic Culture and Democracy from Europe to the US". Citado por Inglehart, 1995.

[47] Medido por confianza interpersonal, actitudes para la participación política, atención a los medios de comunicación, membrecía en diversos grupos, respeto a la autoridad, confianza en los militares y énfasis en normas sociales.El R^2 más bajo fue el de España y el más alto el de Dinamarca.

[48] Adelman, Irma y Cynthia T. Morris: "Economic Growth and Social Equity in Developing Countries", Stanford, Stanford University Press, 1973.

Gráfico 3
INVERSION ESTATAL EN SECUNDARIA[49]



económico (para Colombia, diversificar las exportaciones) y la equidad (aumentar la educación secundaria). Lo que se hizo en Colombia de los setentas hasta muy recientemente es todo lo contrario de lo que se necesitaba (Gráfico 3). ¡Las tasas de inversión en secundaria bajaron continuamente en dos décadas! Aunque se esté corrigiendo sustantivamente esta tendencia, se perdió una generación completa. ¡Estos errores no se pueden repetir!

V. Epílogo o prefacio.

Se ha presentado evidencia de la importancia de la Cultura Cívica como factor del desarrollo, el Republicanismo Cívico como una "nueva" cultura política y algunos avances que pueden contribuir a entender cómo aumentar el capital social público, mediante el aumento de la participación ciudadana y el desarrollo de la sociedad civil. Sin lugar a dudas los procesos están tan solo en una fase embriónica pero con esfuerzos constantes será posible registrar avances. En el proceso de cambio de cómo hacer la política, la elección de alcaldes, concejales, diputados y gobernadores permitirá crear una agenda de participación desde abajo, primero con los compromisos programáticos con la participación, luego con el sometimiento a consulta de los planes de inversión locales y regionales a los Consejos Territoriales de Planeación y las demás instancias del amplio mapa de ámbitos de los cuales se dispone institucionalmente. Allí se podrán forjar nuevos consensos, nuevos acuerdos entre actores sociales que poco han sido convocados, y de los cuales puede surgir una manera mas amplia de hacer política. El sentido de limitación de recursos permitirá una mayor racionalidad en el gasto público y no simplemente una escalada de demandas. El proceso puede crear la transparencia y permitir que amplios grupos de la población hagan suyos los procesos de vigilancia e implementación de situados y transferencias. Pero, si bien es necesaria una politización del tema, debemos cuidar que en la atmósfera de atribución característica de nuestro discurso político no perdamos de vista que su evaluación debe hacerse en el largo plazo. A falta de otro símil uno familiar puede ayudar: el tratamiento que se le de al tema es semejante al que se le debe dar a los hijos en un proceso de divorcio. Los padres deben escoger si convertirlos en el campo de batalla de sus conflictos con la consecuencia

[49] Molina, C. G., M. Alviar y D. Polanía. "El Gasto público en Educación y distribución de subsidios en Colombia", mimeo, Fedesarrollo para DNP, Bogotá, 1993. (Gráfica del autor).

de hacerlos sufrir y llenarlos aún mas de problemas, o decidir en lo posible aislarlos de tales conflictos para su bienestar en el largo plazo.

Adpostal

Llegamos a todo el mundo !

CAMBIAMOS PARA SERVIRLE MEJOR
A COLOMBIA Y AL MUNDO

ESTOS SON NUESTROS SERVICIOS

VENTA DE PRODUCTOS POR CORREO
SERVICIO DE CORREO NORMAL
CORREO INTERNACIONAL
CORREO PROMOCIONAL
CORREO CERTIFICADO
RESPUESTA PAGADA
POST EXPRESS
ENCOMIENDAS
FILATELIA
CORRA
FAX

LE ATENDEMOS EN LOS TELEFONOS
243 8851 - 341 0304 - 341 5534
980015503
FAX 283 3345

EDITORIAL

INDICADORES DE COYUNTURA

Empleo
Salud
Justicia

ANALISIS COYUNTURAL

El mercado de las drogas ilícitas: crisis y opciones de política internacional

La reducción del daño: ¿una alternativa frente al problema de las drogras ilícitas?

INFORMES DE INVESTIGACION

Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud
Jesús Duarte

Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia
Jorge Enrique Vargas G.
Alfredo Sarmiento G.

Café y desarrollo económico: un análisis departamental
Mauricio Cárdenas S.
Denisse Yanovich W.

Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia
John Sudarsky

CS

ISSN 0121-2532